

**Л.ГРИГОРЬЕВ, А.ЗАГОРСКИЙ,  
М.УРНОВ**

**ВТОРОЙ СРОК  
ПРЕЗИДЕНТСКОГО  
ПРАВЛЕНИЯ В.ПУТИНА:  
ДИЛЕММЫ РОССИЙСКОЙ  
ПОЛИТИКИ**

В работе рассматриваются основные итоги первого президентского срока В.Путина: проведение намеченных в 2000 г. социально-экономических реформ, экономический рост последних лет, оформившийся к 2004 г. новый политический режим В.Путина, основные результаты внешнеполитической деятельности России в первые годы XXI в., а также развития российско-германских отношений. Формулируются основные дилеммы и проблемы, решать которые В.Путину предстоит в течение своего второго президентского срока. Оцениваются перспективы осуществления дальнейших реформ и структурных преобразований, модернизации российской экономики, развития демократических институтов в России.

Исследование подготовлено группой российских специалистов: Л.Григорьевым (Рост, который не стал устойчивым), М.Урновым (Новый политический режим) и А.Загорским (Введение: дилеммы российской политики, «Самодостаточная» Россия в европейской и мировой политике). Первые варианты соответствующих разделов были обсуждены на заседании «круглого стола» в Московском отделении Фонда им. Конрада Аденауэра 30 апреля 2004 г. Результаты обсуждения, как и комментарии других специалистов обобщены и сведены в окончательном тексте исследования А.Загорским.

Авторы выражают свою признательность за устные и письменные критические комментарии и соображения, которые в ходе подготовки работы высказали В. Белов (Институт Европы РАН), В. Гутник (директор Центра ИМЭМО РАН), И. Кобринская (Центр перспективных разработок и проектов), А.Мельвиль (проректор Университета МГИМО), А. Рябов (Московский центр Карнеги), Н. Петров (Московский центр Карнеги) Ю.Федоров (профессор МГИМО), В.Филатов (ИМЭПИ РАН) В. Фролов (заместитель генерального директора Центра эффективной политики) и другие эксперты.

В то же время всю ответственность за содержащиеся в исследовании оценки и выводы несут его авторы и прежде всего – ответственный редактор А.Загорский.

Точка зрения участвовавших в подготовке доклада специалистов не выражает позицию Фонда им. Конрада Аденауэра и не обязательно совпадает с ней.

Второй срок президентского правления В.Путина: Дилеммы российской политики / Отв. ред. А.В.Загорский. – М., 2004. – С.

© Московское отделение Фонда им. Конрада Аденауэра, 2004.

## Введение: дилеммы российской политики

Закончились четыре года первого президентского срока В.Путина. 14 марта 2004 г. он был вновь избран на эту должность с более чем убедительным результатом – более 71% голосов принявших участие в голосовании избирателей. 7 мая он второй раз вступил в должность Президента Российской Федерации. Впереди – еще четыре года его правления, второй и последний, согласно Конституции страны, срок. Это событие послужило еще одним поводом для дискуссий об итогах первого президентского срока Путина, о перспективах развития страны на ближайшие годы и на период после 2008 г., когда Путин передаст президентские полномочия своему преемнику. В ходе дискуссии высказываются разные, порой противоположные точки зрения.

Для одних Путин является модернизатором страны, принесшим ей политическую стабильность, экономический подъем и рост доходов населения, которые сменили годы ельцинской анархии и противостояния президента и парламента, годы «воровской» приватизации, инфляции, экономического упадка и дефолта 1998 г. При Путине огромный внешний долг России, накопленный его предшественниками, не только не увеличился, но сократился. Он поставил на место «олигархов» и избавил Россию от всевластия ельцинской «семьи». Удержал Россию от распада и ограничил, если не положил предел всевластию «региональных баронов». В 2000 г. он начал масштабные реформы, которые должны быть продолжены во время второго президентского срока, на который намечено – в качестве приоритета государственной политики – решение таких масштабных задач, как удвоение валового внутреннего продукта к 2010 г. и сокращение вдвое доли бедного населения страны.

Парламентские выборы в декабре 2003 г. принесли поддерживающей Путина «партии власти» – «Единой России» – около сорока процентов голосов избирателей и конституционное большинство в Государственной Думе. Они завершившись поражением как коммунистов, так и демократических и либеральных партий – Союза правых сил и «Яблока». Две последние партии более не представлены в парламенте. В то же время многие исходят из того, что несмотря на это Путин использует свой авторитет для продолжения либеральных реформ. После выборов он неоднократно подтверждал свою приверженность утверждению демократических прав и свобод граждан, укреплению свободы средств массовой информации, развитию политического плюрализма.

Критики Путина обращают внимание на другое. Стабильный экономический рост в России в последние годы стал не столько заслугой президента и его команды, сколько «подарком судьбы». Экономический подъем начался в России после дефолта 1998 г. – до назначения Путина председателем правительства и его избрания президентом. Путин не столько был автором этого роста, сколько воспользовался плодами реформ, осуществленных предшествовавшими правительствами. Высокие показатели экономического роста все последние годы если и не полностью, то в значительной степени были обеспечены высокими мировыми ценами на нефть. Высокие показатели, которыми сегодня объясняется популярность российского президента, достигнуты во многом благодаря благоприятному стечению внешних и внутренних обстоятельств.

Еще большая озабоченность высказывается в связи с политическими результатами правления Путина. Начиная с 2000 г. в стране систематически и

целенаправленно ликвидировались пусть скромные и противоречивые, но реальные демократические завоевания ельцинского периода. Исчезла политическая конкуренция, и отсутствие реальных альтернативных кандидатов является одним из объяснений убедительной победы Путина на выборах 2004 г. При сохранении формальных демократических процедур установлена фактическая монополия «партии власти» – новой российской номенклатуры. По существу ликвидирована система разделения властей. Существенно ограничена свобода независимых средств массовой информации. Если «асимметричная» ельцинская федерация порождала немало опасений по поводу сохранения единства России, то сегодня российские регионы соревнуются в выражении своей лояльности президенту, а о реальном федерализме говорить уже не приходится.

«Путинская» Россия становится все более авторитарной и строится на принципах «управляемой демократии» – практически ничем не ограниченной власти бюрократии и в первую очередь – силовых структур. О прямом возврате к советским временам речь не идет, но нынешний период в развитии России все больше напоминает брежневскую эпоху стагнации, во время которой относительное благополучие и политическая стабильность в советском обществе оплачивались доходами от экспорта нефти и газа. Страна же практически не развивалась, момент ее распада лишь отодвигался во времени. Тенденция к реставрации режима, напоминающего советские застойные времена, проявляется и в политической индифферентности населения, которое комфортно чувствует себя под дланью кажущейся сильной власти, и в сервильности политической элиты, за редкими исключениями не имеющей собственных убеждений и эластично подстраивающейся под требования власти, и в нарастающей маргинальности слабых институтов гражданского общества.

Вот те главные аргументы, которые высказываются в споре о том, хорош или плох оформившийся за четыре года режим Путина, лучше он или хуже режима Ельцина. Но этот спор во многом бесплоден. Нельзя отделить друг от друга «хорошие» стороны режима Путина от «плохих». Без тех или без других он перестанет быть самим собой. Еще меньше смысла сравнивать то, что считается позитивными результатами правления Путина с тем, что считается отрицательными чертами режима Ельцина. Это – некорректное сравнение. Ведь можно провести ту же самую операцию наоборот – сравнить то, что можно считать позитивным в период Ельцина, с «негативом» правления Путина, и результат такого сравнения окажется прямо противоположным.

Вопрос заключается не в том, чтобы ответить, хорош или плох режим Путина, лучше он или хуже режима Ельцина, а в том, чтобы понять, что на самом деле происходит в российском обществе и в российской экономике, куда движется Россия и чего нам ждать от предстоящего четырехлетия правления Путина. При этом следует исходить из того факта, что за последние четыре года в России оформился новый политический режим, который просуществует по меньшей мере до 2008 г.

Оценка вызывающих сегодня озабоченность процессов в России во многом зависит от ответа на вопрос о том, *является ли тенденция к ослаблению демократических институтов, к своеобразной реставрации неким временным этапом в общем процессе трансформации страны, а укрепление авторитаризма – неизбежной ценой, которую российское общество платит за политическую стабильность, экономический рост и возможную в будущем модернизацию страны? Или эти процессы являются результатом*

*своеобразного «заговора элит», реванша третьего – четвертого (провинциальных) эшелонов брежневской элиты?»*

Ответ на этот вопрос во многом зависит от ответов нового правительства Путина и самого президента на **дилеммы современной российской политики**.

Какой выбор будет сделан в условиях **противоречия между объявленной либеральной социально-экономической программой** второго президентского срока Путина, предполагающей продолжение и углубление проводившихся с 2000 г. институциональных реформ (продолжение реформ налоговой политики, системы социального и, в частности, пенсионного обеспечения, сферы образования, здравоохранения и др.) **и антилиберальным социальным наказом, данным избирателями в декабре 2003 и в марте 2004 г.** (ожидание сохранения стабильности и предсказуемости политического развития и экономического роста страны; поддержания порядка в государстве и обществе; дальнейшего роста доходов населения и реализации принципа социальной справедливости – прежде всего путем перераспределения доходов в пользу бедных слоев населения).

Высокие темпы экономического роста в первые четыре года президентского правления Путина отчасти снимали остроту этой дилеммы и позволяли президенту уклоняться от принятия радикальных решений. Высокие цены на нефть позволяют ему и сейчас откладывать болезненные решения. Однако в течение ближайших 2–3-х лет можно с высокой степенью вероятности ожидать изменения мировой конъюнктуры и сокращения собираемой сегодня государством нефтяной ренты, что существенно сузит свободу для маневра правительства и будет подталкивать его к жестким решениям, как это делалось в начале и в конце 90-х гг.

Правительству России придется столкнуться и с другой проблемой. Самые непопулярные и болезненные из намеченных реформ, вызванных необходимостью дальнейшего сокращения социальных обязательств государства, не подкрепленных его финансовыми возможностями, – в частности, в жилищно-коммунальной сфере, сокращение льгот, реформы здравоохранения и образования и другие – в течение первого президентского срока откладывались на более позднее время. Теперь правительство планирует приступить к их осуществлению, что позднее при условии существенного сокращения нефтяной ренты может породить ситуацию социальной напряженности и лишить руководство страны его нынешней популярности.

Как будет оно реагировать на возникновение подобной дилеммы? Будет продолжать непопулярные реформы или отступит от заявленной линии и будет проводить популистскую социальную политику? Ясного ответа на этот вопрос у нас сегодня нет. События первых месяцев после избрания В.Путина президентом на второй срок скорее свидетельствуют о нерешительности правительства, откладывающего принятие окончательных решений при появлении первых симптомов трудностей, таких как протесты против изменения порядка предоставления льгот социально обделенным слоям населения – далеко не самой болезненной из намеченных на ближайшие годы реформ.

Если большинство экспертов сегодня соглашается с оценкой политического режима Путина как все более авторитарного, то выбор социально-экономической политики правительства определит, **будет ли этот режим в ближайшие годы развиваться как лево-авторитарный**

**(популистский?) или как полуавторитарный режим, осуществляющий право-консервативную политику экономической модернизации.**

Даже если второе правительство Путина выберет курс на модернизацию, на продолжение и углубление либеральных реформ, несмотря на их непопулярность и возможное сокращение доходов от нефти, оно окажется перед иной дилеммой: ***возможна ли вообще модернизация страны в условиях «управляемой демократии»?***

Большинство экономистов и социологов естественных наук соглашается с тем, что в условиях проведения реформ «сверху» возможно сохранение относительно высоких темпов экономического роста, мобилизация ресурсов и ограниченное привлечение инвестиций в экономику страны, развитие бизнеса. Однако проблема заключается не только и не столько в обеспечении количественных показателей экономического роста, а в необходимости осуществления качественных и глубоких структурных преобразований как в экономике, так и в обществе.

Соответствует ли авторитарная модель модернизации, позволявшая многим странам успешно решить задачи преобразования аграрного общества и индустриализации, требованиям качественного инновационного развития и формирования постиндустриального общества? Ведь ликвидация конкуренции в политике неизбежно ведет если не к ликвидации, то к серьезному ограничению конкуренции в экономике. Заметим, что авторитарность в данном случае обозначает некий акцент, но не мобилизацию ресурсов через государство, как это делалось не раз в 20 веке. Так что есть угроза ограничить модернизацию «снизу» без мобилизации ресурсов «сверху». Отсутствие или слабость институтов гражданского общества, в том числе независимых от государства средств массовой информации (и слабость партий) способствует усилению коррупции и деградации власти. Эксперты обращают внимание на то, что при благоприятном стечении обстоятельств в условиях «управляемой демократии» возможно поддержание относительно высоких темпов «догоняющего» развития России, характерного для развивающихся стран. Однако авторитарная модернизация вряд ли позволит стране выбраться с периферии мирового хозяйства, изменить сырьевой характер экономики, ориентированной на доходы от экспорта.

Поэтому новое правительство Путина стоит перед выбором в пользу ***либо дальнейшего повышения управляемости общественно-политических процессов, либо возрождения и укрепления демократических институтов и верховенства закона, расширения прав и свобод.*** Правда, сохранение высоких цен на нефть на нынешнем этапе избавляет правительство от необходимости определиться в этом вопросе. До тех пор, пока экономическая ситуация в России остается стабильной, общее положение в стране не вызывает особого беспокойства. Устойчивым кажется и сформировавшийся в стране политический режим «управляемой демократии» («мексиканизация»?). Однако на деле он вовсе не является таким стабильным, как это кажется. В отсутствие серьезного публичного обсуждения существующих проблем, отсутствия внятных, в том числе политических альтернатив и нарастающей отчужденности общества от власти любое ухудшение экономической ситуации в стране чревато серьезной дестабилизацией существующей системы.

По мере приближения 2008 г. и необходимости определить преемника Путина вероятность отказа нынешней правящей элиты России от «управляемой» демократии в пользу расширения демократии будет все менее

вероятной. Возрождение элементов политической конкуренции в стране возможно лишь при **условии** сочетания ряда факторов: падения цен на нефть, возрастания социальной напряженности и появления в населении спроса на политические альтернативы, а также в случае усиления разногласий и борьбы внутри «партии власти».

