

Фонд «Либеральная Миссия»
Проект «Либеральная миссия – Экспертиза»

КРЕПОСТЬ ВРАСТАЕТ В ЗЕМЛЮ

ГОД ПОСЛЕ ВЫБОРОВ: СТРАТЕГИИ, ВЫЗОВЫ, ТRENДЫ

*Сергей Алексащенко, Павел Баев, Александр Кынев, Николай Петров, Кирилл
Рогов*

Под редакцией *Кирилла Рогова*

Москва
2019

СОДЕРЖАНИЕ

Основные выводы.....	3
Первый год нового срока: стратегии, вызовы, тренды.....	5
Тренды: социальное самочувствие и протестные настроения.....	12
Пассивно-силовая: внешняя политика осталась конфронтационной, но утратила инициативу (<i>Павел Баев</i>).....	15
Тренды: оценки внешней политики и внешнеполитической ситуации.....	21
Экономическая политика осажденной крепости (<i>Сергей Алексащенко</i>).....	23
Тренды: ключевые показатели экономики.....	29
Социальные настроения и режимные циклы: что придет на смену «крымскому консенсусу»? (<i>Кирилл Рогов</i>).....	31
Тренды: холодильник против телевизора.....	39
Новый сверхцентрализм: массовая ротация губернаторов и ее последствия (<i>Александр Кынев</i>).....	41
Репрессивные практики: суверенизация и ужесточение наказаний (<i>Николай Петров, Кирилл Рогов</i>).....	49

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Первый год нового политического цикла был отмечен серьезными изменениями в политической и социальной ситуации, равно как в стратегиях и политиках Кремля. В целом эту стратегию можно определить как «окапывание» - подготовку к длительному противостоянию внешним и внутренним вызовам в условиях «конституционного перехода» 2024 г.

Внешняя политика, оставаясь конфронтационной, утратила инициативу и выглядит теперь скорее изоляционистской; Кремль не рассчитывает на серьезную поддержку других мировых игроков, а потому вынужден педалировать тему стратегического и ядерного противостояния с США, чтобы подтвердить исключительность своего статуса в мировой политике.

Наиболее серьезными выглядят изменения в экономической политике. От инерционной политики прошлых лет Кремль перешел к политике концентрации финансовых ресурсов в руках правительства для реализации дирижистских программ стимулирования экономики «с опорой на собственные силы», придерживаясь при этом супер-консервативной кредитно-денежной политики. Экономическая политика серьезно инфицирована мобилизационной идеологией.

Резко изменились в течение прошедшего года социальные настроения. Хотя поводом этих изменений стало повышение пенсионного возраста, причины развивающейся социальной депрессии глубже. Продолжающиеся стагнация в экономике и снижение доходов граждан подрывают их доверие к режиму, а внешнеполитическая мобилизация и пропаганда больше не компенсируют «экономический негатив».

Снижение поддержки режима не стоит рассматривать исключительно как проявление его слабости. Повысив за после-выборный год налоги и пенсионный возраст, Кремль продемонстрировал способность волюнтаристски перераспределять в свою пользу ресурсы и бизнеса, и граждан, не встречая при этом серьезного сопротивления.

Вместе с тем снижение поддержки является серьезным вызовом для режима, подрывая «сверх-легитимность», необходимую Кремлю в условиях «конституционного перехода».

Ситуация низкой поддержки провоцирует локальные кризисы и нестабильность, как это уже случилось на осенних региональных выборах. А потому не вызывает сомнения, что в ближайшее время Кремль будет искать новую «серебряную пулю» - способ тем или иным образом изменить социальную атмосферу в свою пользу и вернуться к ситуации «высокой поддержки».

Ответом на ужесточение внешнего давления и снижение поддержки внутри стало дальнейшее расширение «силовых практик» во внутренней политике. Активно развивалась новая стратегия сверх-централизма в отношениях Кремля с регионами: за последние два года проведена самая массовая в истории новой России ротация губернаторского корпуса, столь же беспрецедентно высокой является в этой ротации доля «варягов» - назначенцев федеральной элиты на губернаторские посты. Региональная политика стремительно «советизируется».

Можно сказать, что силовые и репрессивные политики играют сегодня в поддержании стабильности режима не меньшую, а, возможно, и большую роль, чем «популярность Путина» и эффективность пропаганды. В сфере политических репрессий главными тенденциями года стали усиление давления на молодежную среду и расширение репрессивного контроля над интернетом; в сфере контр-элитных репрессий – тенденция к демонстративному ужесточению наказаний и дальнейшая «суверенизация» режима для бизнеса.

В целом, на протяжении первого года нового президентского срока перелома в экономической динамике не произошло, а социальные настроения резко ухудшились; существенное снижение поддержки режима сопровождается ослаблением факторов, ранее обеспечивавших эту поддержку и устойчивость «авторитарного равновесия» - внешнеполитической мобилизации и внутренней пропаганды. Вместе с тем политический режим не встречает пока никакого организованного сопротивления со стороны граждан или элит, успешно компенсируя снижение поддержки расширением репрессивных практик и административного давления.

ПЕРВЫЙ ГОД НОВОГО СРОКА: СТРАТЕГИИ, ВЫЗОВЫ, ТРЕНДЫ

Притом что выборы в недемократических странах являются не механизмом сменяемости власти, а, наоборот, способом легитимации ее несменяемости, они тем не менее, как правило, отмечают начало нового политического цикла. Подтвержденная легитимность позволяет режиму скорректировать свои обязательства, решить отложенные управленческие задачи, провести перегруппировку правящей коалиции. В свою очередь, в зависимости от того, насколько уверенно были организованы процедуры переизбрания, элитные группы и оппозиция корректируют свои среднесрочные цели и стратегии их достижения. В большой мере это относится к первому году нового президентского срока Владимира Путина, положившему начало новому политическому циклу, главная особенность которого определяется конституционным ограничением — по действующей Конституции он должен стать для Путина последним.

В связи с этим на президентских выборах Кремль ставил своей задачей добиться рекордных результатов для Владимира Путина, в частности получить более 50% от списочного состава избирателей, не допустив в то же время, чтобы неконкурентность процедур и фальсификации стали центральным предметом общественного обсуждения. С обеими задачами Кремль справился. По официальным данным, Путин набрал 56,4 млн голосов, что составило 51,8% от общего числа избирателей (76,8% от официальной явки); при этом, согласно опросу, проведенному сразу после выборов, 69% респондентов сочли, что они прошли более или менее «честно»¹. Этот результат — представленные Кремлем свидетельства наличия пропрезидентского «сверхбольшинства» — является важным аргументом, обосновывающим своего рода экстралегитимность Путина, т.е. его право нарушать и менять правила, в том числе — решая «проблему-2024».

Притом что в целом никаких кардинальных поворотов (несмотря на робкие надежды либерального крыла элит) не произошло и послевыборные стратегии Кремля в целом продолжают тренды предыдущего политического цикла, *первый год нового президентства был отмечен существенными уточнениями в этих стратегиях, прежде всего в области экономической политики и некоторых аспектов политики внутренней, а также серьезными изменениями социально-политической атмосферы в стране и значимости определяющих эту атмосферу факторов.*

¹ Опрос «Левада-центра», исследование «Курьер, 23–27 марта 2018 г.».

В сфере внешней политики Кремль не предпринял значимых усилий, чтобы использовать «обновленную легитимность» для снижения напряженности в отношениях с Западом. Как показывает анализ, здесь поддерживается относительный статус-кво — внешнеполитический курс остался прежним, но стал более пассивным (см. раздел «Пассивно-силовая: внешняя политика осталась конфронтационной, но утратила инициативу»). Это означает, на наш взгляд, что Кремль заинтересован в поддержании высокого уровня напряженности во взаимоотношениях с Западом. Такая напряженность определяет общую рамку легитимности режима, коридор возможных политик и решений, а также контуры правящей коалиции — ее в целом силовой и антизападный характер. В то же время Кремль хотел бы избежать эскалации санкционного давления, способного еще более осложнить и так неблагоприятную экономическую ситуацию. *В результате российская внешняя политика, оставаясь конфронтационной, стала утрачивать инициативу: из агрессивно конфронтационной политики, т.е. рассчитанной на торг и закрепление новых позиций по итогам периода активной конфронтации, она все более превращается в изоляционистскую, т.е. конфронтационную, но без возможности последующего торга.*

В послании 2019 г. Путин развил жанр словесной «гонки вооружений», заданный год назад «предвыборным» посланием. При этом угрозы размещения вблизи берегов США нового российского тактического оружия были представлены как ответ на гипотетическую угрозу размещения американских ракет в Грузии и Украине. Однако такой сценарий, по крайней мере на политическом уровне, никем нигде пока не обсуждался. Основным содержанием послания, таким образом, оказался угрожающий ответ на гипотетические угрозы, еще даже не прозвучавшие. Важно отметить при этом, что в восприятии населения роль внешнеполитической конфронтации в обеспечении легитимности режима снижается и внешняя политика перестает быть положительным фактором его оценки (см. график 4 в разделе «**Тренды: оценки внешней политики и внешнеполитической ситуации**»).

Наиболее рельефно были обозначены в течение первого года ориентиры и принципы экономической политики. Поддерживаемый Кремлем в ходе предвыборной кампании саспенс — конкуренция программ Алексея Кудрина и дирижистской программы Столыпинского клуба — разрешился парадоксальным компромиссом: гибридом ортодоксально жесткой макроэкономической политики тандема Э. Набиуллиной и А. Силуанова и дирижистского подхода Столыпинского клуба (см. подробнее в разделе «Экономическая политика осажденной крепости»).

Обновленную послевыборную легитимность Кремль использовал для решительного сокращения своих социальных обязательств (повышение пенсионного возраста) и дополнительного перераспределения финансовых ресурсов в пользу государственного сектора за счет повышения НДС. Такая стратегия неизбежно ведет к замещению частных инвестиций государственными, ухудшению конкурентной среды, усилению влияния государства (но не за счет прямого контроля собственности, а за счет концентрации финансовых ресурсов) и в конечном счете закреплению государственно-олигархической модели в экономике.

В целом такая экономическая стратегия ориентирована на длительную и углубляющуюся изоляцию российской экономики и выглядит своего рода экономической политикой «осажденной крепости». Стратегия «опоры на собственные силы» была развернута Путиным в послании 2019 г.: ускорения роста инвестиций и промышленности планируется достичь за счет «гарантированных закупок» оборудования у отечественных производителей в рамках «нацпроектов», а технологический рывок совершить на базе разработок прорывных видов вооружений¹. Можно сказать, что мобилизационная идеология окончательно инфицировала экономическую политику. Очаги критики этого подхода были подавлены сменой команды в Министерстве экономики и ссылкой Алексея Кудрина в Счетную палату.

В то же время, несмотря на реплики Росстата, оценившего рост экономики в 2018 г. на уровне 2,3%, никакого перелома в экономической динамике не просматривается. Локальные статистические показатели и индикаторы не подтверждают предположений о значимом ускорении роста (дезавуировало факт «ускорения» и Министерство экономики²). Более того, можно говорить о некотором ухудшении ситуации по отдельным показателям. Несмотря на позитивную внешнеэкономическую конъюнктуру, темпы роста импорта резко сократились (что традиционно свидетельствует о снижении совокупного спроса), индексы деловой активности (PMI) оказались немного ниже значений 2017 г. (50,5 против 52 пунктов), а доходы граждан вновь продемонстрировали отрицательную динамику (уже пятый год подряд).

¹ Послание Федеральному Собранию, 2019 г.: «В России сейчас формируется колоссальный гарантированный спрос на промышленную и высокотехнологичную продукцию. <...> Исторические возможности для качественного роста российского бизнеса, для машино- и станкостроения, микроэлектроники, IT-индустрии, для других отраслей. Только в рамках национальных проектов планируются закупки медицинского, строительного оборудования, приборов, средств телекоммуникаций, систем для ЖКХ и транспорта объёмом порядка... 6 триллионов рублей. И эти ресурсы должны работать здесь, в России» (<http://kremlin.ru/events/president/news/59863>).

² См.: Министерство экономического развития. Картина экономики. Январь 2019 (<http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depmacro/2019120201>).

Наиболее значимой и наиболее обсуждаемой новостью года стало резкое изменение социально-политических настроений граждан. Данные соцопросов определенно свидетельствуют об окончании четырехлетнего периода так называемого крымского синдрома — периода консолидированной поддержки режима, спровоцированной присоединением Крыма и войной в Восточной Украине. Эти изменения большинство экспертов связывает с объявленным в июне повышением пенсионного возраста. На наш взгляд, притом что реформа, безусловно, стала триггером поворота в настроениях, решающими факторами здесь выступают продолжающаяся стагнация в экономике и падение уровня жизни, подрывающие общее доверие к режиму и провоцирующие нарастающее раздражение в отношении некоторых его политик.

Так, например, в фактор раздражения все более превращается исключительно жесткая, централизаторская региональная политика Кремля. Как показывает анализ, за последние два с половиной года Кремль предпринял самое решительное за всю историю постсоветской России наступление на интересы региональных элит. В этот период были сменены главы более половины регионов (49), причем почти две трети новых назначенцев оказались варягами для вверенных им территорий (см. в разделе *«Новый сверхцентрализм: ротация губернаторов и ее последствия»*). Таким образом, несмотря на формальную выборность губернаторов, Кремлю удастся все в большей степени осуществлять стратегию «внешнего управления» регионами, пренебрегая мнением жителей и интересами региональных элит.

Если в 2016–2017 гг., на фоне высокой поддержки режима, эта политика не встречала возражений у населения, что обеспечивало и пассивность региональных элит, то теперь, в условиях снижения доверия, она стала восприниматься гораздо более скептически. Кумулятивный эффект этих тенденций (общего снижения лояльности и недовольства диктатом Москвы) стал причиной неудач на осенних региональных выборах: Кремль, не проигравший ни одной региональной кампании за прошлые шесть лет, теперь проиграл семь из 38 (три по выборам в региональные заксобраны и четыре губернаторские). Наиболее болезненными оказались поражения на губернаторских выборах: они продемонстрировали наличие довольно значительного потенциала протестного голосования, способного подорвать электоральное доминирование режима¹. *Агрессивная политика «внешнего управления» и насаждения в регионах ставленников федеральных элитных групп ведет к ползучей политизации выдавливаемых когорт региональных элит.*

¹ См. подробнее: Стресс-тест на пол-России. Технологии электорального доминирования и их ограничения. М. : Либеральная миссия, 2018 (http://www.liberal.ru/upload/files/Libmissiya_vibory_2018.pdf).

Снижение поддержки, несомненно, несет в себе существенные вызовы стабильности и управленческой эффективности, однако ее не следует воспринимать как критическую угрозу режиму и как исключительно проявление его слабости. Тот факт, что Кремль сумел одновременно сократить свои социальные обязательства, подняв уровень пенсий, повысить налоги, тем самым существенно улучшив ситуацию в государственных финансах на среднесрочную перспективу, и в то же время не допустил серьезных скоординированных выступлений против этих мер, свидетельствует скорее об институциональной прочности режима (см. подробнее в разделе **«Социальные настроения и режимные циклы: что придет на смену «крымскому синдрому?»**).

В значительной мере агрессивный унитаризм региональной политики, способность сдерживать организованные проявления недовольства и обеспечивать лояльность элит конфронтационному внешнеполитическому курсу опираются сегодня на активные репрессивные политики, которые играют все большую роль в сохранении устойчивости режима. Несмотря на, казалось бы, столь значительную электоральную поддержку на президентских выборах, первый год нового срока отчетливо продемонстрировал, что значимость репрессивных политик для Кремля продолжает возрастать. Основными объектами репрессивных практик сегодня являются политический и протестный активизм, свобода высказывания и распространения информации в интернете, а также широкий спектр элитных страт и групп.

Основными новациями репрессивной политики в политической сфере стали прецедентные преследования по закону о нежелательных организациях, расширение использования «антитеррористического» законодательства для преследования молодежного активизма и религиозных ассоциаций, новые законодательные нормы, криминализирующие свободу высказывания в интернете, а также формирование законодательной базы и инфраструктуры для изоляции российского сегмента интернета.

