

FREE
RUSSIA



Кирилл Рогов

НОВЫЙ «ГОСУДАРЬ»:

недемократический трансфер власти
на постсоветском пространстве

ОБ АВТОРЕ

Кирилл Рогов – политолог, аналитик. В конце 1990-х – создатель и главный редактор “Полит. Ру”, одного из первых онлайн СМИ в России. В середине 2000-х – заместитель главного редактора “Коммерсанта”, ведущей деловой газеты. В 2007 – 2015 гг. – советник ректора Академии народного хозяйства, ведущий научный сотрудник Института экономической политики (Института Гайдара). В составе группы экспертов участвовал в разработке планов экономических реформ для российского правительства в 2011 – 2012 гг. В 2015 г. – редактор “Оперативного мониторинга экономической ситуации в России”, издаваемого Институтом экономической политики и Академией народного хозяйства. В последние годы редактор серии “Либеральная миссия – Экспертиза”, выпускающей доклады, посвященные актуальным проблемам экономического, политического и социального развития страны. Член наблюдательного совета Фонда “Либеральная миссия”, член правления АНО “Левада-центр”. В последние годы занят преимущественно проблемами политэкономии развития, общественного мнения и эволюции политической системы в России. Автор многих статей по этим темам в российских, британских и американских изданиях.



ОГЛАВЛЕНИЕ

Часть I. Авторитарный персонализм и конкурентная олигархия: три модели недемократического перехода	4
Постсоветские режимы: персоналистские авторитаризмы и конкурентные олигархии	6
Недемократические трансферы: деспотические, электорально-административные и институциональные	12
<i>Деспотические переходы: наследники, визири и янычары</i>	15
<i>Административно-электоральная модель: сценарий «преемник»</i>	18
<i>Институциональная модель: неудачи конъюнктурного парламентаризма</i>	20
Часть II. Казахстан-2019 и Россия-2024: в поисках не электоральной легитимности	24
<i>Безопасность и народовластие: неоконченный переход в Казахстане</i>	24
Россия 2024: четыре базовых сценария	28
<i>Сценарий «пятый срок» и кризисная мобилизация</i>	29
<i>Дилемма «преемника» и опыт «тандема»</i>	31
<i>Институциональная модель и неэлекторальная легитимность</i>	33
<i>Сценарий «Новое государство»: переучреждение политики</i>	37
Заключение: выбор сценария и динамика режима	40

ЧАСТЬ I. АВТОРИТАРНЫЙ ПЕРСОНАЛИЗМ И КОНКУРЕНТНАЯ ОЛИГАРХИЯ: ТРИ МОДЕЛИ НЕДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПЕРЕХОДА



Владимир Путин, 2015 / УНИАН

Согласно действующей Конституции, Владимир Путин не сможет избираться президентом России в 2024 г. Норма, ограничивающая пребывание одного и того же лица в должности президента двумя сроками подряд, появилась еще в обновленной Конституции РСФСР в 1991 г., была закреплена Конституцией 1993 г.¹ и в течение двух президентских конституционных каденций – ельцинской (1991 – 2000) и первой путинской (2000 – 2008) – была соблюдена. Позднее, во время президентства Медведева (2008 – 2012), президентский срок был увеличен до 6 лет; полная, вторая путинская каденция должна составить 12 лет и закончиться в 2024 г. Что будет потом?

Выборы Путина в 2012 г. проходили в нервной обстановке массовых протестов, поводом которых стали масштабные фальсификации на парламентских выборах 2011 г. и недовольство части общества перспективой возвращения Владимира Путина в Кремль. Эти протесты,

¹ Впервые норма появилась в той же формулировке, что и сегодня («не более двух сроков подряд») в Конституции РСФСР при внесении поправок от 24 мая 1991 г., введивших пост президента РСФСР (статья 121.2).