Дилеммы во внутренней политике дополняются и тесно связаны с внешнеполитическими. Хотя сегодня в повестке дня не стоит вопрос о выборе между прозападным или антизападным курсом, Россия еще не сделала окончательный **выбор между интеграцией** в глобальные и региональные экономические и политические институты и структуры, с одной стороны, **и опорой на собственные силы, политикой обеспечения самодостаточности России** – с другой. На словах сохраняя приверженность укреплению коллективных международных органов принятия решений и прежде всего – Организации Объединенных Наций – практические действия российского руководства и доктринальные документы скорее свидетельствуют о стремлении сохранить свободу рук на международной арене и отстоять право России на осуществление односторонних действий. Поставленные цели, в частности, вступление России в ключевые международные экономические институты рыночного мира, такие как Всемирная торговая организация (ВТО) и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) вступает в противоречие с неготовностью России связывать себе руки в результате дальнейшего сближения с евроатлантическими организациями, занимающимися политическими вопросами и вопросами безопасности.

Сохраняется и **противоречие между осторожным сближением с США, ведущими странами Западной Европы и Европейским союзом, с одной стороны, и усилиями, направленными на сохранение решающего влияния России на большей части постсоветского пространства – с другой**. Наиболее остро это противоречие может сказаться во время второго президентского срока Путина в политике в отношении Беларуси, Украины и стран Южного Кавказа, в особенности – Грузии.

Противоречие между задачей интеграции в глобальные экономические процессы и особыми отношениями с постсоветскими государствами уже в ближайшее время поставит российское руководство перед болезненным выбором между вступлением в ВТО и соблюдением правил этой организации, с одной стороны, и планами развития интеграции с Украиной, Беларусью и Казахстаном, отстающими от России в своих переговорах с Всемирной торговой организацией – с другой. Ведь вплоть до вступления этих стран в ВТО Россия не сможет поддерживать с ними даже отношения свободной торговли, не говоря уже о более глубоких формах интеграционного сотрудничества. Такое же противоречие возникает между интеграционными планами на постсоветском пространстве с заявленным намерением России установить режим свободной торговли, сформировать общее экономическое пространство и договориться о безвизовом режиме с Европейским союзом.

Какой выбор сделает Россия в своей политике? Или этот выбор будет переложен на плечи преемника Путина?

Современная российская действительность ставит больше вопросов, чем ответов. Поэтому искать последние приходится в форме сценариев дальнейшего развития, в которых причудливо переплетаются как благоприятные, так и неблагоприятные экономические, политические и внешние процессы. Впечатляющие показатели экономического развития, подтвержденная в марте

2004 г. высокая популярность президента Путина, конституционное большинство в Государственной Думе, пусть и «управляемая», но очевидная на фоне постоянных встрясок 90-х гг. политическая стабильность, внешнеполитические успехи Путина – вот основания для эйфории в стане «партии власти», а также для восторженных комментариев тех зарубежных наблюдателей, которые искренне верят в возможность модернизации России «сверху».

*Сохранение политической стабильности и высокой экономической динамики, проведение на этой основе дальнейших институциональных и начало структурных реформ в экономике и обществе по меньшей мере до окончания второго президентского срока Путина – вот тот сценарий, который сегодня многим в России и за рубежом кажется наиболее оптимистичным* (а часто и наиболее вероятным) среднесрочным вариантом развития России, даже если это развитие будет сопровождаться сохранением и усилением авторитарных черт российской государственности.

*Пессимистический сценарий развития ситуации предполагает усиление экономических и финансовых трудностей, нарушение политической стабильности вплоть до частичной или полной утраты управляемости политическими процессами в обществе.* Он может быть спровоцирован сочетанием ряда факторов: существенным падением мировых цен на нефть, усилением протестного потенциала в стране – особенно под влиянием неприятия болезненных экономических и социальных реформ, дальнейшего нарастания социальных диспропорций между беднейшими и состоятельными слоями населения, бедными и богатыми регионами России. Пессимистический сценарий предполагает возможность политического кризиса в стране, порожденного высоким уровнем коорупции и низким уровнем лояльности чиновничества по отношению к центральным властям; усилением противоречий между различными политическими группировками во власти; падением легитимности последней в глазах населения, лишеного в условиях полуавторитарного режима возможности влиять на политические решения и участвовать в управлении страной. В своем крайнем проявлении данный вариант развития ситуации, по мнению ряда специалистов, может привести к распаду России.

Данный сценарий кажется сегодня невероятным на фоне триумфальных побед, одержанных Путиным и «партией власти» – Единой Россией. Особенно маловероятным он кажется в период до 2008 года. Разумеется, страна не обречена развиваться именно по этому пути. Можно представить себе немало промежуточных сценариев развития России, сочетающих в себе в большей или меньшей степени черты как оптимистического, так и пессимистического вариантов развития событий. В конечном итоге конкретное развитие России до и после 2008 г. будет зависеть от качества российской политики – то есть от тех ответов, которые руководство страны будет давать на встающие перед ним дилеммы.

Однако вполне можно представить себе и такой *промежуточный сценарий развития российской политики, при котором в остающиеся годы президентского правления Путина власти будут уходить от принятия судьбоносных решений*, как это было и до настоящего времени. Особенно при условии сохранения высоких цен на нефть, они могут проводить «центристскую» политику, проводя «умеренно либеральные» реформы, не вызывающие резкого отвержения со стороны населения; отдавая предпочтение



«управляемой» демократии, но сохраняя при этом видимость демократических процедур и политического плюрализма; избегая обострения проблем в отношениях с США и с Западом в целом, но и не уступая им в вопросах, считающихся жизненно важными с точки зрения национальных интересов России.

В этом случае за годы президентского правления Путина в России так и не будет заложена основа для будущих глубоких структурных изменений. При условии высоких цен на российские экспортные сырьевые ресурсы симптомы нарастающей стагнации не будут столь явными на фоне общих благоприятных социально-экономических показателей. Бремя же ответов на нерешенные дилеммы российской политики будет переглядываться на пороге следующего поколения российской политической элиты, которая начнет занимать ключевые позиции в стране уже после 2008 г.

При этом многие эксперты не исключают, что Россия может столкнуться с серьезными испытаниями уже в не столь отдаленном будущем, до истечения второго срока полномочий Путина. Критическими они считают 2006 и 2007 годы, которые могут быть связаны как с накоплением экономических трудностей и даже экономическим кризисом, так и с возрождением политической конкуренции в условиях начала борьбы за власть, за политическое наследие нынешнего президента как внутри «партии власти», так и при участии оппозиционных политических сил, опирающихся на протестный потенциал в обществе.

## Рост, который не стал устойчивым

Формирование экономической политики В.Путина начиналось осенью 1999 г., вскоре после того, как в результате экономического, финансового и бюджетного кризиса конца 1998–начала 1999 г. Россия оказалась на грани социально-политической дестабилизации. Задачи экономической политики того времени носили прежде всего антикризисный характер. В начале 2000 г. результаты прошедшего десятилетия выглядели катастрофичными: падение производства, огромный внешний долг, накопленный в 1995–1998 гг. и растроченный впустую, глубочайший бюджетный кризис. В 90-е гг. инвестиции в реальный сектор экономики сократились в 5 раз, в том числе в основной капитал – в 3,5 раза. Разрушались материальные основы старой российской экономики, но очень и даже слишком медленно формировались новые основы. Резко сократился выпуск продукции, конкурентоспособной на мировых рынках. Особенно сильно зарубежные конкуренты потеснили Россию на рынках наукоемкой продукции гражданского характера. Доля российских изделий составляла здесь в конце 90-х гг. менее одного процента.

В 1999 г. речь шла о решении в первую очередь таких острых проблем, как восстановление бюджетного равновесия, реструктурирование внутреннего государственного долга, решение проблемы внешнего долга и платежного баланса, восстановление работоспособности банковской системы, снижение темпов инфляции, предотвращение социального возмущения на фоне падения реального личного потребления.

*В начале 2000 года* господствовало безрадостное ощущение того, что переход к рынку слишком затянулся. Итоги экономического развития в 1997–1999 гг. выглядели особенно удручающе на фоне поворота к росту в странах Центральной и Восточной Европы. Россия выглядела «больным человеком» Европы и мира. Финансовый крах августа 1998 г., казалось, не оставлял надежд на восстановление финансовой устойчивости. На подарок судьбы в виде пятилетия высоких цен на нефть в конце 1999 – начале 2000 г. российскому руководству рассчитывать не приходилось, так что сосредоточение усилий на решении задач макроэкономической стабилизации было вынужденным и неизбежным.

*В 2004 год* Россия вступила как одна из наиболее быстро растущих стран мира, в которой решены многие критические проблемы четырехлетней давности и вновь обсуждается вопрос о модернизации экономики. ПятиЧетырехлетний (с осени 1999 г.) подъем по любым причинам – это огромное достижение и благо для страны, измученной революциями и реформами. Вопрос заключается в том, насколько оптимально были использованы ресурсы подъема в предшествовавшие годы и будут ли они оптимально использованы в ближайшем будущем с точки зрения амбициозных планов модернизации страны.

### Программа 2000 г.

Весной 2000 г. была сформирована программа, опиравшаяся на работы ведущих исследовательских центров и ученых: Института экономики переходного периода, Бюро экономического анализа, Экономической экспертной группы. Представители этих организации составили ядро авторов программы 2000 г., в которой также использовались наработки сотрудников

Всемирного банка предшествующих лет. В тот момент доминировала идея продолжения (завершения) радикальных реформ с целью формирования механизма, который обеспечил бы рост на базе эффективной рыночной экономики. Завершение экономической трансформации в России предполагало бы формирование класса эффективных собственников, развитие конкуренции, либерализации ряда секторов (особенно естественных монополий) и на фоне обеспечения макроэкономической стабильности и стабилизации, на фоне инфляции и обострения долговой проблемы.

Программа 2000 г. была направлена на сокращение бюджетного дефицита и инфляции, решение долговой проблемы. Намеченные реформы основывались на предположении о необходимости улучшения единого инвестиционного климата страны, который при условии политической и макроэкономической стабильности обеспечит возрождение процесса накопления:

План действий правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики, утвержденный в июле 2000 г., предполагал модернизацию российской экономики и обеспечение устойчивого экономического роста за счет повышения конкурентоспособности, прогрессивных сдвигов в структуре экономики, осуществления структурной политики, обеспечивающей ускоренное развитие отраслей с новым технологическим укладом, активное использование результатов инновационной деятельности, более тесную интеграцию России в международную систему разделения труда. Приоритетными задачами экономической политики были объявлены:

- формирование законодательных основ, обеспечивающих благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- создание условий для развития финансовой инфраструктуры и достижения среднесрочной финансовой стабильности;
- существенное снижение налогового бремени и повышение эффективности налоговой и таможенной систем;
- достижение сбалансированности бюджетной системы и повышение ее эффективности;
- стимулирование прогрессивных структурных сдвигов в российской экономике;
- создание условий для опережающего развития производств нового технологического уклада, активизации имеющегося научно-технического и интеллектуального потенциала;
- реформирование естественных монополий;
- создание условий для интеграции России в мировую экономику.

Что же удалось сделать за четыре самых успешных года в пореформенном периоде?

Главный итог последних четырех лет в экономике – *снятие с повестки дня большинства острейших макроэкономических проблем 1999 г.* Крайне дорогим путем (через дефолт и крах августа 1998 г.) было установлено бюджетное равновесие. Российская экономика начала расти на 4-5 лет позже экономики стран Центральной и Восточной Европы. В конечном итоге этот рост привел к ослаблению синдрома кризиса, постоянного ожидания политиками, средствами массовой информации и гражданами России новых экономических потрясений. Если в 2000 г. сильны были ожидания массовых техногенных катастроф, падения цен на нефть и обострения проблемы



Вторая важная группа проектов преобразований была направлена на обеспечение бюджетной устойчивости на уровне государства и бизнеса: упорядочение государственных расходов, осуществление налоговой, пенсионной и банковской реформ. Уровень государственных расходов за годы подъема вырос. Произошло значительное перераспределение доходов в пользу федерального бюджета за счет региональных.

Банковская реформа только начинается, и фактическое состояние финансовых рынков еще очень далеко от желаемого. Их внешняя динамика в 2003-2004 гг. была впечатляющей, но качество и масштабы финансирования инвестиций остается относительно невысоким. ~~относительное~~ улучшение в последние четыре года прежде всего было естественным следствием подъема экономики, подкрепленным устойчивостью макроэкономической ситуации, укреплением надзорных органов, но не результатом какой-либо комплексной реформы финансовых рынков. Пенсионная реформа представляет собой сложный компромисс, жизнеспособность и адекватность которого еще должна пройти проверку временем тем более, что в ней уже последовали изменения (снижен возраст участников накопительной системы). **Большинство реформ (помимо налоговой и бюджетной) не обещало быстро экономического эффекта и может принести свои плоды только в более отдаленной перспективе при условии позитивного развития общей экономической, политической и правовой ситуации в стране.**

Существенным шагом вперед стало проведение налоговой реформы – введение в 2002 (2001?) г. «плоского» подоходного налога. Вместе со значительным упрощением системы учета издержек и отменой льгот это был важный положительный шаг. Однако отмена инвестиционной льготы в 2002 г. фактически свела на нет его положительное влияние, а налогообложение малого бизнеса, несмотря на заявления правительства и парламента о необходимости поддержать средний класс, в сущности ужесточилось в результате введения новой отчетности, требующей огромных расходов. Из всех реформ именно налоговая в наибольшей степени повлияла на принятие деловых решений. Рост инвестиций в 2003 г. показал ее приемлемость для бизнеса. Снижение налога на добавленную стоимость с 20 до 18% в 2004 г. также явилось полезной мерой. Однако продолжение дискуссии по вопросу о снижении единого социального налога свидетельствует о том, что в налоговой сфере по-прежнему сохраняется немало проблем, особенно у малого и инновационного бизнеса.

В подходах к инновационной политике за четыре года ничего особенного не произошло. Решение вопроса о реформировании естественных монополий постоянно откладывалось. Реформа рынка электроэнергии и РАО ЕЭС только начинается, а газового рынка – опять отложена.