В условиях произвольного правоприменения коррупция является одновременно и системным фактором, обеспечивающим связность элит, и домокловым мечом — угрозой наказания за «неправильное» поведение. Контрэлитные «хозяйственные» репрессии — выборочное наказание за общераспространенные практики извлечения ренты — стали одной из самых характерных и важных новаций в динамике политического режима на протяжении предыдущего путинского срока. Такие репрессии позволяют контролировать размер коррупционной ренты, принуждают к лояльности элитные группы, а также обеспечивают доминирование силовых элит во внутренней политике и в экономике. Первый год нового президентства продемонстрировал продолжение тенденции к

ужесточению наказаний (тяжесть обвинений и длительность тюремных сроков), расширение практики системных «зачисток» регионов (Дагестан). Наконец, апогеем «силовых политик» стал коллективный арест руководства инвестиционной компании Baring Vostok и ее основателя Майкла Калви (являющихся к тому же гражданами США). Дело Baring Vostok (как, возможно, и дело Магомедовых) следует рассматривать как шаг в направлении дальнейшей «суверенизации» внутреннего бизнес-режима и демонстрацию влияния силовых групп, их доминирующего положения во внутренней иерархии.

Так или иначе, именно репрессивные политики, в большей степени, чем «популярность Путина», выглядят сегодня ключевым фактором стабильности политического режима.

Для системной оппозиции год был удачным: КПРФ и ЛДПР стали бенефициарами протестного голосования в регионах. И хотя центральный аппарат этих партий стремился скорее нивелировать этот успех, нежели расширить его и обратить в политический капитал, на региональном уровне потенциал системных партий резко вырос — их бренды превратились в серьезный актив и воспринимаются в качестве такового региональными элитными группами, вытесняемыми в рамках ротации региональных администраций и старого политического ядра (см. об этом в разделе «Репрессивные практики: суверенизация и ужесточение наказаний»).

Внесистемная оппозиция на протяжении года, напротив, оставалась в демобилизованном состоянии. Притом что Алексей Навальный продолжал жалить режим своими коррупционными расследованиями, программный и организационный потенциал несистемной оппозиции оставался слабым. Она никак не отметилась в электоральных поражениях Кремля на региональных выборах, не сумела организовать значимых протестных акций по поводу пенсионной реформы, вернуть к докрымским уровням актуальность антикоррупционной повестки или выдвинуть какие-то новые программные стратегии, аккумулирующие отраженный соцопросами резкий рост недовольства и протестных настроений (см. график 3 ниже).

Притом что резкое снижение уровня поддержки режима, как уже было сказано, вовсе не обязательно свидетельствует о его слабости, но, напротив, демонстрирует его способность волонтаристски перераспределять ресурсы граждан и бизнеса в свою пользу, ситуация «низкой поддержки» является для Кремля и вызовом и опасностью. Эта ситуация подрывает эффект «сверхбольшинства», ослабляя «чрезвычайную легитимность» Кремля, стимулирует оппортунизм элитных групп и протестное

голосование недовольных граждан. Хотя падение поддержки до сегодняшних уровней встречалось в политической карьере Владимира Путина в прошлом трижды, всякий раз это было сопряжено с определенной политической турбулентностью.

Особенностью нынешнего момента является то, что сейчас Кремль гораздо более ограничен в отношении тех средств, которые использовались в предыдущих эпизодах снижения поддержки для возвращения к статус-кво: динамизма экономики и внешнеполитической мобилизации. *Тем не менее не вызывает сомнения, что в ближайшее время Кремль будет искать новые нетривиальные и сильные решения, которые позволили бы резко изменить общественную повестку и развернуть ситуацию, восстановив уровень доверия населения к режиму до уровней, необходимых для надежного решения «проблемы-2024».*

Сегодня сложно сказать, что может быть использовано в качестве триггера такого «переключения» — новая эскалация внешнеполитических конфликтов или, наоборот, «позитивная» повестка объединительного процесса с Белоруссией. Во всяком случае белорусская тема занимала важное место в повестке первого года нового президентства. Назначенный в августе 2018 г. новый посол России в Белоруссии М. Бабич занял жесткую позицию в отношении преференций Белоруссии в торговле с Россией, а в конце года участвовавшие в встрече президентов Путина и Лукашенко сопровождались нервными заявлениями последнего о недопустимости посягательств на суверенитет Белоруссии.

В то же время затяжная экономическая стагнация (рост на уровне существенно ниже среднемирового), сопровождающаяся стагнацией или снижением реальных доходов граждан, остается главным риском для режима и основной причиной все более распространяющейся внутри страны социальной депрессии. Ставка на силу во внешней и внутренней политике, равно как и прожектерские концепции технологического и экономического прорыва с опорой на собственные силы, вряд ли способна эту проблему решить. Между тем расхождение между необходимостью демонстрировать успехи в экономике и на внешней арене, соответствуя стереотипу «великой державы», и реальными возможностями будет в еще большей степени подталкивать режим к использованию рискованных политик и решений и увеличивать вероятность ошибок и просчетов. Таким образом, притом что в настоящий момент политический режим выглядит совершенно стабильным и не сталкивается ни с каким организованным сопротивлением, факторы, обеспечивающие эту стабильность, не выглядят достаточно надежными на фоне существующих экономических и политических вызовов.

ТРЕНДЫ: СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ И ПРОТЕСТНЫЕ НАСТРОЕНИЯ

График 1. Динамика социальных настроений, 2002–2019 гг.

Индекс социальных настроений и его компоненты рассчитываются М. Красильниковой на основании данных «Левада-центра» (<https://www.levada.ru/indikatory/sotsialno-ekonomicheskie-indikatory>). Сводный индекс рассчитан как среднее четырех частных индексов. Как видим, в настоящий момент сводный индекс находится вблизи своих исторических минимумов и ниже уровней, характерных для острых фаз кризисов 2008–2009 и 2014–2015 гг. Основным фактором снижения индекса является индекс оценок власти (президента, правительства, Думы); столь низкие его значения наблюдались лишь в конце 2004 — начале 2005 г., а также в 2013 г. В то же время индекс семьи находится вблизи исторических средних значений, существенно выше кризисных минимумов 2008, 2015 и 2016 гг.

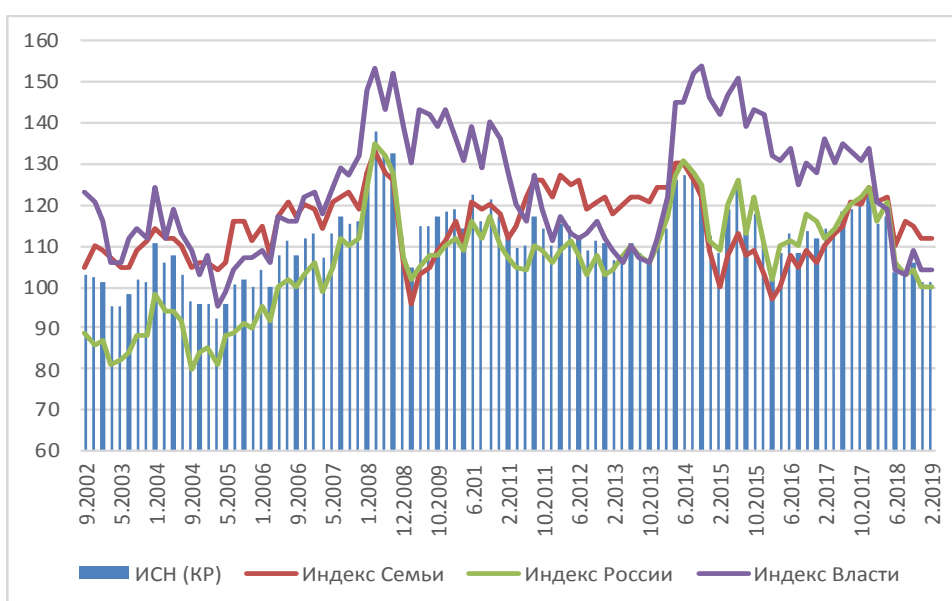


График 2. Социальное самочувствие: ожидания безработицы

Индекс ожидания безработицы также рассчитывается «Левада-центром» как разница ответов «безработных в ближайшие 12 месяцев станет больше» и «станет меньше» (чем ниже значение индекса, тем выше страх безработицы). Традиционно считается, что ситуация на рынке труда в России относительно благополучная. Показатель безработицы, рассчитываемый Росстатом, находился в последние шесть лет на стабильно низком уровне (5–6%) и практически не реагировал на последний экономический кризис. Однако субъективное восприятие безработицы выглядит гораздо более острым и динамичным (следует отметить, что в традиционном опросе «Левада-центра» относительно самых острых общественных проблем безработица также занимает одно из первых мест и первое среди тем, которым уделяет недостаточное время телевидение, см. табл. 1 в разделе «Тренды: холодильник против телевизора»). Максимальных уровней страх безработицы достигал в начале 2009 г., последний кризис также был отмечен всплеском страха перед безработицей (с двумя пиками в начале и конце 2015 г.). На этом фоне заслуживает внимания пока не получившее объяснения резкое изменение ожиданий безработицы в 2018 г., вскоре после объявления о повышении пенсионного возраста. В любом случае этот скачок – одно из проявлений существенного ухудшения социального самочувствия россиян в 2018

г.

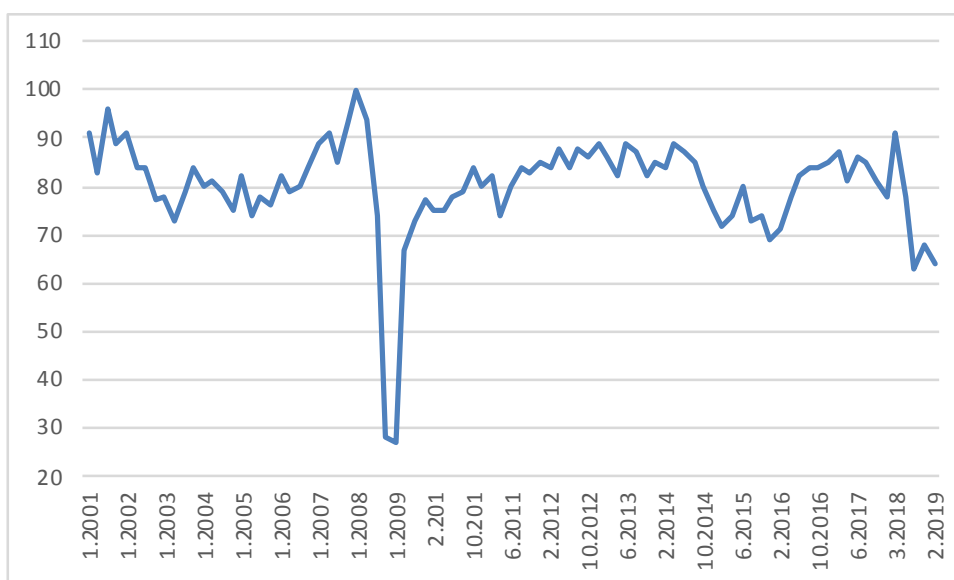


График 3. Динамика протестных настроений в России, 2008–2018 гг.

Опросы «Левада-центра». Ответы на вопросы, возможны ли в ближайшее время массовые протесты в той местности, где вы живете и примете ли вы в таких протестах участие, а также возможны ли протесты с политическими лозунгами и готовы ли вы принять участие в них. Все показатели протестных настроений находятся на максимумах, они выше показателей конца 2011 г. и даже зимы 2009 г.



Данные «Левада-центра»

ПАССИВНО-СИЛОВАЯ: ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ОСТАЛАСЬ КОНФРОНТАЦИОННОЙ, НО УТРАТИЛА ИНИЦИАТИВУ

Павел Баев

- Предвыборное «ракетное» послание Путина обозначило силовой камертон российской внешней политики, а важнейшим итогом года стал развал договора по РСМД; Россия не сумела или не захотела выстроить конструктивный диалог с США по этой теме.
- Июльский саммит Путина и Трампа, поначалу казавшийся успехом, заблокировал возможность дальнейших конфиденциальных контактов; ключевым фактором отношений остается двухпартийный консенсус в США относительно необходимости сдерживания России.
- Накопленные локальные кризисы в отношениях с внешним миром нивелировали положительный эффект «мягкой силы» летнего чемпионата мира по футболу; высокий градус в конфликте с Украиной провоцирует новые санкционные ограничения и надежно блокирует возможность ослабления старых.
- Покушение в Солсбери стало не просто крупнейшим провалом российских спецслужб, оно сформировало новую повестку напряженности в отношениях с Европой: активность российской агентуры в Европе и ее попытки вмешательства в европейские дела стали фактом международных отношений.
- Участие России в запутанном сирийском конфликте практически не приносит политических дивидендов, но создает новые риски для российской внешней политики: Россия оказалась здесь между Ираном и Израилем.
- По большинству глобальных проблем Россия не занимает отчетливой позиции, и идеологическая установка на противодействие революциям в несвободных странах составляет ее главный вклад в международную повестку дня.

Ракетное послание, ускользящий Трамп и коварный Восток

Баланс достижений и неудач сводится для российской внешней политики в минувшем году с явным минусом, в основном в результате накопления мелких и зачастую ненужных кризисов, среди которых самым резонансным стал провал операции российских спецслужб в Великобритании. Единственным серьезным успехом стало проведение чемпионата мира по футболу, но это дорогостоящее использование «мягкой силы» помогло только нейтрализовать последствия допинговых скандалов, а международный престиж страны продолжал ставить отрицательные рекорды.

Исследование авторитетного Pew Research Center выявило, что соотношение позитивных и негативных мнений о России в мире составляет 54% на 34%, а в западных странах — 66% на 27%¹.

Предвыборное «ракетное» послание президента Путина Федеральному Собранию задало тон первому году его нового срока, продемонстрировав, что для российского руководства наиболее надежным инструментом внешней политики остается военная сила. Логическим результатом этого ракетно-ядерного приоритета стал развал — по инициативе США, но вследствие неконструктивной позиции России — Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД), который стал крупнейшей неудачей года. Ракетный пассаж в послании 2019 г. в сочетании с угрозой удара по «центрам принятия решений» не столько закамуфлировал, сколько закрепил этот провал².

Отношения с Соединенными Штатами остаются центральным направлением внешней политики России (что в значительной степени дань традиции и амбициям), и тенденция к ухудшению их продолжает развиваться. Большие надежды возлагались в Кремле на диалог на высшем уровне, но июльский саммит в Хельсинки, который сначала показался крупной удачей, закрыл возможность дальнейших конфиденциальных контактов. Оставляя внутриамериканские раздоры за скобками, нельзя не признать, что расчет на стимулирование серьезных переговоров по стратегическим вооружениям путем рекламной презентации российских ракет не оправдался. Дональд Трамп сугубо не заинтересован в разговорах на эту тему, и все доводы о целесообразности продления «обамовского» Договора СНВ (2010) не могут поколебать его антипатии к ограничениям американских программ³. Можно отметить, что он не питает особой симпатии и к режиму санкций, но здесь решающим моментом остается жесткий двухпартийный консенсус в американском истеблишменте, который сохранится в наступающем электоральном цикле⁴. Чем бы ни завершилось расследование «российского пособничества» команде Трампа в 2016 г., фундаментальная установка на наращивание усилий по сдерживанию

¹ См.: Letterman C. Image of Putin, Russia suffers internationally // Global Attitudes & Trends. 2018. December 6 (<http://www.pewglobal.org/2018/12/06/image-of-putin-russia-suffers-internationally>).

² См.: MacFarquar N. Threatening U.S., Putin promises Russians both missiles and butter // New York Times. 2019. February 20 (<https://www.nytimes.com/2019/02/20/world/europe/russia-missile-threat.html>).

³ Последствия демонтажа системы контроля над вооружениями грамотно оцениваются в статье Алексея Арбатова «Чем опасен для России выход США из Договора о ракетах средней и меньшей дальности», *Московский Центр Карнеги*, 22 октября 2018 г. (<https://carnegie.ru/commentary/77543>).

⁴ Эти ожидания в провластном российском экспертном сообществе отражены в статье Ивана Тимофеева «Интенсивность и объем санкций будут нарастать», *Коммерсант*, 3 февраля 2019 г. (<https://www.kommersant.ru/doc/3873298>).

угрозы со стороны России, отраженная в докладе Национальной разведки США за 2018 г., сохранится и может быть даже усилена¹.