вместе с революцией в Украине 2014-го г., во многом определили эволюцию путинского режима в 2010-е гг. К 2018 г. – к новым президентским выборам – российский авторитаризм выглядел гораздо более консолидированным. Путин получил по официальным данным 77% голосов при явке 67.5%, что составляет более половины от всех зарегистрированных избирателей (51,8%). Именно такую цель ставила перед выборами президентская администрация. Такой результат должен обеспечить Путину своего рода сверхлегитимность: он является не просто избранным в рамках действующей Конституции и законов главой государства, но, благодаря внушительности своей победы, ее плебисцитарному характеру может претендовать на легитимность, соперничающую с конституционной.

19 марта этого года занимавший пост главы Республики Казахстан в течение 30 лет (еще с советских времен) Нурсултан Назарбаев заявил о своей отставке, позднее кандидатом в президенты от правящей партии он объявил Касым-Жомарта Токаева, занимавшего пост председателя Сената. Выборы пройдут 9 июня, и ни у кого нет сомнения в их исходе. При этом сам Назарбаев останется пожизненно председателем Совета безопасности Казахстана и лидером правящей партии «Нур Отан», сохранив за собой таким образом часть полномочий и политических рычагов.

В демократических режимах переход власти подчинен жесткой процедуре, в которую крайне редко вносятся изменения. Права собственности в целом защищены законом, а решение о том, кто возглавит исполнительную власть или войдет в исполнительную коалицию принимают избиратели. В недемократических электоральных режимах процедура, права собственности и даже результаты голосования в гораздо большей степени зависят от произвола исполнителя. Несменяемость власти, ее сохранение в руках той же исполнительной коалиции поэтому, как правило, становится здесь одним из главных целеполаганий режима; эта цель во многом определяет логику его эволюции, тактических и кадровых решений. Как правило, несменяемость достигается за счет манипулирования волеизъявлением избирателей, однако бывают моменты, когда исполнительная коалиция сталкивается с более серьезным вызовом – смерть (недееспособность) главы коалиции или конституционные ограничения, не позволяющие ему дольше оставаться в офисе. Такая ситуация является своего рода крэш-тестом для недемократического режима. То, как справляется или не справляется режим с подобным вызовом, обнажает реальный вес и значимость тех или иных его институтов, реальный баланс сил в обществе и элитах, и в целом – фундаментальные характеристики данной политики и действующие в ней базовые ограничения.

Мы намерены в первой части настоящего текста рассмотреть кейсы недемократической передачи власти на постсоветском пространстве, а во второй – более подробно обсудить механизмы начавшегося транзита власти в Казахстане и возможные сценарии такого транзита в России.

ПОСТСОВЕТСКИЕ РЕЖИМЫ: ПЕРСОНАЛИСТСКИЕ АВТОРИТАРИЗМЫ И КОНКУРЕНТНЫЕ ОЛИГАРХИИ

За прошедшие со времени обретения независимости 28 лет многие страны, образовавшиеся на месте СССР, столкнулись с проблемой обеспечения преемственности власти. Однако для понимания механизмов, с помощью которых они пытались решить эту проблему, необходимо, прежде всего, кратко охарактеризовать те типы политических режимов, которые формировались здесь в продолжении их постсоветской истории.

Среди 12 постсоветских стран – бывших республик СССР (за исключением стран Балтии) – достаточно определенно просматриваются два основных типа режимов². Это, во-первых, вполне консолидированные авторитаризмы персоналистского типа. В целом, персоналистские режимы являются сегодня в мире наиболее распространенной и наиболее продуктивной моделью недемократического правления; в этом статусе они отняли первенство у партийных авторитаризмов, характерных для 20 века³. Сегодня можно выделить несколько «географических» подтипов персоналистских режимов: африканские, латиноамериканские, арабские (пережившие системный кризис в начале 2010-х гг.) и постсоветские. К последним относятся Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Казахстан в Средней Азии, Азербайджан в Закавказье, а также Белоруссия и Россия в Европейской части бывшего СССР.