Не были решены за последние годы два важнейших вопроса, крайне важных для успешного осуществления любых реформ в стране – вопросы о гарантиях частной собственности и формирования условий для честной конкуренции.

Интеграция России в мировую экономику шла в эти годы, если не считать медленного процесса адаптации внутреннего законодательства, в основном по старой схеме: Россия продолжает экспортировать сырьевые материалы в обмен на потребительские товары и продукцию машиностроения. Привлечение инвестиций осуществлялось путем вывоза прямого и ввоза портфельного капитала, что отражало состояние финансовых рынков и институтов, а также приоритеты внутреннего и иностранного бизнеса.

В целом за *четыре года был выполнен большой объем работы. Сделан шаг вперед в осуществлении институциональных реформ.* В то же время какая-либо системная структурная политика в этот период не проводилась. Мало было сделано в части инновационной политики, стимулирования структурной модернизации экономики.

*Намеченные в 2000 г. направления реформ были в основном выдержаны, но их интенсивность и глубина были меньше запланированных и ожидавшихся.* Большинство институциональных реформ этого периода имели по своей природе ограниченное влияние на ускорение роста. Потребуется еще немало времени для формирования в стране действительно стабильного и надежного экономического климата, утверждения высокого инвестиционного рейтинга России, урегулирования отношений собственности, создания системы защиты прав собственности.

*Осуществлявшихся в последние и намеченных на ближайшие годы реформ недостаточно для осуществления необходимых структурных преобразований в российской экономике и обеспечении на этой основе ее устойчивого ~~роста и развития.~~...* В условиях дальнейшего закрепления зависимости российской экономики от сырьевого экспорта и прежде всего – от цен на нефть *времени для проведения модернизации страны «сверху» может просто не хватить*, а каждый очередной спад мировых цен на энергоносители будет сопровождаться падением уровня благосостояния большинства населения страны и порождать серьезные бюджетные проблемы.

#### **Источники экономического роста**

~~Повтор!! Причины экономического подъема в России последних лет мало связаны с проводившимися с 2000 г. институциональными и структурными реформами, которые при условии их последовательного претворения в жизнь могут принести свои позитивные плоды лишь в более отдаленной перспективе.~~ Экономический бум в России был вызван прежде всего временными факторами, действие большинства которых в начале второго президентского срока Путина ~~заканчивается~~ ослабевает. Поэтому *до устойчивого роста еще далеко. Для его обеспечения необходимо осуществление серьезных структурных реформ, снимающих внутренние препятствия для роста.*

Обесценение внутреннего долга государства в результате резкой девальвации рубля в 1998 г., обесценение рублевых налоговых обязательств предприятий и неизбежное реструктурирование их налоговой задолженности сняли тормоз неплатежей налогов и между предприятиями. В ходе подъема исчезли неплатежи зарплат, резко сократился неистребимый ранее бартер, почти исчезли забастовки. Двукратная (в реальном выражении) *девальвация рубля* относительно доллара позволила использовать *запас свободных мощностей* для сокращения импорта и способствовала росту промышленного производства.

Однако защита внутреннего рынка за счет девальвации рубля постепенно исчерпывала свое действие. В 2002–2003 гг. вновь начался рост импорта потребительских товаров. Правда, относительное падение курса доллара против евро способствовало удорожанию импорта из Европы, что в какой-то мере позволило сохранить защиту внутреннего рынка. Тем не менее в последние два года правительство было вынуждено защищать отечественных производителей

с помощью различных квот и тарифов. ~~Это и является показателем ослабления защиты рынка.~~

Запас свободных мощностей и рабочей силы также постепенно исчерпывался. За десять лет кризиса часть мощностей была ликвидирована, а многие заводские специалисты перешли в сферу услуг и торговлю. В 2003–2004 гг. в экономике уже стали ощущаться ограничения на рост выпуска и на переход к новой продукции, связанные с нехваткой специалистов высокой квалификации или новой рабочей силы.

Инфляция за эти годы ~~снизилась~~ сократилась до 12%, но тяжело поддается дальнейшему снижению. Необходимость повышения тарифов, вызванная их реальным падением в 1998-1999 гг. и стремлением «естественных монополий» увеличить продажи, не вкладывая значительные средства в снижение издержек и повышение эффективности собственной деятельности, постоянно стимулирует рост цен. Это ведет к постепенному укреплению рубля и ужесточению конкуренции на внутреннем рынке.

*Основную роль в росте валового внутреннего продукта в последние годы сыграли рост чистого экспорта и личного потребления.* Экономический подъем позитивно воздействовал на личное потребление, которое по различным оценкам росло на 8–9% в год в среднем или почти на 38% за четыре года. Однако это ~~никак-пока~~ не способствовало преодолению социального неравенства в стране, несмотря на общий рост доходов населения. Многие показатели указывают на закрепление сложившейся структуры общества со всеми ее перекосами.

Начало экономического роста и девальвация рубля немедленно – уже в 1999 г. – способствовали сокращению импорта и дали толчок развитию отечественной пищевой и легкой промышленности. Но с 2001 г. укрепление рубля даже при росте спроса привело к восстановлению натиска импорта и стало негативно сказываться прежде всего на конкурентоспособности легкой промышленности. По мере роста доходов и укрепления рубля российский спрос вновь переключается на импортные товары. Это обстоятельство отражает в целом специфику российского роста последних лет. Он был связан с быстрым ростом потребления, который, однако, оказал очень незначительное влияние не собственно отечественное производство и не породил заметный спрос на дополнительные мощности в обрабатывающей промышленности (за исключением пищевой). По существу к настоящему времени только в пищевой области увеличение импорта еще не остановило рост собственного производства.

Примером ограниченного влияния экономического роста последних лет на отечественное производство является положение дел в автомобильной промышленности. Подъем российской экономики способствовал росту выпуска автомобилей традиционных марок и созданию новых совместных предприятий. Однако одновременно импорт автомобилей иностранных марок вырос более чем в четыре раза (почти до рекордного уровня 1997 г.). На фоне общего роста доходов населения и увеличения спроса на автомобили в годы подъема при невысоком качестве российской продукции состоятельное население преимущественно приобретало иномарки и продукцию совместных предприятий при стагнации производства традиционных собственных производителей. В итоге потребительский бум в стране так не снимает с повестки дня вопрос о судьбе отечественных автомобильных производителей.

На этом фоне данные статистики о ежегодном приросте продукции машиностроения никого не должны обманывать. Производство в этом секторе российской экономики росло от такого низкого уровня, что реальные масштабы роста весьма скромны. Важно при этом другое: если выпуск машиностроительной продукции за последние годы вырос примерно на 40%, то ее импорт за тот же период удвоился, превысив уровень 1997 г.

*Рост цен на нефть* в 1999 г. и последующая политическая напряженность в мире позволяли в 2001-2003 гг. поддерживать высокие цены на товары российского сырьевого экспорта в целом, особенно на нефть. Именно это в первую очередь позволило решить острую проблему обслуживания внешнего долга и осуществить ряд реформ в относительно благоприятных условиях. Нефть остается фактором роста российской экономики и в 2004 г., хотя всеми осознается невозможность «вечного праздника» высоких цен ~~на нее~~.

Однако упование на доходы от экспорта нефти и другого сырья только способствует усугублению «голландской болезни» в России. Поскольку основное внимание сосредоточено на максимизации экспортных доходов, ~~недостаточные естественные~~ ресурсы ~~не~~ направляются в другие секторы экономики. В результате тормозится осуществление необходимых для устойчивого развития страны структурных перемен в экономике, консервируется ее сырьевая и экспортная ориентация. Углубление «голландской болезни» в российской экономике нашло свое выражение в последние годы в опережающем росте зарплат и издержек в экспортных сырьевых отраслях при одновременном снижении привлекательности капиталовложений в другие отрасли экономики даже если в последних обеспечивалась нормальная норма прибыли.

Стабилизация экономического и социального положения стала естественным следствием экспорта сырьевых ресурсов, однако она не снимает, а лишь усугубляет слабости и проблемы российской экономики. В частности, возрастает зависимость бюджета от нефтяного сектора, цен на нефть. По оценкам сотрудников МВФ, до 80% прироста доходов бюджета России за последние годы прямо или косвенно были связаны с нефтью, а значит, потенциальное падение цен на нее таит в себе серьезную угрозу бюджетному равновесию.

В условиях значительного роста реального частного потребления, снижения безработицы и отсутствия забастовок правительство позволило себе несколько увеличить социальные расходы. Однако они не вышли еще даже на уровень 1997 г. по отношению к ВВП. Расходы на науку выросли с 0,22 в 2000 до 0,35% валового внутреннего продукта в 2003 г. Общий рост государственных расходов был незначителен. Политическая ситуация не позволила отменить нефинансируемые мандаты правительства, так что они продолжают висеть грузом и на новом правительстве. Дебаты по этому поводу как раз в самом разгаре в июне 2004 г. Приоритеты же правительства проявились скорее в опережающем росте расходов на силовые ведомства и администрацию. Одновременно бюджетная стабилизация привела к дальнейшему сокращению доли государственных инвестиций в бюджете расширенного правительства: с 7,1% в 1997 до 5% в 1999 г. и 4,5% в 2003 г.

В целом *все три главные фактора экономического роста последних лет – девальвация рубля, использование свободного запаса производственных мощностей и высокие экспортные цены – были временными*. Они еще сказываются на экономическом развитии страны, но их



действие постепенно исчерпывается. Иная же основа для устойчивого роста в России и для модернизации страны не сформировалась.

В 2000-2003 гг. Россия лишь частично использовала данный ей историей шанс на выход из транзитивного кризиса. Результаты же последних четырех лет позволяют сделать довольно простые выводы относительно того состояния, в котором российская экономика находится сегодня. **Основные проблемы преодоления кризиса отходят на второй план, снижена социальная напряженность, существенно выросло потребление, но закрепляется социальное и региональное неравенство. Производство потребительской продукции снова находится под сильнейшим давлением импорта, при этом «голландская болезнь» в условиях высоких цен на нефть, по всей видимости, еще больше усугубляется.**

В целом же можно констатировать, что **экономический подъем последних четырех лет, сменивший десятилетие кризиса, привел не к модернизации экономики, а к потребительскому буму уставшего от трудностей предшествующего десятилетия населения.** Разбогатевшие слои населения использовали свои доходы не для накопления, а для демонстрационного потребления (дома, автомобили, туризм, закрытые клубы). Подъем 1999–2004 гг. способствовал значительному улучшению экономического положения страны, но не приблизил ее к постиндустриальному обществу, инвестиционному буму или модернизации. В случае сохранения высоких цен на нефть и на другие экспортные товары в условиях будущего мирового экономического подъема **можно ожидать довольно высоких темпов роста в России, но не инновационного развития-, переход к которому требует дополнительных мер.**

### **Инвестиции**

Все последние годы российская статистика фиксировала постоянное увеличение инвестиций в экономику. Однако инвестиционный «бум», если его так можно назвать, шел неровно по годам и отраслям. В конечном итоге норма накопления выросла не слишком значительно и осталась на уровне 20-21% валового внутреннего продукта. Основные же инвестиции в российскую экономику делались по линии энергетического – прежде всего нефтяного – и государственного сектора, в том числе местных бюджетов, за счет которых власти пытались поддержать жилищное строительство, подтолкнуть производственные инвестиции. Прогресс накопления и модернизации на уровне предприятий безусловно идет, но интенсивность его еще недостаточна для решения проблем страны.

В нефтедобыче процесс накопления носит достаточно простой характер в силу простоты стимулов (цены экспорта), необходимости дополнительных вложений в трубопроводы и другие средства доставки нефти к рынкам. Критическое наращивание инвестиций в этой отрасли (почти удвоение) прошло в 2000-2001 гг., что позволило заложить основы существенного увеличения добычи нефти и ее экспорта в последующие годы. Одновременно **это создало очевидную зависимость общей инвестиционной динамики страны от колебаний вложений в нефтедобычу.**

Развитие нефтяной и газовой промышленности, на которые приходится 22% всех осуществляемых в стране инвестиций, ясно свидетельствует о сохранении сегментированности российской экономики и инвестиционных процессов. Перспективы реального бизнеса российских компаний напрямую

зависят от поставок большей части добываемой нефти на мировые рынки. Инвестиционный же цикл в мировой нефтяной промышленности определяется глобальным спросом, технологическими возможностями добычи в различных районах, политическими рисками, особенностями финансирования добычи, конкуренции со сжиженным газом. Соответственно и инвестиционный процесс в нефтедобывающей промышленности, и будущее этой отрасли существенно зависят от внешних, в том числе политических факторов.

На *отрасли инфраструктурного характера* – связь, электроэнергетику – в 2003 г. пришлось уже почти 30% всех капиталовложений. Объем вложений в инфраструктуру продолжает увеличиваться, хотя потребности остаются огромными: изношены коммуникации, не хватает дорог, низка надежность энергопоставок и т.д. Огромная потребность в обновлении изношенных «советских» физических активов – проблема государственной политики, решение которой во многом переложено на местные органы власти. За последние пятнадцать лет не было начато и проведено практически никаких инфраструктурных проектов национального значения. Исключение составляют строительство шоссейных дорог за счет одного из займов Всемирного банка, завершение долгостроев советского времени за счет средств естественных монополий.

Основная часть машиностроения, легкой, пищевой и промышленности строительных материалов образуют ту группу, которая в наибольшей степени была подвержена как общему сжатию в ходе транзитивного кризиса и открытия экономики, так и повседневной конкуренции. В 1990 г. на эти четыре отрасли приходилось 72,6% занятых в промышленности, 63,5% выпуска и 40,4% капиталовложений промышленности. При падении валового накопления за 90-ые годы в четыре раза доля этой группы сократилась внутри промышленности до 18% в 2003 г. после весьма значительного бума (7,8% общих инвестиций).