Нарастающие проблемы в отношениях с США российское руководство стремилось компенсировать «разворотом на Восток», и в первую очередь развитием сотрудничества с Китаем. Но и на этом направлении в течение прошедшего года (который стал также первым годом второго срока президентства Си Цзиньпина) каких-либо успехов зафиксировать не удалось. Экономические связи с Китаем выправились после спада в 2015–2017 гг., но стало очевидно, что для Пекина сложные сюжеты торгово-экономических конфликтов с США имеют несравненно большее значение, чем вложения в трансграничные связи с Россией. Российское руководство понимает, что главным критерием силы и влияния в жестко-конкурентном Азиатско-Тихоокеанском регионе является экономический динамизм, но вынуждено делать ставку на демонстрацию военной силы. Стратегические учения «Восток-2018» должны были стать главным внешнеполитическим событием года, но эффект оказался кратковременным и нерезонансным². Попытка Путина повысить внимание в регионе к российской политике путем активных переговоров по курильской проблеме (без каких-либо реальных шагов к ее решению) предсказуемо оказалась непродуктивной³. По корейской проблеме Россия не смогла выдвинуть сколько-нибудь значимой инициативы.

Украинский шлейф европейской политики

Главной внешнеполитической проблемой для России объективно остается конфликт с Украиной, в котором вместо продвижения к нормализации наблюдается наслоение новых проблем на нерешенные старые⁴. Систематическая антиукраинская пропаганда приводит не только к нагнетанию негативного отношения к «братской» стране, но и к сохранению высоких ожиданий войны⁵. Создание Автокефальной

¹ Текст доклада доступен на сайте: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/congressional-testimonies/item/1845-statement-for-the-record-worldwide-threat-assessment-of-the-us-intelligence-community/>

² Сдержанные оценки аналитиков НАТО представлены в статье: Johnson D. Vostok 2018: Ten years of Russian strategic exercises and warfare preparation // NATO Review. 2018. December 20 (<https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation-military-exercises/EN/index.htm>).

³ Компетентное мнение по этой проблеме высказал Георгий Кунадзе в блоге «Полная ясность как разновидность полного тумана», *Эхо Москвы*, 10 января 2019 г. (<https://echo.msk.ru/blog/kunadze/2349673-echo/>).

⁴ Согласно опросам «Левада-центра», от 55 до 60% населения России плохо или очень плохо относятся к Украине. См.: Отношение к странам // Левада-центр. 2018. 6 дек. (<https://www.levada.ru/2018/12/06/otnoshenie-k-stranam-i-sanktsij>).

⁵ Исследование Фонда Фридриха Эберта показало, что 59% россиян ожидают новой войны в Европе по сравнению с 24% граждан Германии и 33% французов. См.: Черненко Е. Новую войну в Европе

православной церкви Украины оказало незначительное влияние на настроения в российском обществе, но стало крайне болезненным поражением для Кремля¹. Кульминацией напряженности стала ноябрьская боевая операция с захватом украинских катеров вблизи Керченского пролива, которая вызвала резко негативную реакцию на Западе². Путин даже не упомянул про Украину в послании 2019 г., что не означает отказа от манипуляции этим конфликтом, но говорит о неготовности его решать.

Тупик в развитии конфликта с Украиной задает негативную тенденцию в развитии важнейших для России отношений с Европой, и попытки российского руководства переломить эту тенденцию были настолько неудачными, что кризис в отношениях достиг рекордной глубины. Огромный ущерб репутации России был нанесен в результате операции российских спецслужб в Великобритании с целью ликвидации «предателя Родины» бывшего полковника Сергея Скрипаля. Провал этой операции и крайне неловкие попытки его пропагандистского прикрытия привели к ужесточению режима санкций и обвинениям в применении химического оружия, а также выявили некомпетентность военной разведки (ГРУ)³. Позиция категорического отрицания, занятая российским руководством, усугубила накал информационной войны, так что последствия этого «инцидента» будут проявляться в течение многих последующих лет путинского президентского срока. В контексте этого доказанного разоблачения многие другие обвинения России в использовании агентуры, коррупции и социальных сетей для вмешательства в политические процессы в европейских странах приобретают достоверность и становятся фактами межгосударственных отношений. Резкое ухудшение отношений с Грецией стало закономерным следствием курса на манипуляцию внутренними противоречиями и спонсирование праворадикальных сил в Европе⁴.

стало видно на радаре // Коммерсант. 2019. 11 февр. (https://www.kommersant.ru/doc/3880498?from=doc_vrez). Эти данные практически совпадают с опросом «Левада-центра», в котором ощущение военной угрозы снизилось с 65% в январе 2016 г. до 56% в декабре 2018 г. См.: Военная угроза // Левада-центр. 2019. 30 янв. (<https://www.levada.ru/2019/01/30/voennaya-ugroza>).

¹ Сжатый анализ этой проблемы см. в: Раскол в мировом православии // Независимая газета. 2018. 28 дек. (http://www.ng.ru/itog/2018-12-28/1_7476_itog4.html).

² Примером такой реакции может служить статья: Carpenter M. How to put Putin in his place // Atlantic Council. 2018. November 28 (<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-to-put-putin-in-his-place>).

³ Заслуживает внимания мнение специалиста по этой теме, см.: Galeotti M. Russia's Military Intelligence Agency isn't stupid // Foreign Policy. 2018. September 6 (<https://foreignpolicy.com/2018/09/06/russias-military-intelligence-gru-isnt-stupid>).

⁴ Анализ этого скандала см. в статье: Meyer H., Reznik I., Kravchenko S. Greek spat exposes Putin's waning clout in European backyard // Bloomberg. 2018. August 4 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-04/putin-s-waning-clout-in-european-backyard-exposed-by-greek-spat>).

Тупики сирийской «миссии»

Российское руководство стремится представить военную интервенцию в Сирии в качестве успешного применения силы во внешней политике, но укрепление режима Башара аль-Асада не решило основных задач этой рискованной операции. Москве не удалось наладить взаимодействие с США и Европой в урегулировании сирийского кризиса, а начальный успех «астанинского формата» с участием Ирана и Турции не получил развития. К весне 2019 г. война застыла в точке неустойчивого равновесия, где участники готовятся к активным действиям, не отвечающим интересам России. Правительственная армия нацеливается на наступление против повстанцев в провинции Идлиб, Турция препятствует этому штурму и готовит собственное наступление против курдов на северо-востоке страны, а Иран активно подталкивает США к выводу войск из Сирии. Россия вынуждена тесно сотрудничать с Ираном, от которого зависит безопасность баз в провинции Латакия, но этот квазисоюз порождает трения и даже прямые столкновения¹. Резкий кризис в отношениях России и Израиля осенью 2018 г. стал следствием укрепляющегося присутствия иранских сил в Сирии, и возможность использования российско-сирийской системы ПВО для прикрытия этих сил от израильских авиационных ударов создает огромный и необоснованный риск для внешней политики России². Сирийская «победа» тоже осталась за рамками послания 2019 г.

Неопределенность задач и планов сирийской интервенции плохо сочетается с нефтяными интересами России, которые, по идее, должны быть главным ориентиром внешней политики. Тесная координация с ОПЕК обеспечила рост цен на нефть в 2017 г. и первой половине 2018 г., но затем эти картельные соглашения стали утрачивать эффективность, и выход на новые договоренности о сокращении добычи едва ли возможен³. Усилия, направленные на продвижение газопроводных проектов Turk-Stream и Nord Stream-2, малопродуктивны с точки зрения укрепления позиций России на энергетических рынках Европы. Главными мировыми тенденциями, определяющими динамику нефтегазового сектора, являются увеличение добычи в США, сокращение роста спроса в Китае и развитие альтернативных источников энергии, но Россия не смогла

¹ Об остроте этих противоречий говорит в интервью авторитетный специалист Александр Шумилин, см.: Желенинин А. Иран России больше не союзник // Росбалт. 2019. 31 янв. (<https://www.rosbalt.ru/world/2019/01/31/1761370.html>).

² Один из крайне рискованных сценариев рассматривается в статье: Щербаков В. Сможет ли Сирия нанести удар по аэропорту Тель-Авива // Независимая газета. 2019. 21 янв. (http://www.ng.ru/kartblansh/2019-01-23/3_7489_kart.html).

³ О временном наращивании добычи в России см.: Rudnitsky J., Khrennikova D. OPEC+ caps prove no barrier to record Russian oil output in 2018 // Bloomberg. 2019. January 2 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-02/opec-caps-prove-no-barrier-to-record-russian-oil-output-in-2018>).

адаптироваться к динамике этих процессов. Крайне неудачными для российских нефтяных интересов оказались вложения в Венесуэле, которые находятся под угрозой не столько из-за политического кризиса в стране, сколько из-за того, что Москва взяла на себя роль главного защитника режима Николаса Мадуро.

Такая роль естественно вписывается в идеологическую установку на противодействие революциям, которая стала отличительной характеристикой российской политики. По большинству глобальных проблем, включая изменение климата, миграции, неравенство, режим торговли, Россия не занимает отчетливой позиции, и контрреволюционная линия составляет ее главный вклад в международную повестку дня. Эта линия оказалась разорвана революцией в Армении, которая застала Москву врасплох на старте нового путинского срока.

В целом уровень активности и наступательности российской внешней политики значительно снизился, целеполагание стало формальным и малоосмысленным. Результативность встреч на высшем уровне практически сошла на нет, а качество дипломатии, обеспечивающей эти контакты, просто удручает, особенно в объяснении собственных провалов пресловутой «русофобией». Демонстрация силы в большинстве случаев производит эффект, обратный желаемому, а возможности практического применения военной мощи продолжают сокращаться. Амбиции во внешней политике все сильнее расходятся с реальным сокращением ее ресурсной и интеллектуальной базы, что предопределяет неизбежность неудач, которые будут повышать риск новых волюнтаристских решений — и еще более болезненных поражений.

ТРЕНДЫ: ОЦЕНКИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

График 4. Оценки гражданами российской внешней политики, 2015–2019 гг.

Опросы ФОМ. Ответы на вопросы «Как вы считаете, сегодня руководство страны уделяет внешней политике слишком много внимания, слишком мало или столько, сколько нужно?» и «Как вам кажется, во внешней политике России за последнее время было больше успехов или неудач?» (<https://fom.ru/Politika/14174>).

В начале 2019 г. уже треть респондентов считает, что руководство уделяет внешней политике слишком много внимания. Соотношение тех, кто видит во внешней политике больше успехов, и тех, кто видит в ней больше неудач, составляло в 2015–2017 гг. 60 к 16, а в последнее время составляет 45 к 25, т.е. как неуспешную ее рассматривает каждый четвертый респондент

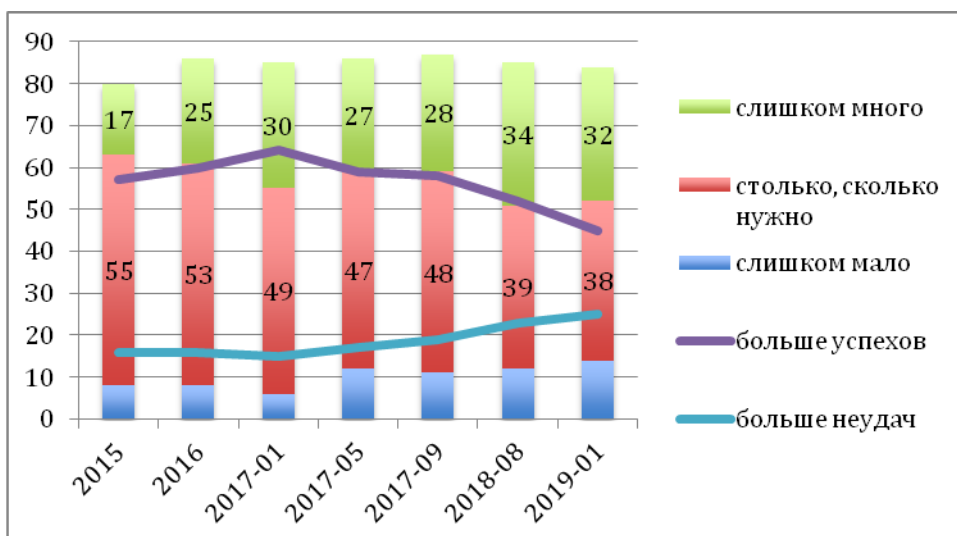
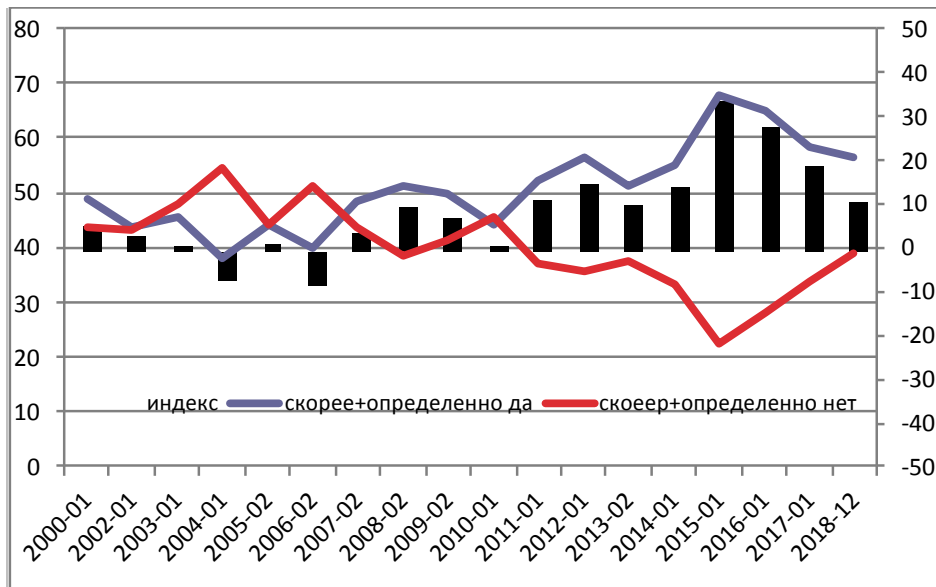


График 5. Оценки уровня внешней угрозы, 2000–2018 гг.

График отражает оценки уровня внешней угрозы, рассчитанные на основании регулярных опросов «Левада-центра» (вопрос «Существует ли сейчас военная угроза России со стороны других стран?»). Как видим, внешнеполитическая тревожность находится все еще на весьма высоких уровнях по сравнению с фоновым уровнем 2000-х годов. Вместе с тем уровень тревожности в последние два года существенно снизился, вернувшись к докрымским уровням 2012–2013 гг. В целом такая динамика отражает постепенное переключение граждан на внутренние проблемы, которые воспринимаются в последний год гораздо более остро, и усталость от внешнеполитической мобилизации



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ОСАЖДЕННОЙ КРЕПОСТИ

Сергей Алексашенко

- Экономика оставалась в рамках тренда вялого роста, несмотря на значительную поддержку со стороны внешнеэкономических факторов — роста цен на нефть и спроса на газ.
- Санкции играли негативно компенсирующую роль при благоприятных внешних условиях: подавляли инвестиционную активность и за счет волатильности рубля «съели» наметившийся в начале года рост реальных доходов граждан.
- Заявленная в первый год нового срока экономическая политика выглядит компиляцией ортодоксально жесткой бюджетной политики и государственного дирижизма.
- Бензиновый кризис продемонстрировал ментальную готовность правительства к использованию административных механизмов при возникновении нестабильности на рынках.
- Проведенная пенсионная реформа не только не отвечает базовым критериям справедливости, но и не решает ключевых долгосрочных проблем экономики: разрушив старый механизм, правительство не ввело никакого накопительного принципа, а значит, пенсионная проблема остается фактором торможения долгосрочного экономического роста.

Тренды: санкции против нефти

Первый год очередного президентского срока Владимира Путина не принес неожиданностей. Экономика вяло росла, даже остановившись в третьем квартале, но компенсировав эту остановку «героическим рывком» в четвертом, когда Росстат сначала пересмотрел в сторону повышения данные по строительству, обнаружив бурный рост инвестиций, а потом еще больше удивил всех, включая кураторов из Минэкономразвития, подняв первую оценку ВВП за 2018 г. до нереалистичных, по мнению большинства экспертов, 2,3%. Тренд снижения доходов населения переломить не удалось, они снова упали на 0,2%, хотя в начале года, казалось, бюджет сделал все от него зависящее, резко увеличив выплаты бюджетникам.