В этих странах (все они – президентские республики) регулярно проводимые выборы не приводят к смене президента и правящей партии. За 28 лет в семи странах у власти находилось 13 президентов, т.е. средний срок пребывания лидера в президентском кресле составляет 15 лет, при этом средние значения (по странам) доли голосов победителя президентских выборов за последние 12 лет находятся здесь в диапазоне от 70 до 98%. Все эти страны оцениваются в терминах проекта Polity IV как автократии (диапазон оценок от 6 до 10), за исключением Таджикистана (закрытая анократия - -3) и России (открытая анократия – 4); впрочем, эти оценки относятся к 2013 г. Индекс свободы Freedom House оценивает эти страны как «не свободные» (диапазон от 5.5 до 7.0) с точки зрения как политических прав, так и гражданских свобод (см. Табл. 1).

Профессор Генри Хейл описывает такие режимы как «патрональные пирамиды с одной вершиной». Это означает, что ключевую роль во властных отношениях играет система патронажа («патрон-клиентских» отношений), пронизывающая социальную структуру общества и выстроенная в своего рода пирамиды «патронажа», которые замыкаются на персоналистского лидера (президент-патрон)⁴.

Политические режимы второй группы мы склонны определять как «конкурентную олигархию». Сменяемость здесь гораздо выше: средний срок пребывания во власти президента составляет 6 лет, диапазон средних результатов победителя президентских выборов в последние 12 лет – 46 - 65%. В отличие от предыдущей группы стран, в этих режимах выборы имеют значение, а их исход в большинстве случаев не выглядит предсказуемым.

2 Здесь и далее для краткости употребляется выражение «постсоветское пространство» в значении «пос-советское пространство за исключением стран Балтии».

3 Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz. "Autocratic breakdown and regime transitions: A new data set." *Perspectives on Politics* 12.2 (2014): 313-331.

4 Hale, Henry E. *Patronal politics: Eurasian regime dynamics in comparative perspective*. Cambridge University Press, 2014.



Участники заседания Межгосударственного совета Евразийское экономического сообщества, 2012 / УНИАН

Polity IV оценивает их как демократии, за исключением Украины и Армении (также на 2013 г.), а оценки уровня политических прав и гражданских свобод Freedom House располагаются в диапазоне 3.0 – 4.6 и соответствуют квалификации «частично свободные».

Политические режимы этого типа в литературе принято определять как электоральные демократии, противопоставляя их либеральным демократиям как демократии неполные и не до конца состоявшиеся. Однако такое определение слишком расплывчато и по сути неточно характеризует их природу. Определяя такой политический режим как конкурентную олигархию, мы пользуемся термином Роберта Даля. Однако несколько изменяем стоящий за ним концепт: Даль подразумевал под этим термином режим с высоким уровнем конкуренции, но с низким уровнем «участия»⁵. В нашей интерпретации термина речь идет о том, что высокий уровень электоральной конкуренции соседствует в этих странах со слабостью гражданских организаций и политических партий, низким уровнем «верховенства закона» и, как следствие, высоким уровнем коррупции, затрагивающей политические институты и искажающей характер демократических процедур. В результате при достаточно высокой электоральной конкурентности главными игроками на политической сцене оказываются здесь различные олигархические группы (встроенные в исполнительную власть или коррумпирующие ее извне). Генри Хейл определяет такие режимы также как патрональные, но, в отличие от первой группы, здесь не сформирована единая пирамида патронажа с общей вершиной. В результате несколько патронажных сетей-пирамид ведут конкурентную борьбу за доминирование и контроль над исполнительной властью.

Выборы в таких режимах, как уже было сказано, имеют значение, однако слабость гражданского контроля, партийной системы и правовых механизмов открывают возможности для манипулирования законодательством, административными правами и публичными ресурсами. Доступ к механизмам манипулирования превращает те или иные олигархические группы (патронажные сети) в ключевых игроков на электоральном поле.