Вложения в *машиностроение и металлообработку* растут в весьма незначительных пределах – намного медленнее вложений в связь и пищевую промышленность. Доля инвестиций в машиностроение все 90-е гг. оставалась в пределах 2,9 – 3,6% от всех инвестиций, и 3,3% в 2003 г. свидетельствуют о том, что никаких принципиальных изменений здесь в последние годы не произошло. Горькая реальность заключается в том, что несмотря на пятилетний подъем все еще не используется полностью весь запас мощностей, способных производить машины для внутреннего спроса и экспорта. Отмечается общий рост инвестиций, но он по существу обошел стороной машиностроение. Одновременно растет импорт машин и оборудования. В 2003 г. он превысил уровень 1997 или вдвое – уровень 1999 г. Если импорт за годы подъема вырос в два раза, то выпуск отечественной машиностроительной продукции – на две трети. При дальнейшем же укреплении рубля конкурентоспособность российского машиностроения еще больше снижается. Это означает, что *первооружение российской экономики в будущем будет зависеть от импорта оборудования.*

Бум в пищевой промышленности, развивавшийся с 1999 г. благодаря притоку иностранного (или возвращающегося российского) капитала под давлением рубля выравнивался. Ничего подобного не происходило в легкой промышленности, на которую приходится смешная величина в 0,2% валовых инвестиций. Отсутствие инвестиционного бума в данной отрасли даже в

условиях высокой защиты со стороны девальвированного рубля может свидетельствовать только о ее слабости.

Масштабы и характер *внешних инвестиций* в российскую экономику в годы подъема удручающе напоминали ситуацию в период финансового кризиса 1998 г. Россия продолжает экспортировать прямой капитал на уровне 5–6 миллиардов долларов в год, хотя в 2002–2003 гг. стала привлекать бóльшие объемы портфельного капитала в форме экспортного финансирования, торговых кредитов, еврооблигаций и кредитных линий. Комбинация вывоза прямого и ввоза портфельного капитала далека от желательной с точки зрения развития, но может компенсировать нехватку финансовых ресурсов в тех или иных отраслях. Однако в любом случае нынешний объем и характер иностранных инвестиций явно недостаточен для достижения устойчивого экономического роста в условиях и на основе структурной модернизации российской экономики.

Особое внимание необходимо обратить на продолжающееся *усиление неравенства между регионами* России. В условиях экономического подъема началось естественное перемещение занятости, выпуска продукции и капиталовложений в те регионы, которые имеют существенные преимущества. Речь идет прежде всего о движении в районы основных потребителей – ближе к Москве и крупным экспортным портам на Балтике и Черном и Азовском морях. Степень концентрации экономики в первых десяти регионах страны растет.

Общий вывод заключается в том, что *при бесспорном улучшении инвестиционного климата в стране за счет общих политических и макроэкономических факторов значительная часть регионов и отраслей просто осталась в стороне от инвестиционных процессов*. Рост производства и накопления улучшил обстановку в стране, но не решил проблему перехода к инновационному типу развития. В результате уже в обозримой перспективе можно ожидать дальнейшего сжатия ряда сегментов обрабатывающей промышленности, науки, дальнейшего обеднения ряда регионов и потери ими организационных, управленческих и финансовых механизмов возрождения.

### **Перспективы**

Общий вывод, который можно сделать из сказанного, безусловно, менее оптимистичен, чем предлагаемые официальной статистикой красивые данные относительно роста и развития российской экономики в последние годы и на перспективу. Но он и не *абсолютно* пессимистичен, если учитывать, что задача обеспечения устойчивого роста просто не под силу ни одному российскому правительству в столь короткие сроки – четыре или даже восемь лет президентского правления В.Путина. Если рассматривать итоги первых четырех лет его правления через призму реалистических ожиданий, то результат окажется положительными, хотя и неоднозначным.

Неоспорим определенный прогресс, достигнутый за последние четыре года, а если смотреть шире, то за последние пятнадцать лет. Россия прошла трудный путь трансформации от социалистической сверхдержавы с плановой экономикой к нынешнему состоянию крупной державы с экономикой развивающейся страны. Однако потребность в обновлении страны за последние пятнадцать лет возросла. Многие важные реформы, решение многих критических проблем откладывалось на протяжении всего пятнадцатилетнего периода, включая и последние четыре года.

Процесс трансформации еще далек от своего завершения. Сохраняется потребность в глубоких структурных реформах, осуществление которых даже при проведении оптимальной политики и при сохранении благоприятных внешних условий потребует немало времени. На протяжении всего этого периода страна, пораженная «голландской болезнью», рискует пропустить «нефтяное» окно возможностей для осуществления модернизации экономики и вновь упустить благоприятную—шанс возможность для развития. Конкурентоспособность России потенциально выросла, но и конкуренция усиливается. Место России в мировом разделении труда никто не гарантирует – основная конкурентная борьба впереди.

Эта опасность тем более велика, что капитал в стране простаивает из-за высоких рисков и незавершенности трансформации. При этом совершенно неясно, сможет ли политическая и экономическая элита России договориться о новых стабильных правилах, которые позволят преодолеть недоверие бизнеса к власти, а власти – к бизнесу, и откроют возможность для развития страны в условиях глобальной конкуренции.

Преждевременно считать Россию вступающей в постиндустриальную эпоху. Это все еще страна с валовым внутренним продуктом на душу населения менее 3 тысяч долларов, с огромными нерешенными проблемами индустриальной эпохи. Жилищный сектор, энергоснабжение, транспортная инфраструктура, размещение промышленности все еще привязаны к инвестиционным решениям периода плановой экономики и низких транспортных и энергетических тарифов.

...

Первые четыре года президентского правления Путина, на протяжении которых были решены основные задачи стабилизации экономической и финансовой ситуации в России, так и не дали ясных ответов относительно решения болезненных проблем дальнейшего устойчивого социально-экономического развития России. Сегодня, когда в повестку дня поставлены долгосрочные задачи модернизации российской экономики, государства и общества, по-прежнему неясно, каким образом они будут решаться.

Остается открытым вопрос о том, насколько последовательно новое правительство Путина будет проводить курс на институциональные и экономические структурные реформы – особенно в условиях существенного сокращения влияния реформаторских кругов во властных структурах? Или в ближайшие годы следует ожидать торможения политики реформ, а правительство будет не столько решать долгосрочные задачи, сколько будет маневрировать с оглядкой на широко распространенные антиреформистские настроения в стране, уклоняясь от принятия непопулярных решений и в основном реагируя на проблемы по мере их возникновения?

Будет ли новое правительство проводить активную структурную политику и какой она будет в этом случае? Будет ли она ориентирована на осуществление структурных преобразований на конкурентной основе путем поддержки и развития бизнеса – прежде всего малого и среднего, – Или ставка будет сделана на дальнейшее формирование и укрепление интегрированных бизнес групп? Или же речь идет главным образом о перераспределении природной ренты? Тогда – в каких целях?

Вопрос о модернизации экономики поставлен. Он выражен в частности в форме задачи удвоения ВВП и борьбы с бедностью. Но будет ли он решаться активно практически, или второе правительство Путина ограничится решением

задачи поддержания стабильности и ограничения ущерба от возможных отрицательных колебаний мировой конъюнктуры?

И возможно ли решение задач модернизации в отсутствие политических условий для осуществления соответствующей политики? При желании убедительно переизбранный на второй срок президент может употребить свою власть для осуществления решительных шагов в направлении модернизации «сверху». Но захочет ли он это сделать, а если захочет, то способна ли полуавторитарная, неподконтрольная обществу бюрократическая машина осуществить необходимые для этого меры?

Может ли расширение участия России в глобальных и региональных международных экономических и финансовых организациях и институтах – прежде всего предстоящее вступление страны в ВТО, а также возможное расширение сотрудничества с Европейским союзом – восполнить хотя бы отчасти отсутствие внутренних механизмов контроля за деятельностью правительства со стороны общества, побуждая Россию адаптироваться к правилам функционирования глобальной экономики?

Практические шаги второго правительства Путина пока не дают оснований для однозначного ответа на поставленные вопросы. Однако возвращаясь к предложенным во введении сценариям развития России на предстоящие годы, а также основываясь на анализе основных тенденций экономического и политического развития страны, мы можем предположить, что **наиболее вероятным на предстоящие четыре года является «промежуточный сценарий»**: власти страны скорее всего будут маневрировать, не проводя ни последовательного реформаторского курса, ни отказываясь от реформ полностью. При этом они будут прежде всего стремиться к сохранению считающейся главным достижением последних лет социально-экономической стабильности, а не к осуществлению глубоких и крайне болезненных реформ, тем более что последние могут принести свои плоды лишь в долгосрочной перспективе.

Вероятность такого развития политики подкрепляется и отсутствием в России политических условий и стимулов для проведения глубоких реформ, если не считать декларированную приверженность им президента Путина. Об это речь пойдет в следующем разделе нашего исследования. Не следует переоценивать и роль внешних стимулов для проведения реформ в России, которые хотя и могут играть более существенную роль после вступления страны в ВТО, но влияние которых существенно ограничивается осуществленной в последние годы «иммунизацией» России по отношению к «вредному» западному влиянию. Об этом – в третьем разделе нашего исследования.

Тем не менее, **при неблагоприятном стечении внутренних и внешних обстоятельств нельзя исключать и такое развитие событий, при котором описанный нами «промежуточный» вариант окажется ближе к «пессимистическому»**. Эксперты-экономисты исходят из того, что внешние факторы после 2005 г. скорее будут развиваться неблагоприятно для России, и не исключают возможности в этот период нового экономического кризиса, который поставит под вопрос достижения экономической стабилизации последних лет. Поскольку этот критический период практически совпадает со сроками следующих выборов – в Государственную Думу в 2007 и президентских в 2008 г., – такое развитие событий повышает вероятность

разочарования избирателей в результатах политики нового правительства и протестного голосования на предстоящих выборах.

И в том, и в другом случае серьезных изменений в российской экономике на протяжении второго президентского срока Путина ожидать не приходится. Даже в маловероятном случае последовательного и успешного проведения в жизнь институциональных и структурных реформ (наиболее оптимистический вариант), к 2008 г. и на обозримый период после окончания второго срока президентского правления Путина в России вряд ли возникнут условия для устойчивого экономического развития. Впрочем, это – не вина, а беда нынешнего руководства, поскольку ни одно правительство страны не смогло бы решить эту задачу в столь короткие сроки. Поэтому проблема заключается не в том, сможет или не сможет Россия выйти на устойчивый экономический рост к концу нынешнего десятилетия, а в том, насколько второе правительство Путина сможет продвинуться в решении этой задачи. Сегодня у нас, к сожалению, нет оснований полагать, что нынешнее правительство сможет эффективно справиться с решением этой задачи. Мы это точно хотим так сказать или сделаем мягче – мол еще не ясно и тыры-пыры...?

## Новый политический режим

Состоявшиеся в декабре 2003 г. выборы в Государственную Думу и президентские выборы марта 2004 г. завершили процесс формирования нового политического режима в России, который постепенно обретал свои нынешние черты, вытесняя остатки режима Ельцина, на протяжении последних четырех лет. Хотя определенные коррективы режима «управляемой демократии» вполне возможны на протяжении второго срока президентского правления В.Путина, его можно считать в целом оформившимся, и он будет определять законы политической жизни страны на протяжении по меньшей мере ближайших четырех лет.

Очевидно, учитывая нарастающую в России и особенно за рубежом критику этого режима, Путин в своем выступлении после переизбрания на пост Президента Российской Федерации основной акцент сделал на необходимости гарантирования и обеспечения в России прав и основных свобод человека, свободы средств массовой информации, формирования плюралистической партийно-политической системы. Все эти ценности трудно совместимы с нынешним политическим режимом, и только предстоящие годы покажут, в какой степени и в каких формах они будут востребованы. Однако анализ политических процессов в России последних лет дает мало оснований полагать, что к 2008 г. нынешний режим будет эволюционировать в сторону демократизации. Обсуждаемые в последнее время планы развития политического плюрализма и формирования многопартийной системы «сверху» скорее свидетельствуют о стремлении создать видимость политической конкуренции с тем, чтобы, с одной стороны, сделать существующий режим менее уязвимым для критики, а с другой – придать ему большую стабильность и обеспечить политическую преемственность на период после 2008 г., не меняя сам режим.

Очевидно, нельзя однозначно утверждать, что усиление авторитарных черт в российской политике в последние годы является закономерным и неизбежным откатом назад после десятилетия стихийной демократизации,

своеобразным периодом реставрации, за которым через какое-то время с такой же неизбежностью последует новый этап свободного и демократического развития страны. Точно так же нельзя и утверждать, что формирование в России современного режима стало результатом некоего «заговора элит», сознательно направленного на усечение демократических свобод, обретенных в 90-е годы прошлого столетия. Скорее всего речь идет о сочетании ряда как объективных, так и субъективных факторов, способствовавших утверждению правил «управляемой демократии». Если это так, то появление «режима Путина» нельзя рассматривать как закономерный этап в процессах трансформации российского общества и государства. Но нельзя и с уверенностью утверждать, что данный режим – всего лишь временное явление в современной российской истории. Его жизнеспособность во многом будет зависеть от продолжительности того сочетания внутренних и внешних факторов, которое в начале нынешнего века способствовало формированию данного режима.

Несмотря на все различия между ними, «режим Путина» является своеобразным и логичным продолжением, результатом эволюции режима Ельцина. Стихийный всплеск демократических настроений в стране в конце 80 – начале 90-х гг. не сопровождался подлинной «революцией ценностей», и большинство населения, голосующего сегодня за Путина и «партию власти», на деле так и не рассталось с «традиционными» ценностями, воспитанными за десятилетия коммунистического режима и отчасти унаследованными со времен российской империи.

Вытеснение «демократов» и «либералов» из власти началось при Ельцине задолго до появления Путина. Однако при этом, несмотря на усиление государственнической и великодержавной риторики, ельцинский режим сохранял и во многом использовал еще несовершенные и не прижившиеся, возникшие во многом спонтанно демократические институты. С приходом же Путина возникшие в 90-е годы демократические институты во многом стали жертвой государственнической идеологии. Следующей жертвой может и должна стать либеральная риторика, на которую российское руководство не скупилось в первые годы формирования механизмов «управляемой демократии».

В условиях укрепления и усиления институтов российского государства, являвшегося одним из стержневых направлений усилий первого правительства Путина, реванш бюрократической элиты стал естественным и, наверно, неизбежным следствием слабости институтов гражданского общества. В этом смысле сам по себе достаточно авторитарный режим Ельцина при Путине стал просто еще более авторитарным.