Как и в предыдущий год, существенную поддержку экономике оказали внешнеэкономические условия. Цена на нефть большую часть года росла, и среднегодовая цена (\$ 70,01/баррель) оказалась на 32% выше, чем годом ранее¹; отмена ограничений на добычу нефти в рамках ОПЕК в удобное для российских нефтяников время позволила им быстро нарастить добычу и экспорт во второй половине года. Снижение добычи газа в

¹ Данные Минфина России. В 2017 г. среднегодовая цена барреля нефти составляла \$ 53,03, а в 2016 г. — \$ 41,9.

Северном море привело к росту европейского спроса на российский газ; мировой спрос на уголь продолжал расти, что не только привело к росту его экспорта из России на 11%¹, но и оказало существенную поддержку железнодорожному транспорту. Пусть не рекордный, но хороший урожай зерновых позволил удерживать на высоком уровне их экспорт. Проведение ЧМ-2018 подхлестнуло спрос на пассажирские перевозки и оживило местный бизнес в полутора десятках крупных российских городов.

Важнейшим фактором влияния на российскую экономику в последние пять лет стала внешняя политика России и введенный в ответ на нее режим западных санкций. Две волны усиления санкционного давления — в апреле и августе 2018 г. — привели к снижению курса рубля примерно на 10%, что привело к удорожанию импорта и снижению спроса экономики на импортные товары. С учетом зависимости потребительского рынка и рынка инвестиционного оборудования от внешних поставок вызванная санкциями девальвация рубля, безусловно, сыграла свою негативную роль в торможении инвестиционной активности и «съела» начавшийся в первом полугодии рост реальных доходов населения.

Хотя Кремль стал уже публично признавать негативное влияние западных санкций на российскую экономику, никакого смягчения российской внешней политики в интересах экономики не случилось; более того, можно говорить о том, что градус напряженности в российско-американских отношениях постепенно нарастал.

Экономическая политика: тандем монетаристов и дирижистов

В целом, если оценивать прошедший год исключительно количественно, то он мало чем отличается от года предыдущего, чего нельзя сказать об экономической политике российских властей.

Больше года перед президентскими выборами Кремль поддерживал в медиапространстве иллюзию конфликта и борьбы между так называемыми программами Кудрина и Столыпинского клуба, не отдавая предпочтения ни той, ни другой. То, что было продекларировано после инаугурации в мае 2018 г., лучше всего описывается известной фразой из гоголевской «Женитьбы»: «Если бы губы Никанора Ивановича да приставить к носу Ивана Кузьмича...». По сути дела, помощники Путина взяли макроэкономическую часть из программы Кудрина и добавили к ней дирижистско-инвестиционную концепцию из программы Столыпинского клуба.

¹ В целом с 2011 г. экспорт угля из России вырос на 80%.

С макроэкономикой все просто: Путин хорошо помнит кризис августа 1998-го и не намерен поддерживать политику, в малейшей степени направленную на дестабилизацию бюджета. Неслучайно на протяжении всех 19 лет он держит у руля финансово-экономического блока представителей Минфина образца 1998 г.: Кудрин, Голикова, Игнатьев, Улюкаев, Вьюгин, Куделина, Силуанов — сторонников ортодоксальной и сверхжесткой политики, исключительной целью которой является достижение «священных» показателей бюджетной стабильности. Впрочем, у Путина нет оснований им не доверять: их советы, рекомендации и продавленные решения помогли российской экономике пройти через тяжелейший кризис 2008-го и достаточно быстро восстановить равновесие после кризиса 2014–2015 гг. Ну, а когда министр финансов Силуанов согласился на увеличение бюджетных расходов (за счет повышения ставки НДС и пенсионного возраста) и в придачу «расщедрился» на создание Фонда развития (за счет 1%-го дефицита бюджета), то никаких сомнений в том, что проводимая бюджетная политика является правильной, у Путина не должно было остаться.

В отношении политики Центрального банка сомнений у Путина было еще меньше: стабилизация ситуации на валютном рынке за счет перехода к плавающему курсу рубля (и выросших цен на нефть), наконец-то реализованное снижение инфляции до уровней ниже 5% годовых обеспечивали поддержку президентом всего, что бы Центральный банк ни предлагал. Провалы банковского надзора и консолидация более чем 75% активов банковского сектора под контролем государства, похоже, не сильно волнуют Кремль — линия на национализацию прослеживается не только в финансовом секторе, а покрытие за счет бюджета и печатного станка (через Фонд консолидации банковской системы) убытков банков и компаний, находящихся в госсобственности или принадлежащих «правильным» бизнесменам, давно уже стало нормой российской экономической политики.

В такой ситуации у внутренних или посторонних критиков супержесткой макроэкономической политики, оказывающей удушающее воздействие на экономику (повышение налогов и повышение процентной ставки в условиях вялого роста), не было никаких шансов добиться от президента согласия на ее смягчение.

Однако оборотной стороной незыблемости позиций макроэкономического блока в глазах Кремля стала приверженность Минфина и Центробанка принципу «я не я, и лошадь не моя!» — оба ведомства фактически заявили, что темпы экономического роста не входят в сферу их ответственности. Между тем нарастающий разрыв между темпами роста российской и мировой экономик (в то время как последняя в 2012–2018 гг. росла со

скоростью выше 3,5% в год, среднегодовой рост российского ВВП составил 1,1%) стал главным тревожным моментом для Кремля, а тезис об экономическом прорыве — доминирующим в риторике Владимира Путина (в том числе в президентском послании 2019 г.).

Поскольку макроэкономический блок устранился от решения проблемы темпов роста, Путину не оставалось ничего иного, как опереться на альтернативную команду, во главе которой встал помощник президента по экономике Андрей Белоусов, являющийся ярковыраженным приверженцем дирижистской концепции роста, в которой главенствующая роль отводится государственным инвестициям. Отсюда появились нацпроекты, оцениваемые в 28 трлн бюджетных рублей, знаменитое «письмо Белоусова», в котором он указал Путину на сверхдоходы сырьевых компаний и предложил использовать эти ресурсы для финансирования госпроектов и выстраивание очередной, инвестиционной, вертикали власти, вдоль которой вниз идут планы и деньги, а вверх — отчеты.

Тема нацпроектов и госинвестиций настолько увлекла их идеологов, что при написании майского указа тема доходов населения ушла на второй (если не на третий) план и из него исчезли какие-либо цифры, обещания или ориентиры в этой области.

Госплановизация экономической политики, очевидно, еще бесконечно далека от венесуэльского уровня, но весенний «бензиновый кризис» и его слабое повторение осенью 2018 г. выглядят весьма показательными с точки зрения проникновения этой концепции в головы правительственных чиновников. Хотя по своим масштабам рост цен на бензин в целом был весьма умеренным (8–10% за год), он вызвал необъяснимо резкую реакцию в Кремле и подтолкнул правительство к использованию механизмов замораживания цен, чего Путин избегал на протяжении своих предшествовавших 18 лет.

На мой взгляд, этот «тектонический сдвиг» в экономической политике остался малозамеченным и недооцененным, что можно понять: никаких конкретных решений, которые оказывают влияние на повседневную жизнь, принято не было. Однако если Кремль пойдет по этому пути дальше, то грядущие новации могут оказаться гораздо более заметными и привести к серьезным изменениям во всей конструкции российской экономики¹.

¹ В конце января появилась информация о том, что Минэкономразвития по поручению вице-преьера Козака занялось разработкой предложений по выравниванию «нормы прибыли» в различных секторах экономики.

Пенсионная недореформа

В отличие от многих я не расцениваю как значимые с точки зрения экономической политики те решения по повышению пенсионного возраста, которые были приняты в прошедшем году. На профессиональном уровне уже давно стало очевидно, что для долгосрочного балансирования пенсионной системы правительству (независимо от того, кто в нем будет сидеть) придется делать выбор между тремя плохими решениями: повышением пенсионного возраста, повышением ставки пенсионных взносов или снижением реального уровня пенсий. К этому решению Путин был готов, и его принятие лишь отложили на время после президентских выборов. Поэтому обоснованные претензии возникают не к самому решению, а к тому, что его имплементация была недостаточно растянута во времени; к тому, что его реализация могла безболезненно начаться через 2–3 года; к тому, что не охвачены повышением пенсионного возраста силовики, военнослужащие; к тому, что размеры пенсий высших госчиновников достигли немислимых величин. Но даже если бы все эти вопросы были решены с максимальной аккуратностью, это бы не означало коренного улучшения самой «реформы».

То, что случилось в пенсионной системе России в 2018 г., нельзя назвать словом «реформа», поскольку никакие базовые принципы пенсионной системы не были затронуты. Главная претензия в адрес властей состоит в том, что, после того как в 2013 г. была разрушена обязательная накопительная система, ничего на смену ей создано не было.

С одной стороны, это означает, что тот механизм формирования длинных денег, который существовал до 2013 г. и подпитывал российский рынок облигаций, прекратил свое существование и никаких шагов для его поддержки правительство не смогло сделать по непонятным причинам. При всех вопросах к системе индивидуального пенсионного капитала эта концепция вполне понятна, логична и имеет право на существование; ее основные контуры были обрисованы уже в конце 2015 г., однако даже до предъявления законопроектов на обсуждение дело с тех пор не дошло.

С другой стороны, любая пенсионная система имеет супердлинный временной горизонт и затрагивает интересы тех, кому сегодня 20–25 лет. В этой связи всем понятно, что нынешняя пенсионная система, опирающаяся исключительно на солидарно-распределительный механизм — выплата пенсий за счет взносов, уплачиваемых сегодняшними работниками, — не в состоянии будет обеспечивать достойный уровень пенсий уже через 20–25 лет, а пенсионные накопления могут создать дополнительный

источник для получения пенсий только через весьма длительный период времени. Следовательно, любое промедление с началом функционирования накопительной системы будет означать растущую нагрузку на бюджетную систему в будущем или вести к снижению уровня жизни пенсионеров.

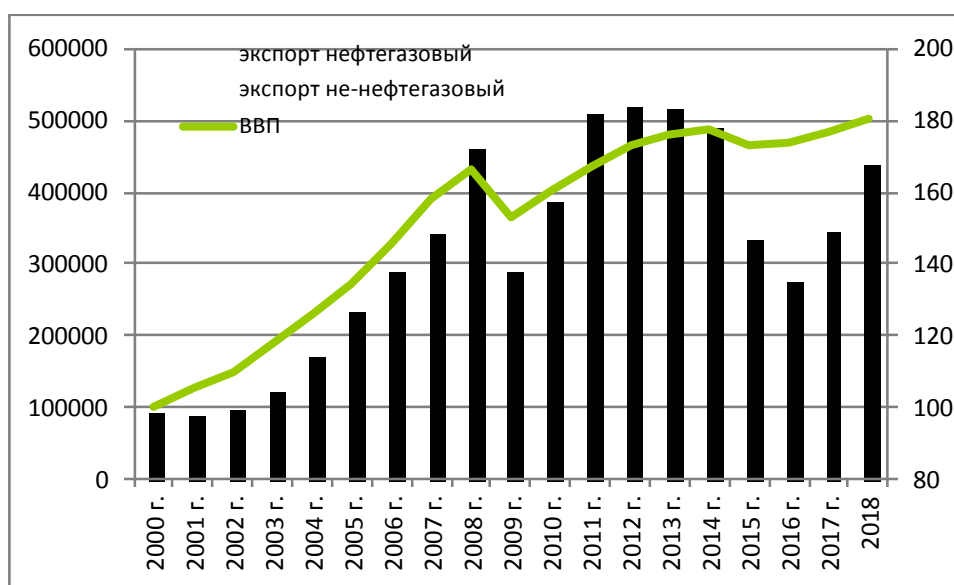
В этой связи неспособность правительства принять решение по этому вопросу лишь усугубляет положение дел в экономике, поскольку не позволяет задействовать даже те механизмы поддержки роста, которые доступны Кремлю сегодня.

Подведем итоги: российская экономика в 2018 г. вяло росла, опираясь исключительно на улучшавшиеся внешнеэкономические условия; принятые решения по повышению налоговой нагрузки и процентной ставки будут тормозить и без того недостаточно быстрый рост; проблема низких темпов роста стала всерьез беспокоить Кремль, решать ее он собирается с помощью возврата к подобию госплановской практики, что вряд ли приведет к достижению желаемых целей. В то же время Кремль не может ничего предложить обществу для решения проблемы продолжающегося снижения доходов населения, а это означает, что холодильник будет более уверенно демонстрировать свое преимущество перед телевизором.

ТРЕНДЫ: КЛЮЧЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИКИ

График 6. Динамика экспорта и ВВП России, 2000–2018 гг.

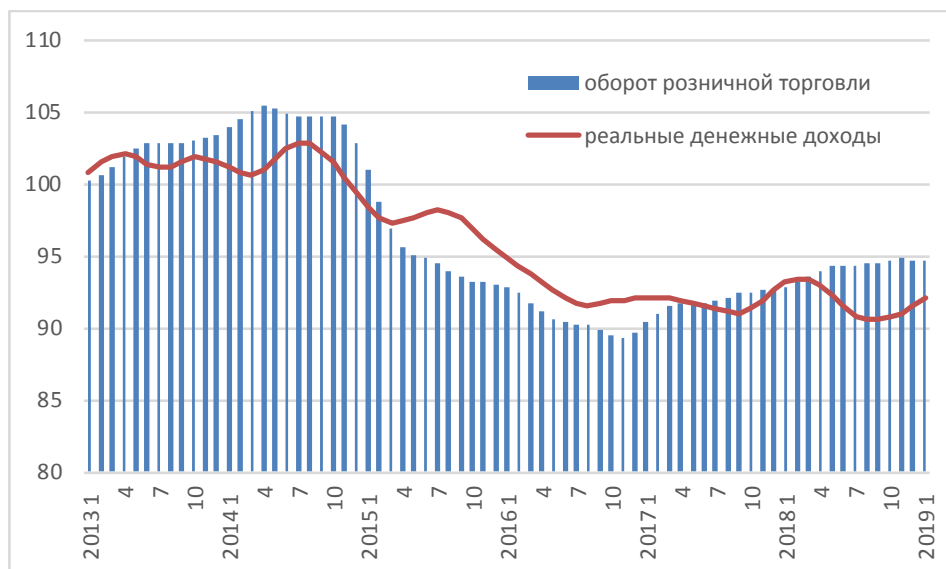
В 2018 г. российская экономика демонстрировала вялый рост на фоне интенсивного увеличения стоимостных и физических объемов нефтегазового и ненефтегазового экспорта. Прирост ВВП в 2018 г. составил, по данным Росстата, 2,3%, однако большинство экспертов считают эту цифру статистическим артефактом. Даже с учетом этой завышенной цифры средние темпы роста российской экономики в 2012–2018 гг. составили 1,1%, средние темпы роста мировой экономики в те же годы составили 2,9%, а средние темпы роста за последние 10 лет в России составляют 0,9%



Источник: данные Росстата, Банка России, расчеты авторов.

График 7. Динамика оборота розничной торговли и реальных денежных доходов, 2013–2018 гг.

Реальные располагаемые доходы граждан снизились по итогам года на 0,2%, а в январе 2019 к январю 2018 г. — на 1,3%. Оборот розничной торговли достиг 31,6 трлн руб., т.е. вырос в реальном выражении на 0,9% по сравнению с 2017 г. Следует, однако, учитывать, что в 2018 г. объем потребительских кредитов, взятых населением, вырос на 22%, или на 1,4 трлн руб.



Источник: данные Росстата, Единого архива экономических и социологических данных НИУ ВШЭ, расчеты авторов.

СОЦИАЛЬНЫЕ НАСТРОЕНИЯ И РЕЖИМНЫЕ ЦИКЛЫ: ЧТО ПРИДЕТ НА СМЕНУ «КРЫМСКОМУ СИНДРОМУ»?