5 Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

Табл. 1. Основные характеристики и динамика политических режимов в постсоветских странах

	Доминирование: средний процент победителя президентских выборов			Сменяемость: число постсоветских президентов	Рейтинги		
	в постсоветском периоде	за последние 12 лет	на последних выборах		Polity IV	FH 2007-2019	FH 2019
КАЗАХСТАН	91	97	98	1	-6	5.6	6.0
ТУРКМЕНИСТАН	96	95	98	2	-8	7.0	7.0
УЗБЕКИСТАН	90	90	89	2	-9	7.0	6.5
АЗЕРБАЙДЖАН	84	86	86	2	-7	5.9	6.5
ТАДЖИКИСТАН	75	82	84	2	-3	6.0	6.5
БЕЛАРУСЬ	74	82	83	1	-7	6.5	6.5
РОССИЯ	59	70	77	3	4	5.8	6.5
АРМЕНИЯ	58	56	59	3 (+1)*	5	4.6	4.0
КИРГИЗИЯ	76	65	55	4 (+1)*	8	4.9	4.5
ГРУЗИЯ	73	58	60	5	7	3.3	3.0
МОЛДОВА	56	50	52	4 (+1)*	9	3.2	3.5
УКРАИНА	47	46	32 – 73*	5	4	3.0	3.5

* В Армении сменились три избранных прямым голосованием президента. Однако с 2018 г. страна функционирует как парламентская республика (без избранного прямым голосованием президента), что рассматривается нами как новая каденция, в которой прежние президенты не занимают ключевого поста в структурах исполнительной власти. В Киргизии были избраны прямым голосованием 4 президента. Роза Отунбаева исполняла обязанности президента в 2010 - 2011 гг. по решению парламента. Помимо 4 избранных прямым голосованием президентов Молдовы, в 2009 – 2016 гг. страна функционировала как парламентская республика (без избранного прямым голосованием президента). Для последних украинских выборов мы приводим результаты лидера как первого, так и второго тура, рассматривая их в совокупности и учитывая тот факт, что победу одержал представитель оппозиции, эти выборы следует рассматривать, разумеется, как конкурентные.

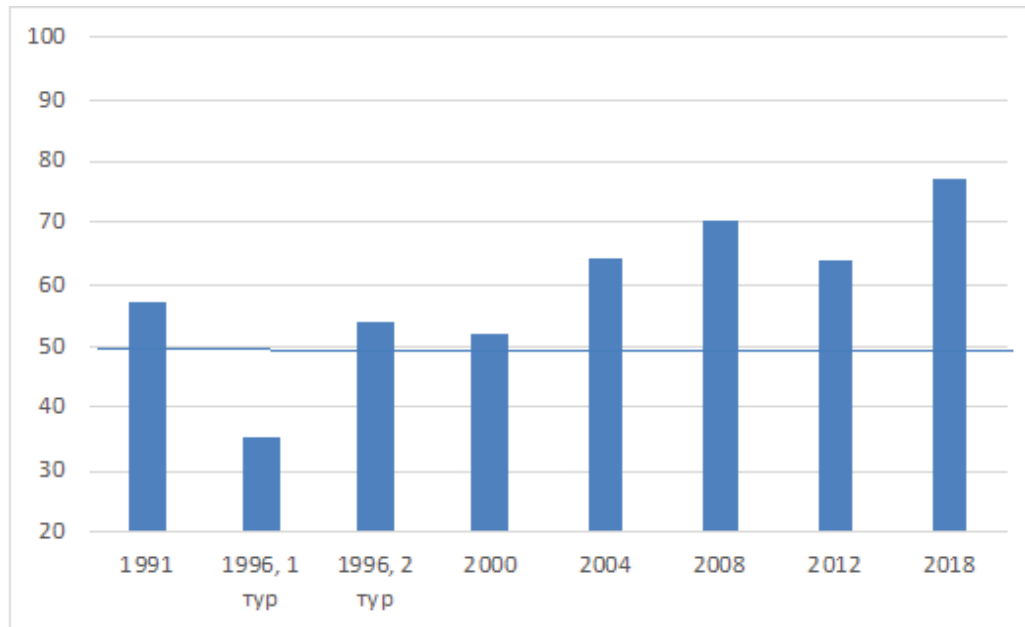
Практически все постсоветские страны имеют или имели избранного президента, но уровень президентализма (объем полномочий президента) варьируется достаточно сильно. В консолидированных авторитарных режимах он исключительно высок, а парламенты, контролируемые «правлящей партией», являются клиентами «исполнительной коалиции». Страны второй группы эволюционируют в направлении парламентской системы, постепенно сокращая президентские полномочия. Молдова не имела избранного президента в 2009 – 2016 гг. Армения, напротив, перешла к парламентской форме (без избираемого населением президента) в 2018 г. В Грузии в 2018 г. президент (согласно действующему законодательству) был избран в последний раз. В результате реформ последних десяти лет серьезно сократились президентские полномочия в Украине и Киргизии. Эта эволюция стала результатом высокой электоральной конкуренции, непредсказуемости исхода выборов и революций. Все страны второй группы (конкурентные олигархии) пережили за последние 15 лет одну или две «цветные революции».