Однако формирование «режима Путина» стало результатом не просто эволюции российской власти, но и целенаправленной деятельности пришедшей с нынешним президентом части российско политической элиты. О целостном и последовательном «проекте» политического и экономического развития страны, который был бы разработан и реализован «командой» Путина, говорить не приходится – нынешняя власть больше реагировала на развитие событий и вызовы, с которыми она сталкивалась, чем определяла ход политических и экономических процессов в стране. Тем не менее в начале первого периода президентского правления Путина в российской политической элите широкое распространение получила концепция укрепления государственности, опирающейся прежде всего на силовые структуры, действующие в режиме «управляемой демократии», а не на демократические институты и структуры

гражданского общества. Централизация власти, которая, казалось, уходила из рук Кремля, должна была на протяжении примерно 10–15-летнего периода обеспечить условия для (авторитарной) модернизации страны, после чего страна могла бы позволить себе роскошь демократизации. Многие черты этой концепции сегодня отчетливо просматриваются в отстроенной за последние годы политической системе, а также в той последовательности и бескомпромиссности, с которой команда Путина проводила эту линию в жизнь. Сегодня меняются лишь цели этой политики, в частности, когда речь идет о формировании многопартийной системы «сверху», но суть ее остается прежней. И нет оснований предполагать, что современное руководство России будет проводить эту политику в течение ближайших лет менее последовательно или настойчиво.

Однако как и всякая сверхцентрализованная, авторитарная или полуавторитарная политическая система, режим «управляемой демократии» более уязвим, чем демократическая система с ее сдержками и противовесами, с необходимостью поиска консенсуса в обществе, с сильным гражданским обществом, контролирующим бюрократию и ограничивающим ее всевластие. Сформировавшийся в России политический режим внешне кажется вполне устойчивым и эффективным в тех относительно благоприятных социально-экономических условиях, в которых он формировался и креп после 2000 г. Но он еще не прошел проверку на прочность – выборы 2003 и 2004 гг., проходившие в условиях отсутствия реальной политической конкуренции, такой проверкой не были.

В этой связи критическими для современного режима может оказаться период с 2006 по 2008 гг. Это время может оказаться самым сложным за весь период президентских полномочий Путина в социально-экономическом отношении. Но не менее сложной может оказаться и политическая интрига, связанная с поисками преемника нынешнего президента. При понятном стремлении нынешней правящей элиты выдвинуть такого преемника из своих рядов и обеспечить его избрание, успешное решение этой задачи может оказаться не столь очевидным, как кажется сегодня, особенно если в предшествующие годы правительство не сможет – по объективным или субъективным причинам – выполнить свои социальные обещания, если будет продолжаться отчуждение населения от власти, если обострятся противоречия между и внутри «московской» и «питерской», между «столичными» и региональными политическими элитами а также если усилятся противоречия между Россией и странами Запада и особенно – США.

Если «режим Путина» сможет пройти эту проверку на прочность (что не исключает в том числе возможности изменения решения нынешнего президента не баллотироваться в третий раз), то тогда можно будет говорить о его консолидации на более длительный период.

### **Особенности формирующейся системы федеральной власти**

Сложившаяся в России политическая система противоречива. К ее наиболее очевидным противоречиям относится несоответствие между официально заявленными целями политических преобразований и реальной политической практикой, а точнее между декларируемыми намерениями создать систему устойчивой представительной демократии и постепенным свертыванием на практике начавших было формироваться важнейших



элементов представительной демократии – ростков публичной политической конкуренции, осуществляемой по прозрачным и стабильным правилам.

Лингвистической иллюстрацией вытеснения публичной и институционализированной конкуренции из политической жизни России может служить активное применение близкими к Кремлю и оппозиционными политологами оксюморона «управляемая демократия» для описания нынешней российской политической реальности. Причем если полтора–два года назад его произносили то с чувством иронии, то с некоторой стыдливостью, то сегодня его употребляют совершенно серьезно – либо как понятие, адекватно отражающее действительность, либо как термин избыточно ее приукрашивающий.

Между тем есть немало прямых признаков отхода нынешней политической системы России от базовых принципов конкурентной политики. Вот некоторые наиболее важные из этих признаков, практически консенсусно признаваемых российским политологическим сообществом, но, естественно, по-разному интерпретируемых аналитиками различной политической ориентации.

- Резкое ослабление политического влияния региональных элит и крупного бизнеса.

- Установление прямого или косвенного государственного контроля над главными телеканалами страны.

- Все более масштабное использование «административного ресурса» на региональных и федеральных выборах.

- Фактическая ликвидация системы разделения властей.

- Формирование непубличного стиля политического поведения, который становится ведущей характеристикой стиля политического поведения.

### **Ослабление политического влияния региональных элит**

Стремление федерального центра ослабить политическое влияние региональных элит имело серьезное рациональное основание. К концу правления Ельцина региональные политические элиты ощущали себя полновластными хозяевами «своих» субъектов Федерации и склонны были делить власть разве что с крупнейшими корпорациями, действовавшими на «их» территориях. Возможности эффективного вмешательства Москвы в дела регионов были ограниченными. Регионы издавали законы, противоречащие Конституции России. Губернаторы устанавливали контроль над «лакомыми кусками» региональной экономики за исключением тех, что контролировались корпорациями общероссийского масштаба. Душили политическую оппозицию и независимые региональные СМИ. Россия времен Ельцина представляла собой причудливую смесь авторитаризма на региональном и демократии на федеральном уровнях.

Самыми решительными шагами по ограничению политического влияния региональных элит стали ликвидация Совета Федерации в том виде, в каком он существовал при Ельцине (то есть состоящего из губернаторов, президентов и председателей законодательных собраний субъектов Федерации), образование семи федеральных округов и соответствующее преобразование института представителей президента в регионах (замена представителей президента в каждом из 89 субъектов Федерации семью полномочными представителями президента в каждом из созданных федеральных округов), а также законодательное оформление возможности смещения губернаторов в случае нарушения ими Конституции.

Под давлением центра региональные власти были вынуждены начать процесс приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с Конституцией России. Это, безусловно, крайне важно и положительно. Плохо, что этим все и ограничилось.

Осуществленные Москвой меры обладали значительно бóльшим потенциалом позитивных преобразований и в том, что касается отношений между центром и регионами, и в том, что касается политической обстановки в самих регионах. Но этот потенциал реализован не был.

В результате на смену уродливому противостоянию регионов центру пришла система их подчинения Москве, блокирующая возможности развития цивилизованного федерализма с характерными для него диалоговыми отношениями центра с субъектами федерации и тонкой системой сдержек и противовесов. *Реформа региональных отношений оказалась шагом не в сторону федерального, а сторону унитарного государства.*

Подчинив себе региональные политические элиты, федеральная власть практически ничего не сделала для разрушения регионального авторитаризма. Авторитарные анклавы по-прежнему остаются авторитарными с той лишь разницей, что теперь региональная власть может действовать, как ей заблагорассудится, уже не всегда, а лишь в том случае, если активно демонстрирует лояльность федеральному центру вообще и «президентской вертикали» в особенности. Лояльные Кремлю региональные лидеры могут жить спокойно. Санкции к ним будут применены только в том случае, если они встанут на стезю оппозиционности или начнут действовать слишком самостоятельно. Все это напоминает отношения, сложившиеся в СССР в отношениях между Москвой и союзными республиками во времена позднего Брежнева – столица не вмешивалась в дела республик, а республиканское руководство сохраняло лояльность в отношении Политбюро и Генерального Секретаря ЦК КПСС.

### **Вытеснение крупного бизнеса из политики**

Эволюция отношений Кремля при Путине с крупным бизнесом в какой-то мере напоминает историю отношений федеральной власти с региональными элитами. Отношения между властью и бизнесом, доставшиеся Путину в наследство от Ельцина, вряд ли можно было назвать нормальными. Реальные рычаги управления государством находились в руках неформальных предпринимательских групп, тесно связанных с родственниками Ельцина (так называемая *Семья*), а тогдашний «духовный лидер» *Семьи* Б.Березовский имел возможность напрямую вмешиваться в процесс выработки и принятия важнейших политических решений, включая кадровые вопросы. Финансовые группы открыто боролись друг с другом за влияние на чиновников разного уровня. Министры, используя Думу, заваливали неудобные тем или иным бизнес-структурам законодательные инициативы правительства. «Коммерческие» утечки информации из Белого Дома, со Старой площади и из Кремля были нормой жизни.

То, что такая ситуация нуждалась в исправлении, понималось большинством представителей российской политической элиты и поддерживалась общественным мнением. В результате лозунг «равноудаленности» представителей бизнеса от власти оказался крайне популярным. Силовые действия в отношении олигархов – Березовского, а затем

Гусинского – были встречены обществом либо с одобрением, либо с чувством дружественного нейтралитета.

Явные процедурные нарушения зачастую интерпретировались как «малое зло», почти неизбежное в борьбе еще слабой власти с мощными финансовыми группами, сопротивляющимися оздоровлению государственной машины. Разрушение «империй» Б. Березовского и В. Гусинского не вызвало бурной негативной реакции и в бизнес-сообществе: ни паники, ни вспышек страха перед властью, ни бегства капиталов не было. Более того, с 2000 до середины 2003 г. российские капиталы возвращались в страну.

После отъезда Березовского и Гусинского за границу усилия по «нормализации» отношений между властью и бизнесом на некоторое время явно сошли на нет. Процесс «равноудаления» олигархов от власти временно затих. *Семья* отреклась от Березовского, резко умерила свои политические амбиции и в результате не только на время сохранила свое влияние в госаппарате, но и начала информационную войну против новой усиливающейся неформальной экономической группы, с легкой руки «семейных» пиарщиков получившей название «питерские чекисты» или «силовики».

Атака власти на бизнес возобновилась весной 2003 г. Теперь ее объектом стала нефтяная компания ЮКОС и еще один олигарх – М. Ходорковский. И на сей раз основной политической задачей атаки было уже не «равноудаление», а странная с точки зрения демократии идея недопущения какого бы то ни было автономного (точнее, неподконтрольного Кремлю) участия бизнеса в политике – даже если это участие осуществляется общепринятыми в стабильных демократических государствах методами, то есть путем открытой поддержки на выборах тех или иных партий или кандидатов, лоббированием законов и пр. Цель состояла в нанесении превентивного удара по общественным позициям Ходорковского, которого Кремль, судя по всему, был склонен рассматривать как потенциальную политическую угрозу, как потенциального политического конкурента.

Этой политической задачей атака государства на ЮКОС не ограничивалась. В ней явно присутствовало и присутствует желание ряда заинтересованных групп и лиц осуществить перераспределение собственности компании в свою пользу.

Демонстративный, нарочито внеправовой характер действий против ЮКОСа встревожил бизнес-сообщество. Последовало его робкое обращение к президенту с просьбой прояснить позицию в этом вопросе. Резкий отказ Путина обсуждать эту тему испугал бизнес. Смысл овации, устроенной Путину делегатами 13-го съезда РСПП в ноябре 2003 г., предельно прост – «нам все ясно, мы больше в политику без разрешения ни ногой, только нас не трогайте». Таким же был смысл многочисленных показательных акций предпринимателей, ринувшихся демонстрировать свою преданность православию и российской имперскости, свою готовность проявить «социальную ответственность». Одновременно бизнес отреагировал на ситуацию вывозом капитала, возобновившимся с началом действий против ЮКОСа.

Между тем, занявшись разрушением ЮКОСа, запугиванием бизнеса и выдавливанием его из политики, Кремль упустил совершенно реальную возможность превращения деловых кругов в равноправного партнера власти по прозрачному политическому диалогу. Решение или даже сколько-нибудь заметное продвижение к решению этой задачи означало бы для России не только настоящую культурную революцию и формирование важнейших

предпосылок развития нормальной политической демократии, но и создание условий, без которых невозможна эффективная борьба с коррупцией.

Такая задача вполне могла быть решена крайне популярной властью без какого бы то ни было ущерба для своего имиджа и политической стабильности страны. Однако, власть предпочла иную парадигму действий.

### **Установление государственного контроля над общероссийскими телеканалами**

Как и в случаях с региональными элитами и большим бизнесом, ситуация в СМИ, сложившаяся к моменту прихода Путина к власти, была далека от совершенства. В России не было общественного телевидения в том смысле, в каком оно существует, например, в странах Европы, которое бы задавало остальным каналам и программам стандарты объективного информационного вещания.

Первый канал (ОРТ) последовательно работал в интересах Березовского. Четвертый канал (НТВ) столь же последовательно, но явно более талантливо отстаивал интересы Гусинского. Третий канал ориентировался на мэра Москвы Ю.Лужкова. Что же касается формально государственного канала РТР (ныне «Россия»), то он был подвержен одновременному влиянию многих зачастую борющихся между собой влиятельных групп и фигур, принадлежавших к федеральной властной элите. В результате информационная политика РТР была внутренне противоречивой и далеко не всегда официозной.

Война против Березовского и Гусинского, смена руководства РТР и резкое ослабление позиций региональных элит вообще и московской в частности радикальным образом изменили ситуацию в СМИ. Однако утверждать, что все происшедшее улучшило ситуацию на информационном рынке, было бы, мягко говоря, слишком смело.

В самом деле, при всей этической и эстетической чудовищности информационных войн между ОРТ и НТВ времен Ельцина, они все же были формой острой конкуренции, в процессе которой зрители знакомились с различными точками зрения по самым болезненным проблемам России. «Многоголовость» РТР, несмотря на ее очевидную патологичность, также способствовала информационному плюрализму и конкуренции. Наконец, федеральная власть находилась под постоянным прицелом жесткой телевизионной критики. Эта критика, порой напоминая травлю, грешившая намеренным искажением фактов, а иногда и предельно неконструктивной, была далеко несовершенна, имела массу отрицательных сторон, и все же постоянно напоминала власти о ее далеко не божественном происхождении и будничной роли нанятого менеджера.

Сейчас же первый, второй, а во многом и третий каналы стали сугубо официозными. Появившийся было субститут «старого НТВ» – ТВС – был достаточно быстро закрыт. Преобразованный НТВ, сохраняя элементы независимости, действует все более осторожно.