Кирилл Rogov

- Целый ряд социологических индикаторов указывает на существенные изменения в социально-политических настроениях россиян на протяжении прошедшего года — на окончание посткрымского консенсуса в общественном мнении.
- Вместе с тем снижение рейтинга одобрения президента не несет критических рисков для режима; смена циклов высокой и низкой поддержки наблюдалась в истории путинского правления несколько раз.
- Снижение поддержки является следствием сознательных действий Кремля, которые хотя и снижают текущее доверие граждан, несут с собой «выигрыш» в среднесрочной перспективе — улучшение ситуации в государственных финансах (снижение издержек на социальную политику, рост налоговых поступлений).
- Не являясь критической угрозой, периоды «низкой поддержки» являются серьезным вызовом и в прошлом всегда сопровождались некоторой политической турбулентностью; особенностью нынешнего цикла является то, что средства, использовавшиеся для восстановления статус-кво в прежних циклах, сейчас гораздо менее доступны.
- Не вызывает сомнения, что в ближайшее время Кремль вынужден будет искать средства для того, чтобы достичь перелома в настроениях граждан, — возможно, прибегая к достаточно рискованным шагам.
- Главным вызовом для режима в текущей ситуации остается неблагоприятная экономическая динамика, провоцирующая углубляющуюся социальную депрессию, причем в отличие от прошлого периода ответственность за нее все в большей степени будет возлагаться гражданами на Кремль.

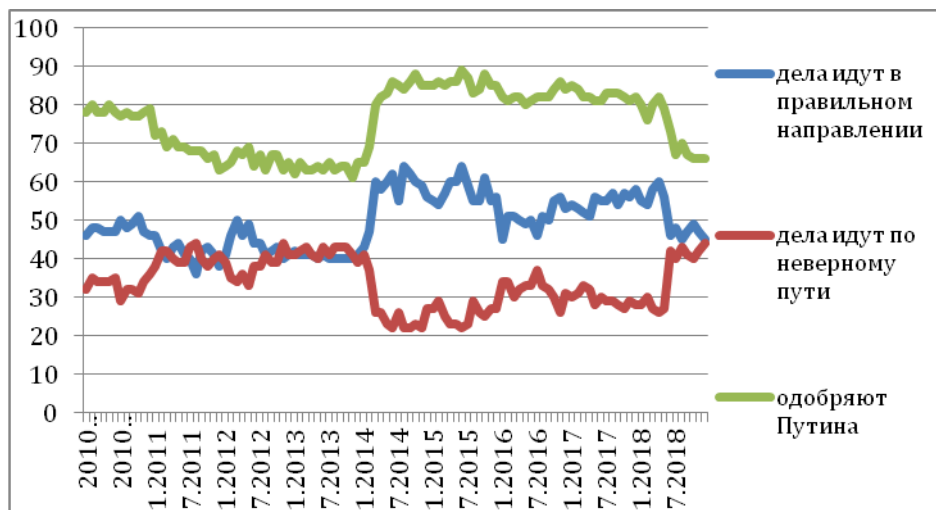
Конец эпохи: рейтинг и не только

Существенные изменения в настроениях россиян, общее снижение доверия к режиму, и в том числе снижение так называемого рейтинга Путина, стали едва ли не самой важной и обсуждаемой новостью первого года нового срока. Пресловутый рейтинг (уровень одобрения деятельности президента) оставался одним из самых известных маркеров «крымского синдрома» — необычайно высокого уровня поддержки режима в период после присоединения Крыма и войны в Восточной Украине. Навязчивое внимание к рейтингу вполне оправданно: в персоналистских режимах он является самостоятельным политическим институтом, указывающим на степень лояльности граждан сложившемуся статус-кво и влияющим на поведение политических акторов.

Как видно на графике 8, значения «рейтинга одобрения» резко снизились в июне 2018-го — почти симметрично его стремительному взлету в марте 2014 г.; синхронно поднимался и снижался также показатель «доверия» (ответы на вопросы «Одобряете ли вы Путина на посту президента России?» и ответы с упоминанием Путина на вопрос «Назовите 5–6 политиков, которым вы более всего доверяете?»). Практически та же картина наблюдается и в данных по «доверию» Путину ФОМ¹. Показателем изменившихся настроений выступает, однако, не только рейтинг. Так, разница позитивных и негативных оценок положения дел в стране на протяжении всего посткрымского периода составляла в среднем +28 пунктов (несмотря на кризис 2015–2016 гг.), а летом 2018 г. ситуация внезапно вернулась к характерному для докрымского периода нулевому балансу (опросы «Левада-центра», см. график 8). Возврат к докрымским показателям можно обнаружить и в некоторых других данных, например в уровне доверия к основным государственным и публичным институтам.

В целом можно говорить о том, что четырехлетний посткрымский период в российской политике закончился. Но что это значит для режима и каких последствий можно ожидать? Ответы на эти вопросы требуют более детального анализа и интерпретации как самих показателей, так и масштабов и характера их изменений.

График 8. Одобрение президента и оценки положения дел в стране, 2010–2019 гг.



Возвращаясь к пресловутому рейтингу (уровень одобрения президента), следует прежде всего сказать, что этот показатель в российских институциональных условиях подвержен значительной инфляции. Его среднее значение за 19 лет путинского правления

¹ См., например, «Доминанты. Политические индикаторы. 7 февраля 2019 г.» (<http://bd.fom.ru/pdf/d05pi2019.pdf>).

составляет 76 пунктов — невероятно высокий уровень для лидера любой демократической страны. Эта инфляция, или авторитарное смещение в рейтинге, задается, на наш взгляд, несколькими факторами:

- низкой конкурентностью политической и медиасреды: если бы оппозиция имела широкий доступ к СМИ, а сами СМИ были более свободными, рейтинг не был бы столь высоким;
- механизмом «спирали молчания»: знание респондентов о том, что Путин пользуется всеобщей поддержкой, делает отрицательный ответ более тяжелым выбором; респондент фактически отвечает не на вопрос «Одобряете ли вы Путина?», а на вопрос «Одобряете ли вы, как большинство соотечественников, Путина или принадлежите к группе маргиналов, его не одобряющих?» и должен определиться в своих отношениях с этим «большинством»;
- эффектами интервью: как свидетельствуют опросы и фокус-группы, часть людей опасается последствий за нелояльные ответы в социологических опросах, а часть воспринимает интервью как коммуникацию с «властью»¹.

Таким образом, с одной стороны, «рейтинг одобрения» динамичен и отражает изменения в настроениях избирателей, с другой, в условиях авторитарного правления он значит не то же самое, что рейтинг одобрения Дональда Трампа, Эмманюэля Макрона или Ангелы Меркель. Давление авторитарного «климата мнений» ведет к тому, что даже люди, недовольные ситуацией в стране, не склонны адресовать это недовольство Владимиру Путину.

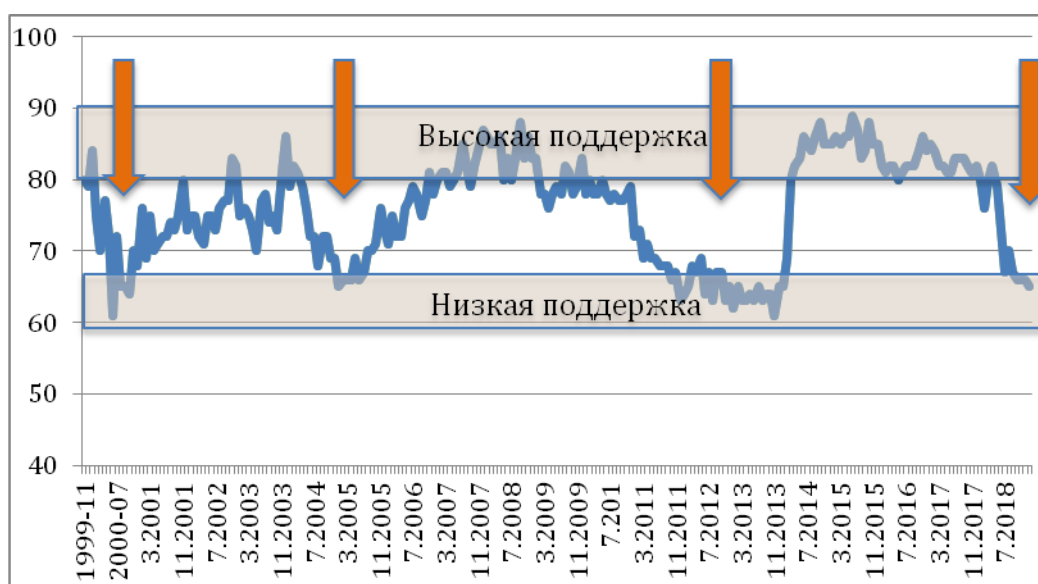
Сверхбольшинство и режимные циклы

При среднем значении рейтинга в 76 пунктов в действительности можно различать несколько его якорных интервалов (график 9). Эти интервалы маркируют периоды мобилизации лояльности, когда значение показателя превышает 80%, и демобилизации, когда оно снижается до уровня 60–67%. Различие двух этих ситуаций становится яснее, если интерпретировать их в обратном смысле. В первом случае не одобряющими Путина себя объявляют около 15% граждан, которые выглядят на фоне всеобщего одобрения определенно маргинальной группой; во втором таких оказывается около трети (31–35%). Здесь группа определенно недовольных политиками режима не выглядит уже

¹ См. подробнее, например: Rogov K. Public opinion in Putin's Russia. The public sphere, opinion climate and 'authoritarian bias': NUPI Working papers. N 878 / Norsk Utenrikspolitisk Institutt. 2017. Приведенные в этой публикации данные массовых опросов противоречат выводам экспериментального исследования: Frye T., Gehlbach S., Marquardt K., Reuter O. Is Putin's popularity real? // Post-Soviet Affairs. 2017. Vol. 33, N 1.

маргинальной, и в результате, помимо доминирующей нормы «одобрения», начинает формироваться также «младшая», но вполне легитимная, не маргинальная норма «неодобрения», подрывая эффект «спирали молчания».

График 9. Режимные циклы: периоды высокой и низкой поддержки, 2000–2019 гг.



Источник: ежемесячные опросы «Левада-центра».

Как видно на графике, снижение рейтинга в зону низкого интервала вовсе не является критическим событием для режима. На протяжении путинского правления нынешний эпизод снижения уже четвертый. Первый наблюдался весной–летом 2000 г., в период столкновения Путина с медиаолигархами (В. Гусинским и Б. Березовским); второй — в конце 2004 — начале 2005 г., когда проводилась монетизация льгот и были отменены прямые выборы губернаторов; наконец, третий, самый длительный, — в 2011–2013 гг. (с перерывом в виде краткой предвыборной мобилизации весны 2012 г.). Впрочем, за каждым таким падением в прошлом следовал новый подъем рейтинга. Эти спады и подъемы образуют своего рода повторяющиеся циклы путинского режима.

Не являясь критическими для устойчивости режима, периоды снижения поддержки между тем остаются для него вызовом и угрозой. В прошлом всякий раз они сопровождались определенной политической турбулентностью. Периоды низкой поддержки подрывают представление общества о наличии прочного президентского сверхбольшинства, а это, в свою очередь, мобилизует недовольных и оппозицию, стимулирует оппортунизм элит и ослабляет экстралегитимность Путина.

Наглядной демонстрацией рисков, связанных с ситуацией низкой поддержки, в нынешнем эпизоде уже стали неудачи Кремля на региональных выборах. Особенно характерны в этом отношении поражения на губернаторских выборах. В тех регионах, где инкубенты не смогли избраться в первом туре, во втором туре на избирательные участки пришли контингенты избирателей, не голосовавшие в первом туре, специально для того, чтобы проголосовать против ставленника Кремля, который в результате терпел сокрушительное поражение¹. Иными словами, уверенные в предопределенности исхода выборов, эти контингенты предпочитали неучастие в выборах, что создавало более комфортную ситуацию для инкубента, однако свидетельство того, что позиции режима не так сильны, как считалось, мобилизовало их на протестное голосование во втором туре.

В поисках серебряной пули

По общему мнению, снижение поддержки в 2018 г. стало следствием объявления о повышении пенсионного возраста. И нет никакого сомнения, что именно это явилось триггером перелома в социальных настроениях (показатели резко изменились в июне — после объявления о реформе). Однако при детальном рассмотрении ситуация выглядит несколько сложнее. Как видно на графике 10, субъективные оценки личного (семейного) материального положения начали ухудшаться сразу после президентских выборов, к концу года индекс снизился на 50 пунктов, что составляет половину общего снижения индекса в ходе кризиса 2014–2016 гг. Эта динамика коррелирует со снижением реальных располагаемых доходов россиян во второй половине года, зафиксированных Росстатом. И хотя масштабы реального снижения были существенно меньшими, они, по всей видимости, были болезненно восприняты на фоне позитивных ожиданий и стабилизации доходов в 2017 г. Так или иначе, именно затяжная стагнация в экономике и продолжающееся уже более четырех лет снижение доходов и явились тем фоном, на котором было воспринято объявление о повышении пенсионного возраста².

¹ См. подробнее: Стресс-тест на пол-России. Технологии электорального доминирования и их ограничения. М. : Либеральная миссия, 2018 (http://www.liberal.ru/upload/files/Libmissiya_vibory_2018.pdf).

² См. также: Волков Д. Как власти поддержать рейтинг // Ведомости. 2019. 11 февр.

График 10. Индекс субъективных оценок материального благополучия и индекс реальных располагаемых доходов, 2014–2018 гг.



Примечание. Индекс материального благосостояния рассчитан нами на основе ответов на вопрос «За последний год материальное положение вашей семьи улучшилось, ухудшилось или не изменилось?» («Левада-центр»), индекс реальных располагаемых доходов рассчитан НИУ ВШЭ на основе данных Росстата.

Ухудшение экономического самочувствия населения во второй половине 2018 г. было связано, по всей видимости, как с нестабильностью рубля, так и с бюджетной консолидацией, которую проводили власти после президентских выборов. Таким образом, в следующие после успешных выборов месяцы Кремль предъявил российскому населению целый ворох неприятных новостей — это и повышение пенсионного возраста, и повышение налогов для бизнеса, и бюджетная консолидация. В таком контексте снижение поддержки выглядит не просто ожидаемым, но даже достаточно умеренным. А тот факт, что, предъявив такое количество плохих новостей населению, Кремль сумел не допустить мобилизации протестных настроений и организованных массовых выступлений против своих реформ, свидетельствует не столько о слабости режима, сколько, напротив, о его институциональной устойчивости.

Возвращаясь к отмеченным выше циклам низкой/высокой поддержки в истории путинского режима, следует сказать, что и в прошлом — как минимум в двух эпизодах снижения поддержки — это снижение было связано с задевавшими интересы влиятельных групп усилиями Кремля (непосредственно после президентских выборов) по изменению тех или иных политических балансов или объема собственных обязательств перед гражданами. В 2000 г. Путин противостоял мощным медиаимпериям и в результате сумел подрвать их влияние. В 2005 г. он атаковал региональные элиты и их политические позиции в лице избираемых губернаторов, а также перераспределял социальные обязательства государства перед «льготниками». В обоих случаях это вело к

снижению популярности, но и к значительному институциональному укреплению режима в среднесрочной и длительной перспективе. Одновременное повышение налогов и пенсионного возраста также существенно улучшает ситуацию в государственных финансах, а политическая цена, которую Кремль вынужден был за это заплатить, выглядит пока вполне умеренной.

Такая перспектива позволяет лучше понять и природу циклов снижения поддержки, и стратегии Кремля в первый год очередного президентского срока. Однако все это не отменяет того факта, что ситуация низкой поддержки является серьезным вызовом для режима, а длительный период низкой поддержки выглядит практически неприемлемым сценарием в контексте «проблемы-2024». В 2000 г. возвращение к ситуации высокой поддержки было обусловлено как ростом экономики, так и перераспределением медиаактивов — и Первый канал, и НТВ перешли под контроль Кремля. В 2005 г. успешный выход из «ямы» был обусловлен чрезвычайно благоприятной экономической конъюнктурой: и цены на нефть, и российская экономика демонстрировали бурный рост. В 2014 г. возвращение было обеспечено мощной внешнеполитической мобилизацией, связанной с присоединением Крыма и войной в Восточной Украине. Сегодня все эти опции выглядят малопривлекательными: население теряет интерес к телевидению и повестке пропаганды (см. раздел *«Тренды: холодильник против телевизора»* ниже), способы выйти из затяжной стагнации в экономике не просматриваются и даже внешнеполитическая мобилизация выглядит проблемой на фоне растущего раздражения внешнеполитической активностью Кремля.

Несмотря на это, поиск сильного решения, которое бы вновь развернуло социальные настроения в благоприятную для режима сторону в течение следующих года — полутора лет, остается главным императивом для режима. В противном случае ситуация низкой поддержки будет провоцировать все большую нестабильность и внутриэлитные конфликты по мере приближения 2024 г. Удача или неудача в этих поисках во многом и определит сценарий очередного президентского срока и предстоящего «конституционного транзита», какой бы сценарий для него ни был выбран.