*При этом общественного телевидения, то есть нормального, построенного по демократическим стандартам информационного вещания как не было, так и нет. Информационный плюрализм резко сократился, представленность в информационном поле оппозиции минимизирована. Критика президента практически отсутствует.*

По сути дела, основные телевизионные каналы из несовершенных средств информирования превратились в хорошо отлаженные инструменты

пропаганды, то есть доведения до населения сообщений о том, что в стране – если говорить по-крупному – все происходит правильно, а если отдельные проблемы еще и остаются, то Государство и Президент знают, как их решить, и в обозримой перспективе с ними справятся. Таким образом, и этот институт публичной политической конкуренции и внешнего контроля за деятельностью федеральной власти приказал долго жить.

### **Фактическая ликвидация системы разделения властей**

Судебная власть в России никогда независимой не была. Так что в ельцинский период суды «то вместе, то поврозь, а то попеременно» служили президенту, парламенту, деньгам, губернаторам и пр. В период же президентства Путина особенно в ходе «дела ЮКОСа» определился единственный хозяин российской судебной системы – Кремль, управление кадров которого, по признанию ряда политиков, фактически контролирует процесс назначения судей. Появление термина «басманное правосудие» отражает подчинение судебной системы исполнительной власти.

Совет Федерации в качестве независимой от Кремля и влиятельной структуры перестал существовать в самом начале путинского президентства в результате изменения процедуры формирования.

Выборы 2003 г. ликвидировали независимость от Кремля Государственной Думы. Партия «Единая Россия», единственным программным лозунгом которой фактически была поддержка Путина, получила в Думе конституционное большинство и:

- взяла под свой контроль все без исключения думские комитеты (должности председателей комитетов и первых заместителей председателей комитетов занимают сегодня только представители «Единой России»);

- свела к чистой формальности пленарные заседания (самой важной фазой работы над законопроектами стало так называемое «нулевое чтение», то есть фаза кабинетного согласования законопроектов между руководством комитетов Думы и правительством и Кремлем) и фактически отстранила фракции меньшинства от всякого участия в законодательной деятельности;

- предельно сузила Совет Думы и усилила полномочия спикера;

- повысила количественный ценз для образования в Думе депутатской группы с 30 до 50 депутатов, то есть максимально затруднила формирование таких групп.

В результате и без того *слабо представленная в Думе оппозиция лишилась каких бы то ни было возможностей не только влиять на законодательный процесс, но и быть услышанной.*

Если учесть открыто декларируемую «Единой Россией» роль исполнительницы воли Президента и существующий в этой фракции жесткий контроль над рядовыми депутатами, то можно утверждать, что нынешняя нижняя палата российского парламента превратилась из института, работающего с Президентом и исполнительной властью в режиме диалога, в структуру исполнительной власти, своего рода Госкомитет по политике, занимающийся оформлением решений, принимаемых в Кремле и в правительстве.

Итак, характерное для эпохи Ельцина бешеное и деструктивное противостояние исполнительной и законодательной власти при Путине исчезло. Но на смену ему пришла не «цивилизованная конкуренция» и жизненно необходимая стабильной демократии система сдержек и противовесов. Вместо

все это произошло фактическое слияние всех ветвей власти под контролем президентских структур. Функции Думы в этом новом синтезе практически тождественны функциям Верховного Совета в период расцвета Советской власти.

### **Усиление недемократической политической стилистики федеральной власти**

«Советизация» функций парламента привела к усилению у федеральной власти недемократической стилистики поведения, в особенности таких фундаментальных черт советского политического стиля, как непубличность и пренебрежение мнением меньшинства. Наиболее очевидные примеры – отказ «Единой России» и Путина от участия в публичных предвыборных теледебатах.

Еще одна характерная черта нынешней федеральной власти – масштабное использование «административного ресурса» в ходе предвыборных кампаний. Разумеется, административный ресурс применялся и в ельцинский период. Однако тогда он применялся довольно стыдливо. Кроме того, он не был консолидирован. Значительная часть губернаторов использовала его не столько в интересах федеральной власти, сколько для достижения своих собственных целей, зачастую с целями федерального центра не совпадавшими. Так, административная поддержка предшественницы «Единой России» в роли «партии власти» – «Нашего дома – Россия» (НДР) осуществлялась многими губернаторами сугубо формально, «для галочки», чтобы продемонстрировать лояльность центру. Однако по существу это была не более чем имитация деятельности. Поддерживая НДР на словах, многие губернаторы делали все возможное для того, чтобы не допустить появления на своей территории сколько-нибудь влиятельной организации «партии власти», так как рассматривала эту организацию как политического конкурента и «агента Кремля».

Сегодня все иначе. Административный ресурс консолидирован и контролируется Кремлем. Ответственные за его использование работают «на совесть», соревнуясь перед центром в своем усердии.

### **Состояние властной элиты**

Если говорить о федеральной властной элите постсоветской России, то последовательные, «идейные» либералы в ней и при Ельцине, и сейчас составляли и составляют меньшинство. Что же касается людей, оказавшихся временно подверженными идеям либерализма, то их количество в разные времена было разным – сначала их было много, а затем – все меньше и меньше.

В первой половине 90-х гг. в федеральной властной элите совокупная доля «постоянных» и «временных» либералов была весьма велика. И что еще более важно, либералы были популярны и занимали во власти ключевые позиции. Своему возвышению они были обязаны прежде всего массовым настроениям конца 80-х гг. – мощной вспышке нелюбви к КПСС и наивной вере в то, что отстранение коммунистов от власти позволит России в течение короткого периода времени превратиться в страну процветания, изобилия товаров и услуг, высоких доходов, а также в объект любви и уважения со стороны Запада.

Эта эмоциональная волна и вынесла на политические вершины наиболее яростных критиков коммунизма, которыми оказались люди одновременно склонные к либеральным идеям и публичности. Именно эти люди в течение

некоторого времени задавали тон в федеральной власти, определяя ее действия и стилистику поведения.

Продолжалось это, однако, недолго. Постепенно удельный вес и влияние либералов снижались. Идеологов во власти сменяли прагматики, лучше умеющие управлять, но менее приверженные идеям либерализма и публичности. На смену прагматикам шли циники, видевшие в политической конкуренции уже не более, чем вуаль, придающую пристойный вид «реальной политике», то есть использованию административного ресурса. Приток во власть циников особенно усилился в период второго президентского срока Ельцина.

Параллельно со снижением влияния либералов во власть все больше приходили люди иных идеологических убеждений: «государственники», националисты, социалисты. Шли в нее и люди без идеологии, технократы, желающие просто эффективно служить власти, то есть обеспечивать проведение в жизнь поставленных руководством решений, не ограничивая себя в выборе средств рамками той или иной идеологии. В этих условиях приверженность «романтическим» либеральным представлениям – в особенности в том, что касается политической конкуренции – все более и более становилось для федеральной элиты анахронизмом. Так что отказ от «либеральных предрассудков» публичности и конкурентности был лишь делом времени. И вот оно наступило.

Создается впечатление, что *очень многие, если не большинство представителей сегодняшней федеральной элиты искренне считают отсутствие конкурентов и концентрацию власти в одних руках главными условиями эффективности управления*, то есть смотрят на государственную машину не глазами публичных политиков, а глазами администраторов. Об этом, в частности, свидетельствует распространенность среди представителей власти многочисленных вариантов идеологии, а точнее сказать мифологии авторитарной модернизации: от правого «мифа о Пиночете» до левого мифа о «Китайской модели развития» и национально специфического мифа об «особом, православном пути России». Основное, что роднит между собой эти очень разные в деталях концепции, – базовая идея о благословенности «единой и неделимой» верховной власти, то есть власти, внутри которой отсутствует система сдержек и противовесов и которая не обременена сильными конкурентами.

### **Состояние массового сознания**

Практически все социологические исследования российского общественного мнения свидетельствуют о глубокой укорененности в сознании россиян авторитарного синдрома и «советскости». Эти черты прослеживаются практически во всех социальных группах, включая и столичную интеллигенцию, традиционно считающуюся самым демократически настроенным слоем нашего общества.

Наблюдавшийся в конце 80– начале 90-х гг. всплеск популярности лозунгов «свободы», «рынка» и «демократии» был обусловлен не столько желанием свободы, сколько нелюбовью к надоевшим коммунистам и ожиданием скорейшего экономического и социального чуда. Чудо не свершилось, и слово «либерализм» для большей части российского общества постепенно стало ругательным.

Сегодня большинство населения устало от политики и неопределенности. Устало терпимо относиться к социальному неравенству и разуверилось в способности собственными усилиями обеспечить себе достаток. В результате идея ликвидации неравенства стала тождественной идее «отнять и разделить» и впредь не допускать появления слоев, которым можно было бы завидовать. Отсюда растущая популярность идей уравниловки, борьбы с «олигархами» и вообще с богатыми – с первыми тюрьмой, со вторыми – налогами. Отсюда и все более распространяющееся желание, чтобы Россию боялись другие страны. Словом, авторитарный синдром усиливается, причем главным образом за счет своих наиболее агрессивных компонентов.

Впрочем, целый ряд глубоких перемен в лучшую сторону за прошедшие 10-15 лет в массовом сознании все же произошел. По данным общероссийского опроса, проведенного в 2002 г., примерно половина россиян – по крайней мере, на декларативном уровне – поставила имеющиеся у них политические права и свободы выше гарантий материального благополучия. Однако и сейчас, и раньше подавляющее большинство российских граждан желает видеть государство владельцем крупных предприятий. Идея конкуренции в политике для примерно половины россиян чужда – концентрация власти в одних руках все еще представляется им куда более эффективным средством решения политических задач. Да и на публичную политику люди чаще всего смотрят как на бессмысленную болтовню и склоки.

Иными словами, в области политических представлений мы можем констатировать *широкое совпадение настроений большинства населения и властной элиты*. Такое единство делает складывающуюся систему федеральной власти весьма устойчивой – по крайней мере в краткосрочном плане.

### **Перспективы**

*В складывающейся системе федеральной власти практически нет механизмов, сдерживающих свертывание институтов нормальной представительной демократии.* В то же время факторов, способствующих ее дальнейшему последовательному отдалению от демократической модели, больше, чем достаточно.

Недемократическому развитию федеральной власти будут способствовать террористические акты на территории России, усиливающие популярность национализма, ксенофобии и агрессивной великодержавности. Рассчитывать на то, что в ближайшие годы с терроризмом в России будет покончено, вряд ли следует. Подавляющее большинство экспертов-политологов сходится на том, что с нерешенной чеченской проблемой, а значит и с террором, России придется жить еще не одно десятилетие.

Антидемократическим тенденциям во власти будет способствовать и стремление части нынешней властной элиты устроить передел собственности в свою пользу, применяя в качестве инструмента дележа силовые структуры, послушные суды и «свою» Государственную Думу. В том же направлении будет подталкивать федеральную власть и весьма вероятное – по сути уже начавшееся – охлаждение отношений России с Западом.

*Политическая жизнь в России в предстоящие годы второго срока президентского правления Путина скорее всего будет характеризоваться постоянным увеличением разрыва между «виртуальной» политикой (политическими декларациями, программами, принимаемыми Думой*



экономическими законами даже либерального толка) **и политической практикой**. Надеяться на то, что «правильные» законодательные акты, касающиеся реформирования экономики или судебной системы, заработают в складывающуюся политическую обстановку, не следует. В России куда более, чем в Европе или США, важна не столько буква закона, сколько правоприменительная практика. А она решающим образом зависит от традиций, доминирующего политического стиля, общественной атмосферы. Так что даже самые «либеральные» законы, скорее всего, будут соблюдаться лишь в той степени, в какой они будут соответствовать все более и более нелиберальному правосознанию элиты и представителей правоохранительных органов.

Не исключено, однако, что этот разрыв будет кратковременным. Процесс становления новой системы федеральной власти вполне может оказаться куда более быстрым и глубоким, чем это представляется сейчас. В этом случае реальная политика достаточно быстро минимизирует чуждые ей по духу проявления политики «виртуальной» и изгонит либерализм уже не только из непубличной политической реальности, но из словесных конструкций, адресуемых властью собственному населению и внешнему миру.

При таком развитии событий расширяется политическая поддержка доктрины модернизации, главным двигателем которой является государство. Частный российский капитал в рамках этой доктрины должен будет действовать в соответствии с государственными «рекомендациями». Что же касается капитала иностранного, то его широкое проникновение в некоторые «базовые» отрасли экономики (прежде всего в топливно-энергетический комплекс и транспорт) будет рассматриваться как угроза суверенитету страны.

Неизбежным спутником сформировавшейся системы федеральной власти будет **рост коррупции**. Чтобы борьба с коррупцией в России имела шанс на успех, деятельность «аппаратных» структур должна быть подкреплена деятельностью мощных «внеаппаратных» сил. В обществе должны существовать независимые от государства СМИ, не боящиеся жестко атаковать власть, устраивать журналистские антикоррупционные расследования и беспощадно придавать их гласности. Необходима сильная оппозиция, заинтересованная в дискредитации групп и партий, стоящих у власти, и потому подхватывающая журналистские антикоррупционные расследования, раздувающая их до размеров политических скандалов, способных свалить правительство и выбросить из политики государственного служащего любого ранга. Нужен не боящийся государства частный бизнес, активно финансирующий такую оппозицию. Нужны независимые суды, в которых могли бы проходить открытые антикоррупционные процессы. Словом, нужно именно то, что худо-бедно начинало прорастать на российской почве, но было подавлено нынешней системой власти.

Сформировавшаяся система федеральной власти в России опирается на единство мировосприятия властной элиты и большинства населения страны и не имеет серьезных оппонентов. А потому она весьма устойчива и вполне может просуществовать довольно долго – лет 10-15. Затем, по всей вероятности, начнется ее ослабление и разрушение, обусловленное возрастающей неэффективностью, оформлением внутри властной элиты групп с противоположными интересами и обострением между ними «подковерной» борьбы за доминирование в политике и экономике, а также ростом естественного негативизма населения по отношению к несменяемой команде во

власти. Впрочем, результатом такого ослабления и разрушения может оказаться не только распад системы власти, но и распад страны.