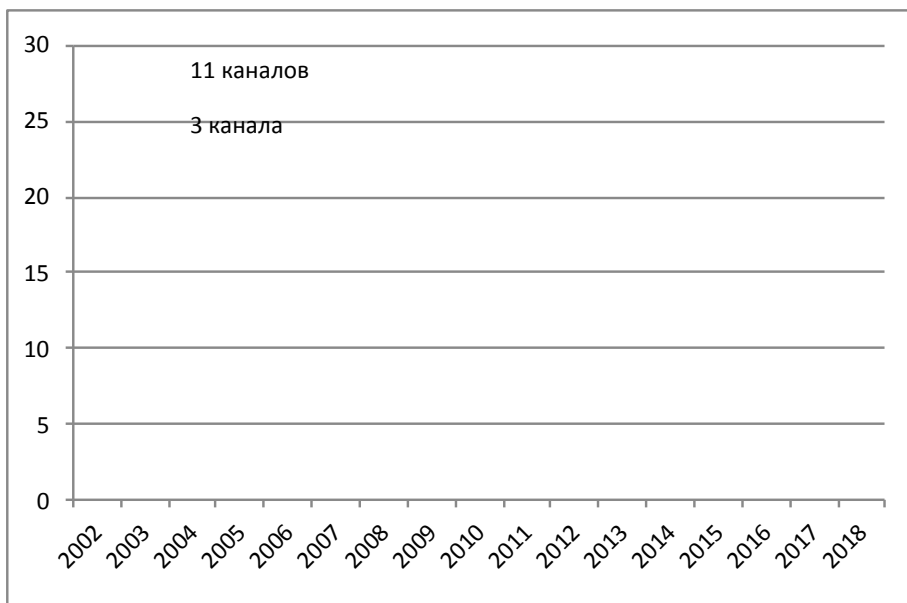
Главным же вызовом, безусловно, остается экономическая динамика. В условиях мобилизованной лояльности в посткрымском периоде долгосрочная стагнация и снижение реальных доходов практически не конвертировались в политическое недовольство. Это во многом и укрепило Кремль в представлении, что стабильность государственных финансов является главным и достаточным условием стабильности режима, а экономку и население можно отжимать как губку. Следующий год обещает быть в экономическом отношении

более сложным, чем предыдущий, в то время как восприятие экономических проблем населением резко изменилось. Теперь ответственность за них в гораздо большей степени, чем раньше, возложена на Кремль. И переубедить население в этом вряд ли будет возможно, не прибегая к чрезмерно рискованным маневрам.

ТРЕНДЫ: ХОЛОДИЛЬНИК ПРОТИВ ТЕЛЕВИЗОРА

График 11. Среднесуточное время просмотра информационно-политических передач на трех главных и 11 каналах российского телевидения (население старше 18 лет)

Как показывают данные телеметрии, информационная вовлеченность граждан, их внимание к контролируемому государством телевидению играла особенно важную роль в посткрымском эпизоде мобилизации поддержки политического режима. В настоящий момент этот ресурс выглядит исчерпанным — значения вернулись к докрымским показателям



По данным «Mediascope».

График 12. Индекс доверия к СМИ, 2005–2018 гг.

В отличие от плавного снижения интереса к общественно-политическим программам телевидения, индекс доверия СМИ (ответы на вопрос «В какой мере заслуживают доверия печать, радио, телевидение?», опросы «Левада-центра») демонстрирует более резкое изменение. И сам индекс (красная линия), и доля ответов «совсем не заслуживает» (синие столбики) существенно изменились именно в 2018 г.

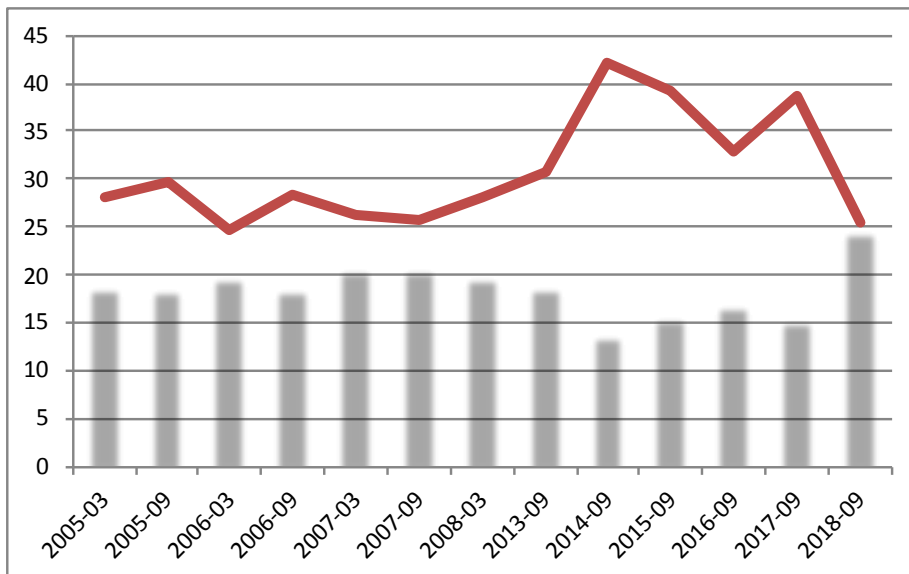


Таблица 1. Оценки информационной политики центральных телеканалов

Таблица дает представление о причинах падения интереса и доверия к телевидению. Как видим, представления об актуальной повестке и наборе наиболее важных тем у населения резко сдвинулись от внешнеполитической проблематики к внутренней и социально-экономической и теперь не соответствуют меню, предлагаемому телевизионным официозом

КАК ВЫ СЧИТАЕТЕ, ДОСТАТОЧНО ЛИ ГЛАВНЫЕ ТЕЛЕКАНАЛЫ РОССИИ УДЕЛЯЮТ ВНИМАНИЯ ПРОБЛЕМЕ ...?

	низкого уровня жизни	роста цен	борьбы с безработицей	коррупции	низкого уровня медицины и образования	операции в Сирии	положению России в мире
слишком много	3	4	4	7	5	39	18
столько, сколько нужно	37	37	31	40	34	47	61
недостаточно внимания	54	54	59	46	55	11	15

НОВЫЙ СВЕРХЦЕНТРАЛИЗМ: МАССОВАЯ РОТАЦИЯ ГУБЕРНАТОРОВ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Александр Кынев

- Первый год нового президентского срока продемонстрировал приверженность Кремля политике массовой замены губернаторов, начатой еще в ходе подготовки к выборам.
- Беспрецедентная по размаху в постсоветской России и сравнимая лишь с горбачевской ротацией второй половины 1980-х замена региональных начальников характеризуется полным игнорированием интересов местных элит и общественного мнения.
- Продвигая в губернаторы «технократов-варягов» — представителей федеральной бюрократии, более лояльных целям Москвы и федеральных финансово-промышленных групп, нежели местным интересам и элитам, Кремль рассчитывает на эффект «новизны», а также на свои административные и репрессивные ресурсы.
- Предпринятая на фоне негативной экономической динамики и общего снижения поддержки режима кампания «обновления» региональных руководителей запускает малоуправляемые и плохо прогнозируемые процессы в политической жизни регионов, ведущих не к стабилизации, а к политизации управленческих процессов.

Массовая ротация: варяги, выдаваемые за технократов

В преддверии президентских выборов провластные политологи активно обсуждали некий «образ будущего», которым предполагалось увлечь избирателей на фоне того, что президент в стране остается старый¹. В реальности вместо «новых идей» и «новых горизонтов» была развернута кампания презентации новых лиц: старого, но умудренного президента окружает целая команда молодых и энергичных «технократов».

Элементы новой региональной политики стали проявляться с лета 2016 г. 28 июля были назначены сразу четыре новых и.о. губернаторов — трое выходцев из ФСО и ФСБ (Евгений Зиничев в Калининградской, Игорь Васильев в Кировской и Дмитрий Миронов в Ярославской областях) и первый условный «молодой технократ» Дмитрий Овсянников в Севастополе. В октябре в Калининградской области глава администрации сменился повторно, вместо установившего рекорд краткости руководства регионом Е. Зиничева врио губернатора стал второй «молодой технократ» — Антон Алиханов.² Именно с его назначения образ «молодого технократа» укореняется в СМИ.

¹ См.: Мухаметшина Е., Чуракова О. Поиски образа будущего для Владимира Путина идут тяжело // Ведомости. 2018. 16 июля (<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/07/17/723958-obrazabuduschego-putina>).

² Д. Овсянников, 1977 г. р., после работы в руководстве ряда промышленных предприятий руководитель департамента, а затем заместитель министра в Минпромторге России; А. Алиханов, 1986 г. р., с 2010 г. работал в Министерстве юстиции, затем в Минпромторге, с 22 сентября 2015 г. зампредела правительства Калининградской области.

Хотя из последующих назначенцев 2017–2018 гг. далеко не все были молодыми и тем более технократами, в целом под типаж менеджера 30–50 лет, выходца из федеральных ведомств или корпораций, подпадает основная масса назначений. В реальности же главной характеристикой назначенцев 2017–2018 гг. является их чужеродность регионам их назначения. Под имиджевой оболочкой «молодого технократа» в большинстве случаев скрывается средних лет варяг.

В январе — апреле 2017 г. было назначено еще восемь новичков. Из них к «молодым технократам» явно относились трое — замминистра транспорта РФ Алексей Цыденов (1976 г. р., Бурятия); руководитель Департамента экономической политики и развития Москвы, бывший руководитель администрации губернатора Пермского края Максим Решетников (1979 г. р., Пермский край); генеральный директор Агентства стратегических инициатив Андрей Никитин (1979 г. р., Новгородская область). Прочие назначенцы были либо старше, либо с явным опытом публичной политики¹.

9 сентября 2018 г. прошли прямые выборы губернаторов в 22 регионах, еще в четырех (Дагестан, Ингушетия, Ненецкий и Ямало-Ненецкий АО) главу региона избрали депутаты регионального парламента). В 18 из 26 регионов выборы были досрочными, т.е. здесь были назначены новые врио из Москвы, плюс в Магаданской области, где полномочия губернатора истекали в сентябре 2018 г., он был заменен на мэра Нижнего Тагила С. Носова на старте кампании. Итого до выборов обновлены были губернаторы в 19 регионах из 26 (73%). Для сравнения: в 2013 г. на этапе назначения ротация составляла 50%, в 2014 г. — 39%, в 2015 г. — 33%, в 2016 г. — 55%, в 2017 г. — 70%.

«Молодыми» из этой группы можно считать 13 человек, из них чистых технократов лишь четверо: первый зам из Минпромторга Глеб Никитин (1977 г. р.,

¹ Назначенный врио главы Удмуртии Александр Бречалов, 1973 г.р., вряд ли мог считаться «чистым технократом», так как имел опыт руководства общественной организацией «Опора России», сопредседательства в ОНФ и с 2014 г. был секретарем Общественной палаты РФ. Врио губернатора Рязанской области Николай Любимов, несмотря на относительную молодость (1971 г. р.), уже был опытным публичным политиком (заместитель губернатора Калужской области в 2011–2015 гг. и городской голова Калуги в 2007–2010 гг.). Принадлежащий к близкой возрастной группе новый врио главы Адыгеи Мурат Кумпилов, 1973 г. р., был на момент назначения уже длительное время не просто фактически вторым человеком в регионе (в 2008–2016 гг. премьер-министр, с 3 октября 2016 г. председатель Государственного совета — Хасэ Адыгеи), но и уроженцем того же села Уляп, что и предыдущий глава Асланчерий Тхакушинов, по данным СМИ, его дальний родственник (сообщалось, что он племянник жены экс-главы, см.: Уляпский клан // Скандалы.ру. 2017. 19 янв., <http://scandaly.ru/2017/01/19/ulyapskiy-klan>). Наконец, еще два назначенца были уже опытными чиновниками более старшего поколения — директор Федеральной службы судебных приставов Артур Парфенчиков, 1964 г. р. (Карелия), и назначенный в Марий Эл Александр Евстифеев, 1958 г. р. (бывший в 2000–2002 гг. замполпреда в ПФО, затем председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, в 2004–2012 гг. председатель Девятого арбитражного апелляционного суда, а в 2014–2017 гг. председатель Арбитражного суда Московской области).

Нижегородская область), замминистра экономического развития Александр Цыбульский (1979 г. р., Ненецкий АО), замминистра экономического развития и экс-замполпреда в СЗФО Станислав Воскресенский (1976 г. р., Ивановская область); зам. полпредов в СЗФО и СКФО Михаил Ведерников (1975 г. р., ...). Остальные же молодые назначенцы — люди с явным публичным опытом¹. Еще шестеро назначенцев этой волны существенно старше², причем лишь двое из них (А. Тарасенко и С. Цивилев) ранее не занимались публичной политикой.

Зато из 19 назначенцев варягами фактически являются 13 человек. В том числе — назначенный главой Дагестана В. Васильев; впервые республику возглавил человек, не являющийся представителем базовых для нее этносов.

Такие решения стали возможны после того, как результаты губернаторских выборов 2017 г. показали тотальное доминирование назначенных президентом врио, даже ранее публично неизвестных. При этом практически исчезли различия в результатах у «старых» и «новых» губернаторов³. Способность в современных институциональных условиях добиваться избрания главой региона почти любого политика, обладающего административным ресурсом, убедила федеральный центр в том, что интересы региональных элит и местное общественное мнение можно игнорировать, даже в таких регионах, как Дагестан или Кузбасс. К тому же в условиях социально-экономического кризиса рейтинги глав регионов почти повсеместно снижались. В результате казалось

¹ Бывший мэр Самары, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Дмитрий Азаров, 1970 г. р. (Самарская область); руководитель фракции КПРФ в Московской Городской Думе, член Президиума ЦК КПРФ и секретарь ЦК КПРФ Андрей Клычков, 1979 г. р. (Орловская область); мэр (нанят по контракту) Вологды с 2016 г. и бывший замгубернатора Андрей Травников, 1971 г. р. (Новосибирская область); депутат Государственной Думы РФ от партии «Справедливая Россия» Александр Бурков, 1967 г. р. (активно занимавшийся публичной политикой еще с середины 1990-х; назначен в Омскую область); глава администрации Тюмени Александр Моор, 1974 г. р. (Тюменская область); заместитель губернатора ЯНАО Дмитрий Артюхов, 1988 г. р. (сын секретаря политсовета Тюменского РО ЕР, первого зам. пред. Тюменской облдумы, бывшего председателя Думы ЯНАО и бывшего члена Совета Федерации А.В. Артюхова); бывший министр экономического развития Амурской области и экс-заместитель мэра Благовещенска Василий Орлов, 1975 г. р. (в Амурскую и назначен); глава Якутска Айсен Николаев, 1972 г. р. (бывший министр финансов Якутии и руководитель администрации президента и Правительства Якутии); экс-топ-менеджер ОАО «ГМК «Норильский никель», председатель правительства Красноярского края Виктор Томенко, 1971 г. р. (Алтайский край).

² Это спикер ЗС Красноярского края с 1998 г. Александр Усс, 1954 г. р. (возглавил родной регион); руководитель фракции «Единая Россия» в Госдуме РФ с 2012 г. Владимир Васильев, 1949 г. р. (избран от округа в Тверской области, уроженец Московской области, отправлен в Дагестан); глава Воронежа Александр Гусев, 1963 г. р. (Воронежская область); экс-гендиректор ООО «Колмар» Сергей Цивилев, 1961 г. р. (Кемеровская область); глава города Нижний Тагил Сергей Носов, 1961 г. р. (Магаданская область); сменивший множество должностей в разных организациях, от «Росатома» до ФГУП «Росморпорт», Андрей Тарасенко, 1963 г. р. (Приморский край).

³ См. подробнее: Стресс-тест на пол-России. Технологии электорального доминирования и их ограничения. М. : Либеральная миссия, 2018 (http://www.liberal.ru/upload/files/Libmissiya_vibory_2018.pdf).

технологически проще назначить совсем неизвестного человека, протаскив его через выборы на волне позитивных ожиданий. Другой вопрос, что делать, когда эти ожидания неизбежно рано или поздно в большинстве случаев не оправдаются.

В итоге на сентябрьских выборах 2018 г. во Владимирской области, в Хабаровском крае и Хакасии избраны представители системной оппозиции, в Приморском крае выборы были отменены. В целом из четырех провалившихся назначенцев трое оказались «старыми» губернаторами (т.е. руководившими данными регионами от пяти до девяти лет) и лишь один входил в группу условных «технократов». Вывод из этих провалов был сделан простой — менять губернаторов еще быстрее.

После сентябрьских выборов 2018 г., помимо названных четырех регионов, сменились главы в Астраханской, Курганской, Курской, Липецкой областях, Кабардино-Балкарии и Башкортостане (где выборы и так ожидалось в сентябре 2019 г.), досрочно сменились губернаторы на Сахалине и в Забайкалье, где теперь предстоят досрочные выборы. Из этих восьми назначений варягами были уже шесть. В Забайкальском крае ушла в отставку губернатор Н. Жданова, которую выбрали только два года назад. При этом Забайкалье — один из самых сложных регионов страны, с большими инфраструктурными проблемами, низкими доходами населения, стабильно лидирующий в голосовании за ЛДПР. На последних выборах в Законодательное собрание здесь практически одинаковое количество голосов получили ЛДПР, коммунисты и «Единая Россия». Новые же выборы неизбежно будут сопровождаться новой политизацией и конфликтами.

Таким образом, в 2016 г. новые главы появились в четырех регионах, еще четверо были назначены в 2016 г., но избраны уже в сентябре 2017 г., в 2017 г. назначены и затем избраны еще восемь новых руководителей, с сентября 2017 до конца 2018 г. назначены и затем избраны еще 32 новых главы в 30 регионах. Итого за три года сменилось 49 руководителей в 45 регионах из 85 имеющихся в РФ (Калининград, Приморье, Хакасия и Забайкалье пережили двойную смену власти).

Непреднамеренная политизация

Итак, в новой региональной политике Кремля важно не только резкое ускорение кадровой ротации, при которой губернаторы начинают напоминать менеджера в командировке, но и подчеркнута игнорирующая региональные интересы и предпочтения политика подбора кадров. Из 49 новых руководителей варягами в той или иной степени (совсем не имели отношение к региону или имели некоторое, отдаленное отношение в

прошлом) оказался 31 — практически две трети (63%). Это даже немного выше рекордов первой волны замен после отмены выборности губернаторов в 2005 — мае 2008 г., причем на этот раз речь идет о гораздо большем числе регионов. По итогам последней ротации, доля новоназначенных варягов составила почти 40% всего корпуса глав регионов (см. таблицу 2). Таким образом, за прошедшие два с половиной года региональная власть пережила самую жесткую кадровую ротацию как в количественном отношении, так и в разрезе укорененности новых назначенцев в их регионах.

Таблица 2. Кампании ротации руководителей регионов и степень укорененности новых назначенцев

	Февраль 2005 – май 2008	Май 2008 – конец 2011	Январь – май 2012	Июль 2016 – конец 2018
Всего новых назначений	29	40	19	49
Из них варяги	17	19	8	31
Доля варягов среди назначенных	59%	48%	42%	63%
Доля новоназначенных варягов в общем числе глав регионов	20%	23%	10%	37%

В погоне за сиюминутным эффектом федеральный центр до конца не осознает, к чему все это может привести в долгосрочной перспективе. Сейчас многие уже забыли, что одной из причин электоральных проблем «Единой России» в декабре 2011 г. стали массовые замены губернаторов в 2009–2010 гг., в результате которых новые назначенцы часто оказались в конфликте с местными элитами и не имели опоры на неформальные сети внутри региона. С одной стороны, для «технократа», несомненно, выполнение инструкций из Москвы важнее, чем мнение местных элит и населения, с другой — и со стороны местных элит рассчитывать на что-то большее, чем лояльность «по инструкции», не приходится. В то время как административный ресурс на выборах базируется в первую очередь на неформальных обязательствах.

Показательно, что «электоральное чудо» Коми, которая при Вячеславе Гайзере из

среднепротестного региона стала своеобразной «электоральной Чечней Российского Севера», кончилось ровно тогда, когда Гайзер был снят и под суд попала целая плеяда местных чиновников, включая бывшего главу республиканского избиркома. Федеральный центр разрушил сформированную при Гайзере систему круговой поруки, и теперь регион снова стал голосовать почти так же протестно, как до Гайзера. Восстановить электоральную управляемость пока не получается.

Другой яркий пример: чтобы спасти Олега Кожемяко от поражения на выборах в Приморье в декабре 2018 г., Кремль был вынужден фактически санкционировать отход от «технократического» стиля предвыборной кампании, позволив Кожемяко строить ее на темах регионального патриотизма и критике политики Москвы. В результате федеральный центр может потерять больше, чем в случае, если бы на выборах победил договороспособный оппозиционер. Парадоксальным образом борьба за стабильность ведет к дестабилизации.

Игра Кремля на опережение в ответ на формирующийся запрос на перезагрузку элит в итоге стала катализатором процесса «перезагрузки» на всех политических уровнях. Политика форсирования ротаций, провоцирующих новые выборы, ведет к эскалации кадровых перемен по принципу домино, влияющих на систему управления и разрушающих системы неформальных связей, а также формирующих среди элит и граждан ощущение, что власть нервничает и суетится, что воспринимается как признак слабости.

Действительно, смена губернатора, как правило, ведет к замене руководства регионального центра, руководства законодательного собрания и т.д. Массовая замена губернаторов в 2017–2018 гг. сопровождается стремлением новых администраций обновить и состав депутатского корпуса. В результате отодвинутыми оказываются представители старых региональных элит, которых заменяют менее известные и влиятельные в региональной номенклатуре управленцы без значимого публичного статуса. Новым руководителям комфортнее работать с людьми поколенчески более близкими и главное — с теми, кто именно им обязан своей карьерой, а не прежнему руководству. Подобная «антиэлитарная» политика новых назначенцев поддерживается частью населения и сознательно используется работающими на власть политтехнологами. Однако вытеснение из органов власти представителей прежних элит нередко ведет к накоплению недовольства и кристаллизации альтернативных центров влияния в региональной политике. По мере того как постепенно будет иссякать эффект «медового месяца» — позитивных ожиданий, связанных с новыми назначенцами, процесс

кристаллизации новой региональной оппозиции может ускориться. Поведение вытесняемых элитных групп можно в большинстве случаев разделить на этапы: первоначальный шок, осмысление новой ситуации, перегруппировка и затем создание новых коалиций.

В 2018 г. уже можно было наблюдать, как покидающие «Единую Россию» кадры пополняют «актив» иных партий или идут на выборы самовыдвиженцами. Этот процесс был замечен в Бурятии, Якутии, Забайкальском крае, Ивановской, Кемеровской, Ярославской областях и других регионах. Персонализация региональной политики, сочетание эффекта вытеснения со стремлением диверсификации политических рисков проявляется и в том, что региональные элитные группы идут на выборы одновременно по разным спискам. В то же время внутри «системных» партий началось усиление более оппозиционно настроенных групп и молодого поколения лидеров. В частности, депутатами стали многие критически настроенные к власти молодые представители КПРФ. Это процесс имеет внутренние причины, но также катализируется ситуацией «цепного кадрового обновления».

Новые назначенцы, вынужденные строить затем свои выборные кампании на теме обновления и перемен, тем самым усиливают их ожидание среди населения и, таким образом, работают против «Единой России». В результате в сентябре 2018 г. во многих крупных городах в одномандатных округах неизвестные молодые кандидаты (часто — коммунисты) победили политических тяжеловесов. Почти в половине регионов полностью обновилась фракция КПРФ. Скажем, Валентин Коновалов, тридцатилетний коммунист из Хакасии, очень яркий и показательный пример. Во Владимирской области ни бывший спикер, ни бывший первый секретарь обкома вообще не баллотировались. Похожая ситуация в Ивановской области и во многих иных регионах. В Улан-Удэ внезапно в одном из округов выиграл молодой преподаватель университета, кандидат от КПРФ Баир Цыренов.

Стремление власти вместо кооптации «нежелательных» победителей в стратегически важных регионах (Приморский край, Хакасия) сохранить контроль над ситуацией любой ценой или чрезмерно жесткая политика в отношении усилившейся системной оппозиции (в первую очередь речь идет о КПРФ) чревата дальнейшей ее радикализацией. Фактически ради интересов отдельных групп федеральной элиты в некоторых регионах Кремль начинает жертвовать интересами стабильности политической системы, что несет в себе крайне высокие средне- и долгосрочные политические риски.

Дополняет картину «параллельная» самоорганизация в среде несистемной оппозиции, где кадровым ядром являются представители молодежи (17–25 лет). Эти группы, нередко структурирующиеся вокруг региональных штабов Алексея Навального, обычно вообще не пересекаются с традиционными региональными элитами, которые часто просто не знакомы с ними и не имеют представления об их составе. Такой сети еще несколько лет назад просто не существовало, сейчас же внутри нее идут активные процессы социализации, которые усиливаются и крепнут в том числе благодаря внешнему давлению силовых структур и возникновению специфического формата межличностных отношений, напоминающих «боевое братство».

Таким образом, имеет место процесс усиливающегося обновления региональных и местных элит параллельно как в органах власти, так и внутри оппозиции, системной и несистемной. Вопрос лишь в том, кто сумеет этим воспользоваться и кого в итоге вынесет наверх новая политическая волна.

РЕПРЕССИВНЫЕ ПРАКТИКИ: СУВЕРЕНИЗАЦИЯ И УЖЕСТОЧЕНИЕ НАКАЗАНИЙ

Николай Петров, Кирилл Rogov

- Силовые и репрессивные политики в последние годы стали системным фактором поддержания стабильности режима; несмотря на убедительную победу Владимира Путина на президентских выборах, их ослабления и снижения их значимости не произошло.
- В качестве новых тенденций первого года нового срока можно выделить, во-первых, тенденцию ужесточения приговоров и составов в сфере как политических, так и экономических (контрэлитных) репрессий.
- В сфере политических преследований основными новациями стали усиление давления на молодежную среду, попытки организации процессов по тяжелым статьям против молодежных политических групп, прецеденты применения статьи о нежелательных организациях, а также новые нормы, направленные на ограничение свободы слова, прежде всего в интернете, и формирование правовой базы для организации автономной архитектуры российского интернета.
- В сфере экономических, контрэлитных репрессий основные тенденции обозначены резким усилением репрессивного давления на северокавказские кланы и опытом систематической «зачистки» одного из самых сложных северокавказских регионов — Дагестана.
- Важную тенденцию к дальнейшей «суверенизации» внутреннего делового и «правового» режима для бизнеса обозначили демонстративные репрессии против одного из самых влиятельных и уважаемых иностранных инвесторов, все еще работающих в России, — компании Baring Vostok.

Мягкие авторитарные режимы, опирающиеся в период динамичного роста экономики на реальную поддержку населения, в условиях ухудшения экономической динамики вынуждены искать новые опоры своей легитимности, апеллируя к квазиидеологиям (внешняя угроза, национализм, традиционные ценности, антиамериканизм) и резко расширяя репрессивные практики. Эта логика в целом определяет и характер эволюции российского политического режима в 2010-е годы¹.

Репрессивная политика в современной России имеет две основные сферы применения: 1) репрессии против политического и гражданского активизма; 2) контрэлитные «хозяйственные» репрессии. Первые направлены на ограничение прав и свобод граждан и обеспечиваются изобретением все новых способов их криминализации

¹ См.: Gershevsky Jh. The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes // Democratizatsiya. 2013. 20 (01); Политическое развитие России. 2014–2016. Институты и практики авторитарной консолидации. М.: Либеральная миссия, 2017. Яркий пример подобной эволюции режима, помимо России, является собой Турция.

при помощи «неполитических» статей Уголовного кодекса. Второй поток образуют преследования по экономическим статьям представителей разных элитных страт и групп — чиновников и бизнесменов, творческой интеллигенции и силовиков. В условиях произвольного правоприменения и контроля исполнительной власти над судебной коррупция становится одновременно и механизмом, обеспечивающим лояльность бюрократической и бизнес-элиты (позитивные стимулы лояльности), и своего рода домокловым мечом — источником постоянной угрозы наказания (негативные стимулы). Избирательный характер антикоррупционных расследований, размытость формулировок экономических статей УК и зависимое положение судов по отношению к следствию превращают экономические составы в действенное средство контроля и запугивания элит.

Последовательный рост репрессивности режима по обоим направлениям начался в 2012 г., и сегодня репрессии превратились в важнейший фактор сохранения внутривластной стабильности. В значительной мере и радикальный унитаризм региональной политики (см. в разделе «Новый суперцентрализм: массовая ротация губернаторов и ее последствия»), и способность сдерживать организованные проявления недовольства по социально-экономическим проблемам обеспечиваются активной репрессивной политикой. Первый год нового президентского срока показал, что, несмотря на вроде бы высокую поддержку, полученную Путиным на выборах, репрессивная политика не только не ослабевает, но и имеет тенденцию к постепенному, но неуклонному расширению.

В качестве основных тенденций и новаций репрессивной политики первого года нового срока можно выделить:

- рост числа вынесенных приговоров с реальными сроками и ужесточение наказаний (часто искусственное), предпочтение более тяжелых составов в обвинении; это относится и к контрэлитным, экономическим репрессиям, где нарочитое «ужесточение» достигается за счет использования ст. 210 («создание преступного сообщества»), и к политическим, где ужесточения достигаются за счет расширения практик применения антитеррористических статей;
- в сфере политических преследований: усиление репрессивного давления на молодежную среду, попытки организации процессов по террористическим статьям против молодежных политических групп, прецеденты применения статьи о нежелательных организациях, а также новые нормы, направленные на ограничение свободы слова, прежде всего в интернете («закон о цензуре»), и наконец — формирование правовой базы для организации автономной архитектуры российского интернета;

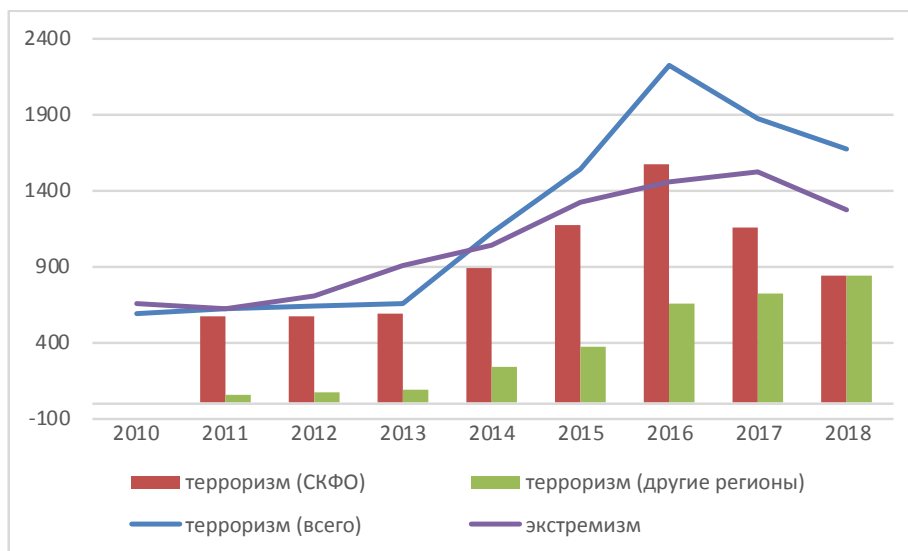
- в сфере экономических, контрэлитных репрессий: резкое усиление репрессивного давления на северокавказские кланы (дело Магомедовых, дело Арашуковых) и опыт систематической «зачистки» одного из самых сложных северокавказских регионов (Дагестан), расширение точечных репрессий против представителей правоохранительных органов, включая Следственный комитет и периферию ФСБ;
- в сфере отношений государства и бизнеса самым громким событием стал демонстративный арест руководства компании Baring Vostok, в том числе ее основателя американского гражданина Майкла Калви, по явно надуманным для такой меры пресечения основаниям.