### **Краткие выводы**

В течение первого срока президентского правления Путина в России на смену хаосу власти пришла система, внутри которой практически отсутствует разделение властей и система институциональных сдержек и противовесов. Главным, иерархически высшим звеном этой системы являются Президент и его администрация. Все остальные институты и ветви власти фактически подчинены президентским структурам. По-настоящему демократическая, то есть публичная и основанная на прозрачных правилах и процедурах политическая конкуренция внутри этой системы отсутствует. Она сменилась «подковерной» борьбой различных групп властной элиты.

«Объединенная система» федеральной власти крайне ослабила региональные элиты и вытеснила из политики большой бизнес. Тем самым подорваны политические позиции единственных общественных групп, которые в условиях слабого гражданского общества и партийной системы в России только и могли быть внешними по отношению к федеральной власти противовесами и играть для нее роль равноправных партнеров по диалогу. В результате федеральная власть не только ликвидировала публичную конкуренцию внутри себя, но и создала себе неконкурентную внешнюю среду.

Наконец, поставив под государственный контроль ведущие телеканалы, федеральная власть застраховала себя от критики, способной получить общественный резонанс внутри страны. Стилистически федеральная власть становится все более «советской», недемократичной и закрытой.

Таким образом, к настоящему моменту в России сложилась и укрепляется система политической властной монополии со всеми характерными для любой политической монополии негативными чертами. Главные из них – отсутствие эффективных механизмов блокирования неверных управленческих решений и господство «подковерных методов» борьбы внутри правящей элиты.

В российских условиях болезненные проявления политического монополизма усугубляются тем, что значительная часть властной элиты, равно как и российское общество в целом, страдают правовым нигилизмом и «авторитарным синдромом», а властные структуры всех уровней поражены чудовищной по масштабам коррупцией.

Вновь возвращаясь к описанным нами во введении сценариям развития России в среднесрочной перспективе, наш анализ основных политических процессов в стране позволяет заключить, что и в политической области ***наиболее вероятным в предстоящие годы является «промежуточный сценарий»***. Власти России скорее всего будут продолжать курс на дальнейшую консолидацию сложившегося режима «управляемой демократии» и обеспечения его политической преемственности после 2007 и 2008 гг. Поскольку внутри страны сегодня нет серьезной политической альтернативы и в ближайшие годы маловероятно возрождение политической конкуренции, этот режим вряд ли будет сталкиваться с серьезными внутривластными вызовами как на федеральном, так и на региональном уровне.

Появление тенденции к дестабилизации сложившегося режима, позволяющее говорить о развитии политических событий по более пессимистическому сценарию возможно лишь при условии реализации наименее благоприятных вариантов социально-экономического развития

страны, расширения протестного электората и политического соперничества внутри правящей элиты, а также в маловероятном случае выдвижения вопроса о демократии в России на передний план политики западных государств и прежде всего США в отношении Москвы.

## **«Самодостаточная» Россия в европейской и мировой политике**

Став президентом России, В.Путин неизменно демонстрировал приверженность прагматизму во внешней политике. И на словах, и в делах он отказался от великодержавной риторики, очевидно, осознавая ограниченность возможностей России и необходимость сосредоточения ресурсов на решении внутренних задач модернизации страны. Рассуждения о желательности формирования многополярного мира сменились тезисом о многовекторности российской внешней политики, в котором одновременно уживаются и курс на «интеграцию» с Европой, и налаживание антитеррористического сотрудничества с США, и «стратегическое партнерство» с Китаем и Индией, и программа формирования единого экономического пространства если не со всеми странами СНГ, то, во всяком случае, с такими разными и отличающимися от России государствами, как Беларусь, Казахстан и Украина.

Путин в своей политике неизменно демонстрировал открытость к сотрудничеству и взаимодействию с западными странами, что дало повод кому-то приветствовать, а кому-то критиковать якобы «прозападный» крен в его политике. В то же время в линии президента России буквально с самого начала проявились нотки новой, деловой жесткости, неготовности идти на ненужные России компромиссы, на «сдачу позиций» в тех случаях, когда речь шла об отстаивании того, что виделось из Москвы как важные интересы страны.

В самом начале своего первого президентского срока Путин смог существенно скорректировать курс, казалось, с неизбежностью приближавшегося в конце 90-х гг. к опасным рифам внешнеполитического корабля Ельцина. Новый президент России не только отодвинул надвигавшуюся угрозу ухудшения отношений России с Западом и прежде всего с США, но и вновь существенно расширил кредит доверия к России, тем самым сделав более благоприятными внешние условия реформирования и модернизации страны.

Однако к началу второго срока президентского правления внешнеполитический ресурс Путина стал сокращаться. Дискуссии о развитии России – по поводу второй чеченской войны, постепенного оформления нового политического режима, сопровождавшегося ограничением свободы средств массовой информации, исключением свободной политической конкуренции, «делом ЮКОСа» и арестом Ходорковского, а также монополизацией политической власти хотя и не привели к серьезным осложнениям в отношениях России со странами Запада, тем не менее немало сузили пространство для маневра Москвы. Сегодня оно немало уже того, которое было у Путина в начале его первого президентского срока.

### Центральные задачи внешней политики

Анализ внешнеполитической деятельности правительства Путина в 2000 – 2003 гг. позволяет сделать вывод, что она была направлена на решение трех основных задач. Во-первых, в ней ясно прослеживалось стремление избежать сколько-нибудь серьезной конфронтации со странами Запада и прежде всего – с

США. Эта линия имеет вполне понятное объяснение: она отражает понимание губительности такой конфронтации для России, того простого обстоятельства, что в условиях противостояния с Западом любой проект модернизации России обречен на неудачу.

Во-вторых, правительство Путина – во многом учитывая опыт взаимодействия правительств Ельцина с международными финансовыми организациями – стремилось в максимальной степени избавить Россию, российскую экономическую и внутреннюю политику от влияния критики и непрошенных советов со стороны Запада, предпочитая все основные решения принимать самостоятельно, не уступая влиянию извне.

Наконец, в третьих, сверхзадача правительства Путина заключалась в том, чтобы добиться признания со стороны Запада формировавшегося в России нового политического режима, убедить западные страны оказать «режиму Путина» максимальное содействие в обеспечении его целей, в том числе путем поощрения притока прямых иностранных инвестиций в экономику России.

Важным для понимания внешней политики Путина является и то обстоятельство, что в отличие от Ельцина, на начальном этапе своего президентского правления ставившего задачу интеграции России в систему развитых западных государств, при Путине Москва окончательно отказалась от этой цели. Характерным для нынешнего президента является подчеркивание не только важности и необходимости широкого международного сотрудничества, но и *акцент на сохранение Россией свободы действий на международной арене*. Это предполагает возможность участия или неучастия России – по собственному усмотрению – в различных международных коалициях, таких как антитеррористическая, сформировавшаяся под эгидой США после сентября 2001 г., но по существу исключает любую форму полной интеграции России в существующие многосторонние институты евроатлантической безопасности и сотрудничества, включая НАТО и Европейский союз. Исключение в Москве делают только в отношении наиболее престижных международных «клубов» великих держав, таких как «большая восьмерка», а также в отношении основных многосторонних экономических организаций, таких как ВТО и ОЭСР, да и то не безоговорочно.

Тезис о необходимости сохранения свободы рук во внешней политике в явной форме сформулирован в концепции развития отношений России с ЕС, принятой осенью 1999 г. и ставшей преемственным доктринальным внешнеполитическим документом, утвержденным В.Путиным. Он получил свое дальнейшее развитие в тезисе о «самодостаточности» России – в экономическом, научно-технологическом и военном плане, – а также в постоянном подчеркивании заинтересованности Москвы в развитии только «равноправного» стратегического партнерства, будь то с США, с Европейским союзом, НАТО или с другими крупными державами и региональными организациями.

Подводя итоги первых четырех лет президентского правления Путина, можно констатировать, что он во многом преуспел в решении первых двух задач и лишь отчасти – последней. Конечно, в последние годы правления Ельцина «холодный мир» в отношениях России с западными странами не грозил, но усталость в их взаимодействии с Москвой постепенно накапливалась и грозила перерасти если не в изоляцию, то в безразличие по отношению к тому, что происходит в России. Энергичные контакты Путина с Великобританией, Германией и Европейским союзом в 2000 и в 2001 гг., а с

2001 г. и с новым президентом США Дж.Бушем, снятие большинства накопившихся в последние ельцинские годы спорных вопросов с повести дня – полемики вокруг расширения НАТО на Восток, планов США по выходу из договора об ограничении систем противоракетной обороны и ряда других – позволили президенту России вдохнуть второе дыхание в стагнировавшие отношения с Западом.

Выражение сочувствия в адрес США после совершенных в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. террористических актов, безоговорочное присоединение к глобальной антитеррористической коалиции, согласие на размещение американских и натовских баз в Центральной Азии позволили совершить важный прорыв в отношениях России с Западом. В ходе начавшейся в то время дискуссии относительно адаптации европейских, трансатлантических и глобальных организаций, занимающихся вопросами безопасности, впервые после с 90-х гг. западные государства были готовы всерьез обсуждать с Москвой вопрос об определении оптимальных форм интеграции России в общую евроатлантическую систему безопасности.

Во многом благодаря позитивной экономической динамике, росту бюджета и золотовалютных резервов Центрального банка, а также благодаря началу погашения долгов СССР и России Москва смогла не только избавиться от советов и опеки Международного валютного фонда и Всемирного банка, но и свести к минимуму неблагоприятные для нее последствия критики западных стран в отношении противоречивых внутриполитических процессов в России – методов ведения второй чеченской войны, ослабления и постепенного вытеснения демократических институтов из политической жизни страны и общества. За первые четыре года правления Путина Москва обрела достаточно прочный иммунитет против упреков в свой адрес и во многом обеспечила себе «свободу рук» не только во внешней, но и во внутренней политике.

В то же время Путин не смог в период своего первого президентского правления решить третью задачу – обеспечить безоговорочное принятие и поддержку его нового политического режима со стороны западных стран. Последние хотя и смотрели на многие тревожные, с их точки зрения, процессы сквозь пальцы, карт-бланш на реализацию в России проекта авторитарной модернизации давать не торопились. В результате противоречивой (и все еще продолжающейся) дискуссии о том, как относиться к новому политическому режиму в России, западные страны (при этом позиция и политика отдельных государств, безусловно, нуждается в большей дифференциации, для которой в рамках данной работы нет места) пошли по крайней мере на временную сделку: готовность правительства Путина к сотрудничеству во внешнеполитической сфере и прежде всего в противодействии современным вызовам безопасности компенсируется политической индифферентностью западных стран к внутренним процессам в России, хотя формально все спорные вопросы – о Чечне, о свободе средств массовой информации, о свободных но не всегда честных выборах – и поднимаются ими в том числе на официальном уровне. Однако санкций Москва может не опасаться. Созданный Путиным защитный иммунитет вокруг происходящего в России пока остается непроницаемым.

Все вышесказанное позволяет говорить о достаточной эффективности внешнеполитического курса Путина в первые четыре года его президентства, если оценивать его через призму тех трех задач, о которых говорилось в начале данного раздела. За этот период он смог не только расчистить поле для более свободного маневра в отношениях с западными странами, не нанеся ущерба

отношениям России с восточными соседями, но и выдержал возникавшие в эти годы испытания новых партнерских отношений с Западом и прежде всего с США на прочность. Самым серьезным таким испытанием стал иракский кризис 2003 г. Но были и другие поводы для разногласий – судьба ядерного сотрудничества России с Ираном, периодические обострения российско-грузинских отношений и другие.

Однако тот факт, что Москва успешно прошла такие испытания в предыдущие четыре года, не означает, что она застрахована от возможных в будущем сбоев в отношениях с Западом. И дело здесь не только в возможных поводах для разногласий – их по-прежнему немало: ядерная программа Ирана, которая вполне может обостриться в обозримом будущем, разногласия и с США и с Европейским союзом в отношении Беларуси, урегулирования приднестровского конфликта в Молдове, вероятного наращивания сотрудничества Грузии и Азербайджана с НАТО и США, предстоящей смены власти на Украине и по другим вопросам. Главная проблема, как нам представляется, заключается в другом.

За годы относительного экономического благополучия, отмеченного ростом доходов госбюджета, выплат по государственному внешнему долгу, в российском внешнеполитическом истеблишменте окрепла иллюзия «самодостаточности», возрождения статуса страны как великой державы, которая в условиях укрепления своей экономической мощи больше не должна подстраиваться под западные державы. Уверенность в своих силах, если не сказать самоуверенность, усиливалась и внутривнутриполитическими победами Кремля, кульминацией которых в марте 2004 г. стала убедительная победа В.Путина на президентских выборах, а также масштабной сменой управленческой элиты в последние годы, когда во власть пришло немало людей военных и иных профессий, не искушенных в большой политике.

В результате уже в последний год первого президентского срока и особенно после выборов 2003 и 2004 гг. наметилась тенденция к усилению великодержавной риторики, антизападных и антиамериканских выступлений. Это проявилось и в ходе дискуссий с Европейским союзом о последствиях расширения последнего на Восток, в очередном всплеске антинатовской риторики в связи с вступлением в альянс стран Балтии, и во все чаще звучащих призывах к закреплению позиций России в странах бывшего СССР с тем, чтобы не допустить утверждения там западного и американского влияния, и в антиамериканской кампании в период иракского кризиса, и в почти скандальном обсуждении проблемы калининградского транзита с ЕС. К чести Путина, до последнего времени он неизменно одергивал не в меру ретивых блюстителей национальной гордости и национально-великодержавных интересов России. Но игнорировать опасное желание недавно пришедшего во власть нового поколения российских политиков вновь попробовать силы немного окрепшей России на международном ринге было бы неверно. Ведь именно с такой риторики в 1994 г. начиналось постепенное изменение курса Ельцина от идеи интеграции в систему развитых демократических государств к угрозам о приближении «холодного мира». Повторение этой ошибки, исправленной Путиным в начале его первого президентского срока, на фоне нерешенности экономических, социальных и политических проблем страны могло бы иметь фатальные последствия для России.

С Европой, с Америкой или сама по себе?