Политические репрессии

Наиболее массовой формой политического давления, ограничивающего право граждан на свободу слова, вероисповедания и ассоциаций, являются уголовные дела по экстремистским и террористическим статьям УК (ст. 205–206 и 280–282). Даже при том, что большинство возбуждаемых по этим статьям дел не доходят до суда, само их возбуждение и следственные действия по ним являются формой давления на подозреваемых или свидетелей. Как видно на графике 13, резкий рост возбуждаемых по этим статьям уголовных дел начался в 2013 г. (по экстремистским статьям) и 2014 г. (по террористическим) и ко второй половине 2010-х годов общее количество дел по ним выросло в три раза — ежегодно подобных дел возбуждается по Российской Федерации порядка 3 тыс. В 2018 г. в этой динамике обозначилась небольшая понижительная тенденция; однако можно отметить, что в 2018 г. сокращалось количество «террористических» дел в Северокавказском федеральном округе, в то время как за его пределами оно продолжало расти. В целом же по террористическим статьям в последние годы произошло своего рода распространение «кавказского режима» на всю Россию: если в 2011 г. более 90% террористических дел заводились в Северокавказском федеральном округе, то к 2018 г. число дел, заведенных в этом федеральном округе и вне его, сравнялось. При этом «раскрываемость» экстремистских дел (количество дел, переданных в суд) составляет в последние пять лет в среднем 70%, в то время как по террористическим статьям этот показатель находится на уровне 30%, что свидетельствует о том, что большинство таких дел имеет задачей оказать давление на «подозреваемых» или повысить статистику отчетности. Вместе с тем количество судебных приговоров по террористическим статьям также стремительно растет: если в 2015 г. по ст. 205–206 было

осуждено 110 человек, то в 2016 г. уже 210, в 2017 г. — 325, а за первую половину 2018 г. — 155¹.

График 13. Динамика возбуждения уголовных дел по террористическим и экстремистским статьям УК



Источник: Генеральная прокуратура РФ. Портал правовой статистики. Показатели преступности России (http://crimestat.ru/offenses_table).

Согласие Кремля смягчить механизм применения знаменитой «антиэкстремистской» ст. 282 привело к некоторому сокращению уголовных преследований «за высказывания» (по данным центра «Сова», число осужденных «за высказывания» сократилось с 253 в 2017 г. до 199 в 2018 г.², основной эффект от «смягчения» ожидается в 2019 г.). В то же время это смягчение было сполна компенсировано эскалацией репрессивных практик по другим направлениям (в 2017–2018 гг. наметилась тенденция к резкому расширению применения более тяжелых статей) и введением новых репрессивных норм, фактически узаконивающих цензуру в интернете.

Последнее расширение «террористических» составов в 2017 г. привело к резкому расширению их применения в преследовании «протеррористических высказываний»³. Два громких дела: «Сети» и «Нового величия» — создают опасный прецедент дел о «подпольных организациях», построенных на провокациях сотрудников

¹ См. данные судебной статистики «Основные статистические показатели судов общей юрисдикции» (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79>).

² См.: Юдина Н. В преддверии перемен? : Государство против возбуждения ненависти и политической активности националистов в России в 2018 году / Информационно-аналитический центр «Сова» (https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2019/02/d40674/#_ftn8).

³ См.: Протеррористические высказывания // Кастромина Д. Уголовные преследования за терроризм в России и злоупотребления со стороны государства : Серия обзоров (<https://memohrc.org/sites/all/themes/memo/templates/pdf.php?pdf=/sites/default/files/presledovaniya-za-proterroristicheskie-vyskazyvaniya-2019-02-08.pdf>).

правоохранительных органов¹. И это обстоятельство, и широкое применение пыток к задержанным с целью получения признательных показаний прямо сближают эту новую практику с механикой сталинских процессов 1930-х годов. В целом можно сказать, что эти дела (так же как и «террористическое» дело математика Азата Нафтахова) свидетельствуют о стремлении сформировать практику тяжких обвинений в отношении молодежных групп и таким образом резко повысить риски для участников молодежных тусовок и объединений политического характера.

Важнейшим прецедентом года стало первое уголовное дело по ст. 284.1, предполагающей наказание за участие в деятельности организации, признанной на территории России нежелательной (дело бывшего главы ростовского отделения и члена федерального совета «Открытой России» Анастасии Шевченко). Наконец, еще одним компенсирующим механизмом «смягчения» 282-й статьи стал «закон Клишаса — Боковой», который восстанавливает и расширяет возможности преследования «за слова», в особенности — в интернете. Фактически впервые в практике путинского режима речь идет о введении в Уголовный кодекс непосредственно цензурной статьи с крайне размытыми критериями применения. Новая норма наделяет Генеральную прокуратуру цензурными полномочиями.

Наконец, дальнейший тренд правовой и информационной изоляции был обозначен законопроектом о суверенном интернете, принятом Думой 12 февраля в первом чтении. Законопроект, поддержанный лично Владимиром Путиным во время встречи с главными редакторами СМИ (в день оглашения президентского послания 2019 г.), по сути, является шагом по перенесению стратегий новой «холодно-гибридной войны» в киберпространство. Закон позиционируется как ответ на агрессивные стратегии США в области кибербезопасности и в то же время является развитием правовой базы для «суверенизации» (изоляция) российского сегмента мировой сети. Он предусматривает создание национальной системы маршрутизации интернет-трафика и фактически прямой оперативный контроль над интернет-трафиком со стороны Роскомнадзора.

Контрэлитные репрессии

Контрэлитные, экономические репрессии за последние годы превратились в масштабное и системное явление, самостоятельный институт политической системы — возможно, один из ключевых для понимания логики ее эволюции и ее перспектив. И хотя

¹ См.: ОВД-ИНФО: Дело о террористическом сообществе «Сеть» (<https://ovdinfo.org/story/delo-o-terroristicheskomo-soobshchestve-set>); ОВД-Инфо: Дело «Нового величия» (<https://ovdinfo.org/story/delo-novogo-velichiya>)

отдельные кейсы преследований всякий раз имеют свои частные логики и причины, в целом это явление имеет общий набор признаков и механизмов.

Как это видно из таблицы 3, представляющей статистику репрессий в отношении бюрократических элит, в 2000-е годы чиновники высшего эшелона практически вовсе не привлекались по экономическим составам. Спираль стала раскручиваться с 2012 г. (на фоне опасений «цветных революций» и «раскола элит») и достигла апогея к 2016 г. Эта динамика в любом случае свидетельствует о качественно иной ситуации в бюрократической элите, чем та, что имела место в 2000-е годы.

Таблица 3. Статистика уголовных дел в отношении высокопоставленных чиновников

Год	Всего	Федеральные чиновники и депутаты	Высокопоставленные региональные чиновники	Главы крупных муниципалитетов	Вынесено приговоров с лишением свободы	В том числе сроком свыше пяти лет
2001-2005	3	2	1		2	1
2006-2010	8	1	1	6	2	1
2011	6		2	4		
2012	16	4	3	9		
2013	18	4	4	10	4	3
2014	30	11	5	14	10	7
2015	37	2	17	18	14	11
2016	39	6	15	18	13	10
2017	32	8	14	10	19	13
2018	35	13	11	11	25	18

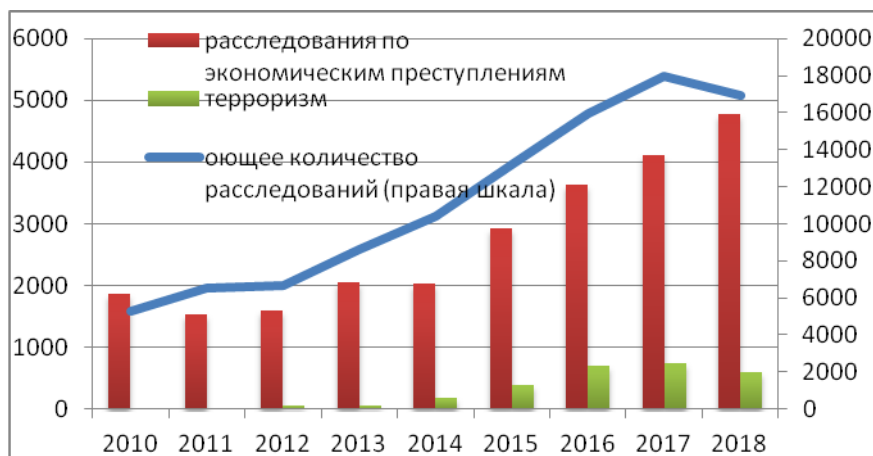
Источник: Фонд «Петербургская политика» (<https://fpp.spb.ru/fpp-top250-criminal-cases>).

В таблице 3 речь идет о чиновниках самого высокого уровня, в этот круг входит порядка 1500 человек; таким образом, репрессии охватывают здесь порядка 2% от всего состава в год. Однако следует иметь в виду, что большинство уголовных дел устроено по принципу «воронки», т.е. имеют угрожающий потенциал расширения как вверх (уголовное дело против заместителя губернатора — очевидный риск для губернатора), так и вниз. Например, дело против руководства Республики Коми («дело Гайзера»), начавшееся с задержания практического всего высшего руководства республики, вызвало

затем три волны «чисток» в местной администрации. Это позволяет утверждать, что под риском преследований постоянно находится существенно больший круг бюрократической элиты, а 2% — это реализующиеся риски.

Представление о динамике экономических репрессий по более широкому кругу бюрократии и бизнеса дает динамика уголовных расследований, которые ведет ФСБ. Именно ФСБ выступает главным оператором политически чувствительных преследований (возбуждает или расследует дело либо оказывает поддержку), в особенности после того, как сотрудники ФСБ разгромили аналогичное «антикоррупционное» подразделение МВД («дело Сугробова»). В целом, как видно на графике 14, общее число расследуемых ФСБ дел в последние семь лет возросло в три раза и пропорционально увеличивалось число расследований по экономическим преступлениям (они составляют четверть всех расследований, ведущихся ФСБ, в то время как террористические составы — только 4%). По итогам 2019 г., при стабилизации общего числа дел, расследования ФСБ по экономическим преступлениям вновь покажут прирост в районе 20–25% и достигнут 5 тыс. дел в год (см. график 14, данные за 2018 г. доступны лишь за период январь — ноябрь). Как видим, динамика преследований в обоих сегментах одна и та же — рост числа преследований примерно в 3–4 раза по сравнению с уровнем 2011–2012 гг.

График 14. Динамика уголовных дел, расследуемых ФСБ



Источник: Статистический сборник МВД, данные за 2018 г. охватывают период январь — ноябрь.

Наиболее яркими событиями первого года нового срока на «репрессивном фронте» стали дела против влиятельных северокавказских кланов — братьев Магомедовых и группы «Сигма», а также клана Арашуковых. Оба дела, в свою очередь, прямо или косвенно связаны с атакой московских силовиков на клановую систему власти в

северокавказских республиках¹. Если в 2018 г. очередной вехой в раскручивании спирали репрессий против региональных элит стала тотальная зачистка в Дагестане, в ходе которой десятки человек, включая высшее руководство республики, мэров, руководителей многих федеральных структур в регионе, были арестованы, то в 2019 г. на эту роль претендует «дело Арашуковых», связанных с Карачаево-Черкесией. Атака на Дагестан — одну из наиболее закрытых для влияния федерального центра республик в составе РФ — является, так сказать, флагманом и полигоном нового путинского унитаризма.

Дело Арашуковых, несомненно, непосредственно связано с ситуацией в «Газпром Межрегионгазе» и широко распространенными схемами неуплаты за поставленный газ; в этом смысле одной из его целей является улучшение платежной ситуации в «Газпроме». В то же время театрализованный арест сенатора Арашукова прямо в ходе заседания Совета Федерации, несомненно, рассчитан на сильный демонстрационный эффект, адресованный всему составу верхней палаты парламента. Хозяйственные репрессии против элит не являются массовыми, но носят вполне систематически характер, усиленный рассчитанным информационным эффектом «знаковых» задержаний².

Региональные репрессии, впрочем, направлены не только против местных кланов, но и против представителей федеральных ведомств в регионах. И здесь важной тенденцией последнего времени стали преследования региональных руководителей силовых ведомств. Так, в 2018 г. под раздачу попали три начальника региональных управлений МЧС, один бывший глава МВД и два зама, начальник и замначальника регионального управления Росгвардии, начальник и один замначальника службы экономической безопасности УФСБ. Репрессии в отношении региональных силовиков могут иметь как федеральную (чистки, связанные со сменой руководства МЧС), так и местную подоплеку, например возбуждения уголовных дел и отставки нескольких генералов: МВД, УФСБ, УФСИН в Курганской области.

Наконец, важнейшим событием первого года стал арест основателя инвестфонда Baring Vostok гражданина США Майкла Калви. Вмешательство силовиков в корпоративный конфликт акционеров банка «Восточный», поддержанное, по всей

¹ Согласно распространенной, сугубо неофициальной, версии, арест братьев Магомедовых стал результатом их конфликта с Сулейманом Керимовым и передачи ими компромата на Керимова французским правоохранителям (публично эту версию, со ссылкой на источники, излагал телеканал «Дождь»

(https://tvrain.ru/news/prichinoj_aresta_bratjev_magomedovyh_stala_peredacha_frantsii_kompromata_na_kerimova-472209). Это, однако, не отменяет того факта, что арест (март 2018 г.) стал прелюдией системной атаки на Дагестан (начавшейся летом 2018 г.), которая ведет к системному переделу сфер влияния в республике.

² О роли информационных технологий в репрессивных политиках современных авторитаризмов см.: Guriev S., Treisman D. How Modern Dictators Survive: An Informational Theory of the New Authoritarianism (<https://www.nber.org/papers/w21136>).

видимости, на самом высоком уровне, стало важнейшим сигналом в области взаимоотношений бизнеса и государства в новом президентском сроке. Согласно одной из версий, важным мотивом для такого вмешательства могло стать обращение акционеров Baring Vostok в Лондонский суд по своему конфликту с российскими партнерами в «Восточном», являющимися в то же время членами путинской «молодой гвардии» — управленческой элиты нового поколения, патронируемой самим Владимиром Путиным¹. В таком случае этот громкий арест обнаруживает нечто общее с делом Магомедовых: в обоих случаях речь идет о дальнейшей «суверенизации» фактического правового режима для бизнеса, работающего в России. Характерно, что в произнесенном через несколько дней после ареста Калви послании Федеральному Собранию Владимир Путин предложил создать механизм неформального разбора бизнес-споров при президенте². В любом случае нет сомнений, что арест Калви (имевшего очень высокую бизнес-репутацию) будет воспринят иностранными и внутренними инвесторами именно как знак дальнейшей деформализации правил поведения для бизнеса и демонстрация влияния силовых группировок.

Наконец, важнейшим трендом в динамике внутренних репрессий стало усиление их жестокости. Если еще 4–5 лет назад многие приговоры оказывались условными, а в случае реальных приговоров речь шла о «двушечках», то в середине 2017 г. офицеры ГУЭБиПК во главе с Д. Сугробовым получили уже сроки от 17 до 22 лет (Верховный суд впоследствии сократил их вдвое), а приговоры к восьми годам стали едва ли не нижней планкой (Улюкаев-2017, Реймер-2017, Белых-2018). В 2018 г. Михаил Максименко, экс-начальник Главного управления межведомственного взаимодействия и собственной безопасности СКР, был приговорен к 13 годам колонии строгого режима и штрафу в 165 млн руб.; экс-губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин — к 13 годам колонии строгого режима и штрафу в 500 млн руб.; бывший вице-губернатор Владимирской области Дмитрий Хвостов — к 11 годам, а бывший руководитель администрации главы Хакасии Владимир Бызов — к девяти годам.

Репрессивные стратегии, как часть общей ориентации политического режима на силовую политику в первую очередь, стали системным фактором текущего политического режима. Нарастание репрессивности в управлении — это и естественный результат, и механизм перехода к более жесткому авторитарному режиму и иным способам его легитимации. Активно работающая репрессивная машина не только сама себя

¹ Такую версию приводит, в частности, издание The Bell (<https://thebell.io/siloviki-i-delo-baring-vostok-novye-kontrakty-prigozhina-i-istoriya-sozdatelej-soyuzkontrakta>).

² См. Послание президента Федеральному Собранию 2019 г. (<http://kremlin.ru/events/president/news/59863>).

поддерживает, но и является причиной органических изменений правоохранительной системы в целом, обуславливающих репрессивную инерцию на последующие годы. Результатами репрессий являются подрыв доверия к политическим элитам как институту со стороны общества, падение социального капитала и рост разобщенности элит.