Внешнеполитический дебют Путина как президента России в 2000 г. был связан с объявлением ориентации на сближение с Европой и, в частности, с Европейским союзом в качестве стратегического выбора России. Поездки и выступления Путина в европейские столицы и в Брюссель в 2000 и в 2001 г. и, в частности, его выступление в Немецком бундестаге 25 сентября 2001 г., не должны были оставить сомнений в том, что Россия намерена закреплять и развивать свою европейскую идентичность. Именно на этой волне, начиная с 2000 г. родилось несколько долгосрочных проектов развития «стратегического партнерства» между Россией и Европейским союзом. К ним, в частности, относятся такие инициативы, как формирование единого европейского экономического пространства без разделительных линий, включающего Россию; развитие энергетического диалога между Россией и ЕС, предполагающего удвоение поставок российских нефти и газа в страны Европы; налаживания тесного взаимодействия России и ЕС по линии формирующейся в Евросоюзе с 1999 г. Единой внешней политики и политики безопасности. В 2003 г. на петербургской встрече на высшем уровне эти инициативы были дополнены идеей формирования четырех общих пространств с ЕС – экономического, правового, культурного и пространства безопасности.

Хотя риторика стратегического «европейского выбора» России с тех пор никуда не делась, господствовавшая в 2000 и в начале 2001 г. эйфория по поводу перспектив развития отношений России с ЕС довольно быстро сменилась иными акцентами в политике Москвы. С 2001 г. по мере того, как становилось очевидно, что диалог с ЕС по согласованным стратегическим направлениям продвигается в лучшем случае очень медленно, а также после вступления Дж.Буша в должность президента США внимание и внешнеполитическая энергия Москвы переключились сначала на налаживание отношений с новым президентом США, а затем и на формирование нового «стратегического партнерства» с Америкой. Террористические акты сентября 2001 г., формирование широкой антитеррористической коалиции с участием России, а также учреждение в мае 2002 г. нового Совета Россия – НАТО во многом способствовали повышению внимания Москвы если не к чисто американскому направлению ее политики, то во всяком случае – к евроатлантическому.

Установка на стратегическое партнерство с США позволила России в конце 2002 – начале 2003 г. последовательно проводить линию на максимальное сотрудничество с Вашингтоном, в том числе и в поиске решения иракского кризиса. Но в феврале 2003 г. маятник российской политики вновь качнулся в сторону Европы – на этот раз в сторону трехстороннего альянса России, Германии и Франции, выступивших против военного решения иракского кризиса. И хотя совместная трехсторонняя антивоенная акция не увенчалась успехом, а после войны этот дипломатический альянс стал постепенно разваливаться под влиянием различных интересов каждой из трех сторон и их стремлением самостоятельно, а не вместе, договориться с Америкой, в Москве еще сильны иллюзии относительно возможности формирования трехстороннего, а на его основе и более широкого многостороннего политического сотрудничества с европейскими державами (но теперь уже не с ЕС), которое сможет хотя бы отчасти ограничить одностороннее доминирование США в международной политике и укрепить позиции Совета Безопасности ООН как главного международного органа, ответственного за поддержание международного мира и безопасности.

Колебания в российской политике последних лет отражают не просто конъюнктурные перемены, связанные как с развитием самой международной обстановки, так и субъективных предпочтений Кремля. Они отражают продолжающийся поиск еще не определившегося стратегического курса Москвы, которой приходится при принятии повседневных внешнеполитических решений сталкиваться со сложными дилеммами, ситуациями выбора и учитывать как позитивный, так и негативный опыт сотрудничества с партнерами в Европе и в США. На наш взгляд, Москва при этом сталкивается с двумя главными дилеммами и проблемами в своей политике.

Во-первых, Москва в равной степени заинтересована в развитии интенсивного сотрудничества и со странами ЕС, и с США. Однако ее заинтересованность в таком сотрудничестве асимметрична. С Европой Россию связывают прежде всего тесные экономические отношения – после расширения ЕС на входящие в Европейский союз страны приходится более половины внешнеторгового оборота России. В то же время все попытки последних лет наладить более тесное сотрудничество с ЕС в сфере международной безопасности пока в основном остались безуспешными – не в последнюю очередь в силу того обстоятельства, что Европейский союз еще далек от того, чтобы стать значимым актором на поле международной безопасности.

Доля США в российской внешней торговле намного скромнее – она колеблется вокруг отметки в пять – шесть процентов. Однако США являются активной силой, формирующей ландшафт безопасности в различных регионах мира, в том числе – в непосредственной близости от российских границ на Кавказе и в Центральной Азии. Дружественный или недружественный характер отношений России с Америкой, как и действий последней в особенности на пространстве бывшего СССР небезразличны для российского политического истеблишмента и чаще берутся в расчет при принятии внешнеполитических решений. К тому же если на страны Европейского союза и в особенности на Германию приходится большая часть внешнего суверенного долга Российской Федерации, то именно с американским, а не с европейским частным капиталом в России чаще всего связывают перспективы масштабных внешних инвестиций в российскую экономику.

Асимметричный характер интересов России в сотрудничестве с США и странами Европы, если рассматривать эти интересы через призму тех трех задач, которые изложены в начале данного раздела, предполагает, что в случае возникновения конфликта интересов и необходимости сделать выбор в силу объективных обстоятельств Москва чаще должна склоняться в пользу поддержки США, а не Европы. Ведь в своих прежде всего экономических отношениях со странами ЕС она практически ничем не рискует. Россия продает в ЕС главным образом энергоресурсы и другое сырье, которое страны Европейского союза будут покупать и дальше – независимо от продолжения военных действий в Чечне, состояния демократических институтов и средств массовой информации в России. Европейские же страны поставляют в Россию готовую продукцию и будут торговать ею и дальше, независимо от внутренних или внешних обстоятельств. Так что независимо от того, нравится ли Европе «путинская Россия» или нет, Москва не испытывает потребности прилагать особые усилия для того, чтобы сделать имидж нового политического режима в России более приемлемым для Европы, а у стран ЕС практически нет никаких рычагов для того, чтобы серьезно повлиять на происходящие в России процессы.



США же, прежде всего как важный фактор безопасности – не только в глобальном контексте, но и в непосредственно примыкающих к территории России регионах, остаются существенно важным фактором, способным усложнить или облегчить решение тех или иных задач, которые ставит перед собой российское руководство. И именно поэтому Москва так часто и болезненно реагирует на колебания американской политики и склонна игнорировать увещания Европейского союза по тому или иному поводу.

Во-вторых, за прошедший с 2000 г. период Москва испытала глубокое разочарование в результатах своего стратегического диалога с Европейским союзом. В силу различных причин, в том числе в силу занятости Европейского союза самим собой и расширением на Восток, в силу бюрократического характера процесса принятия решений в Брюсселе, в силу различия в интересах с Россией или просто несовпадения приоритетов политики – как содержательных, так и географических – ни один из долгосрочных проектов «стратегического партнерства» России с ЕС не получил сколько-нибудь значимого развития. По существу на месте топчется и разговор о формировании единого европейского экономического пространства, и энергетический диалог. Нереализованными остались и планы поступательного развития сотрудничества России с ЕС по линии единой политики безопасности и обороны – это сотрудничество, по оценкам российской стороны, сегодня существенно отстает от сотрудничества России с НАТО, энергично развивающегося после 2002 г.

Одной, хотя и далеко не единственной из причин топтания на месте в развитии сотрудничества с ЕС является явное несоответствие реальных возможностей взаимодействия самооценке России. Хотя обе стороны говорят о налаживании «стратегического партнерства», последнее в силу объективных причин не выглядит и не может выглядеть как сотрудничество равных партнеров. Если речь идет о гармонизации российского законодательства с нормативной базой ЕС, то речь фактически идет о том, что для формирования общего экономического пространства России придется импортировать нормы и стандарты ЕС. Мы обижаемся: как же так, где же тогда равенство? Если речь идет о проведении совместных миротворческих операций, то ЕС ставит вопрос сугубо о том вкладе, который Россия сможет внести в его, Евросоюза операции, осуществляемые по его решению и под его руководством. Получается, опять Россия – ведомое государство, а ЕС выполняет роль ведущего. Опять не так, опять нет равенства. А на роль «младшего партнера» российский политический истеблишмент никак не согласен – по крайней мере в отношениях с ЕС.

Вот и получается, что разочарования – справедливо или нет – сопутствовали развитию, казалось, многообещающих отношений России с ЕС на протяжении всех последних лет, в течение которых мы присягали «стратегическому партнерству». Подобные проблемы возникают и в отношениях России с США, и по этой причине в течение многих лет не решается ряд технических вопросов, что тормозит развитие практического сотрудничества. Однако ставки в российско-американских отношениях выше, чем в отношениях с ЕС. Поэтому в ситуации выбора Москва скорее соглашается на роль «младшего партнера» Америки, хотя и стремится при этом сохранить свой имидж великой державы.

#### Россия и Германия в большой Европе

Первые шаги в налаживании диалога с европейскими странами после занятия поста президента Путин предпринял, установив диалог с

Великобританией. Однако продолжен он был прежде всего с Германией уже после официального избрания Путина на пост президента в 2000 г. И хотя с тех пор список близких партнеров Путина в Европе пополнили и президент Франции Ж.Ширак, и итальянским премьер С.Берлускони, российско-германский диалог остается стержневым направлением реализации целей европейской политики России.

Германия с большим отрывом является крупнейшим в ЕС и на Западе экономическим партнером. Она же является крупнейшим кредитором России, на которого приходится около 40 процентов суверенного внешнего долга страны – в основном накопленного в последние годы существования СССР. По объему аккумулированных прямых иностранных инвестиций в российскую экономику – 17 процентов от их общего объема – немецкий капитал занимает первое место, хотя по объему вложений в 2003 г. немецкие фирмы и заняли лишь «бронзовое» третье место.

На протяжении уже более десяти лет – и при канцлере Г.Коле, и при его преемнике Г.Шредере – Германия проявляла открытость по отношению к России, нередко брала на себя роль адвоката Москвы при отстаивании ее интересов в различных западных структурах. Если брать 90-е годы, то тогда еще Бонн сыграл немаловажную роль в достижении компромисса при подготовке Соглашения о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС в 1994 г., при обеспечении постепенной интеграции России в тогда еще «семерку» ведущих государств мира, в нахождении компромисса на этапе первого расширения НАТО на Восток и подготовки основополагающего акта об отношениях России и НАТО в 1997 г., в преодолении кризиса в отношениях России с НАТО в условиях косовского кризиса 1999 г.

Уже на нынешнем этапе, теперь уже Берлин играл и играет немаловажную роль в поиске путей обеспечения прогресса при решении различных вопросов. Так, в Москве отмечают содействие, оказанное Германией в принятии решений о повышении кредитного рейтинга России – как раз в 2003 г., когда в Москве опасались отрицательного влияния на инвестиционный климат в стране вследствие развития «дела ЮКОСа». Берлин, как и Рим, в конце 2003 г. стал первопроходцем в деле облегчения визового режима в отношениях с Россией. Этому примеру только в 2004 г. решил последовать Европейский союз в целом.

Москва и Берлин – с 2001 г. проводят межправительственные консультации с участием не только президента и канцлера, но и всех министерств, имеющих отношение к двустороннему сотрудничеству. Интенсивность политического диалога остается крайне высокой на всех уровнях, включая высший. После 2001 г. российско-германское двустороннее взаимодействие активно развивается в новых областях – прежде всего в том, что касается противодействия новым угрозам: международному терроризму, распространению оружия массового уничтожения.

Германия является одним из немногих партнеров России, с которыми практически не возникают серьезные проблемы в процессе реализации проектов «глобального партнерства» против распространения оружия, технологий и материалов для производства оружия массового уничтожения, осуществляемых под эгидой и в рамках программы, одобренной странами «большой восьмерки» в 2001 г. В 2003 г. Россия и Германия подписали соглашение о транзите немецкого военного персонала и военных грузов в Афганистан через территорию России. В рамках совместной рабочей группы и

специализированных подгрупп осуществляются обмен информацией и сотрудничество российских и германских спецслужб и ведомств внутренних дел, направленных на борьбу с международными терроризмом и транснациональной организованной преступностью.

И тем не менее, любого пристального наблюдателя не может оставить впечатление, что несмотря на частые встречи и внешне дружественные отношения, все последние годы, особенно начиная с 2002 г., российско-германскому сотрудничеству присуще в общем-то взаимное, глубокое и все больше усиливающееся чувство неудовлетворенности. Причину этого ощущения понять несложно. Хотя обе стороны после каждой встречи на высшем уровне сообщают о достигнутых договоренностях и прогрессе во взаимных отношениях, повестка дня российско-германского диалога намного шире. И нередко бывает так, что сторонам не удается договориться по более важным вопросам, чем те, по которым они добились прогресса.

На деле российско-германские отношения подвержены всем тем ограничениям, которые характерны для сотрудничества России и Европейского союза. Более того, хотя Берлин в определенных случаях и может выступать в качестве если не адвоката России, то по крайней мере первопроходца в поиске решений, к которым ЕС еще не готов, свобода маневра Берлина существенно ограничена участием Германии, в частности, в НАТО и в Европейском союзе. И наивно рассчитывать на то, что Германия пойдет на какие-то договоренности с Россией или с Россией и Францией, которые будут несовместимы с политикой, проводимой ЕС и НАТО. Второго «Рапалло» в российско-германских отношениях не будет. Если кто-то в России еще рассчитывает на подобный вариант, то его неизбежно ждет разочарование.

В свою очередь германская сторона, судя по всему, пришла к достаточно пессимистичному выводу о том, что ее возможности – самостоятельно или совместно с другими странами ЕС – хоть как-то повлиять на события в России если и не равны нулю, то по крайней мере очень незначительны. Этим во многом объясняется уход германской стороны в рамках двустороннего диалога от острых тем, которые могут омрачить двусторонние отношения. Это, в свою очередь, приводит к тому, что многие проблемы просто не становятся предметом серьезного обсуждения, а потому не решаются, что не может не усиливать чувство разочарования.

Складывается впечатление, что нынешняя форма российско-германского диалога, поставленная под жесткий патронаж первых лиц двух государств, постепенно исчерпывает, если уже не исчерпала свой положительный ресурс, а результаты двустороннего диалога не оправдывают бюрократических усилий и иных затрат на его развитие. Российско-германским отношениям нужен новый импульс, свежая струя, которая вряд ли может появиться в них по инициативе правительств. Этот импульс им может придать только активизация общественно-политического диалога с неформальным и активным участием гражданского общества.