Как видно из *Табл. 1*, распределение стран между двумя группами – персоналистскими авторитаризмами и конкурентными олигархиями – меняется во времени. Индикатором этих изменений являются средние цифры победителя на президентских выборах в разные периоды (см. раздел «Доминирование» в *Табл.1*). Так, Киргизия в 1990 – начале 2000-х гг. (при президенте Акаеве) эволюционировала в сторону персоналистского авторитарного режима, а в последние 12 лет – в противоположном направлении. И наоборот, Россия с 1993 г. по начало 2000-х развивалась в направлении конкурентной олигархии, а затем, при президенте Путине переживала процесс последовательной авторитаризации, превратившись сначала в конкурентный авторитаризм (начало 2000-х – начало 2010-х), а затем, в 2010-е эволюционировала в направлении консолидированного авторитаризма, или авторитарной гегемонии⁶.

Вплоть до 2000 г. результат победителя президентских выборов в России находился в конкурентном диапазоне 50 – 60%. Однако при этом ни разу (после 1991 г.) на выборах не побеждал оппозиционный кандидат. В следующем периоде результат инкумбента находился в диапазоне 60 – 70%. Повторяющийся результат выборов в таком диапазоне свидетельствует о заведомо неравномерном распределении ресурсов и о том, что оппозиционные кандидаты не имеют даже гипотетических шансов на победу – исход выборов ясен всем участникам процесса и избирателям заранее. Вместе с тем он свидетельствует, что оппозиция располагает определенными ресурсами и инфраструктурой, она легитимна в глазах населения и режима, а сегмент независимых медиа, хотя и подвержен давлению, но тем не менее имеет свою устойчивую нишу. В середине 2010-х гг. Россия резко сдвигается в направлении «среднеазиатской» модели: продолжилось сжатие сегмента независимых СМИ, гражданские права ограничиваются на законодательном уровне, резко вырос уровень репрессивности режима, а результат инкумбента на президентских выборах сдвинулся в сторону диапазона, характерного для авторитарной гегемонии (75 – 100%). Тем не менее важно отметить особое «транзитное» место России в ряду постсоветских авторитаризмов: постсоветский период распадается здесь на два примерно равных подпериода – конкурентный, или плюралистический (1991 – 2003) и авторитарный (2004 – 2019).

⁶ О классификации авторитарных режимов и используемых здесь концептах конкурентного авторитаризма и авторитарной гегемонии см. Levitsky, Steven, Lucan A. Way. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press, 2010, а также, например, Howard, Marc Morjé, and Philip G. Roessler. "Liberalizing electoral outcomes in competitive authoritarian regimes." *American Journal of Political Science* 50.2 (2006): 365-381.

График 1. Результаты победителя президентских выборов в России, 1991 – 2018 гг.



Данные Центризбиркома РФ (<http://www.cikrf.ru>).

Для понимания политической динамики постсоветских стран необходимо иметь в виду также основные параметры и динамику их экономического развития. В 1990-е гг. все постсоветские страны переживали глубокий трансформационный спад, и это наложило глубокий и драматический отпечаток на процесс формирования их политий и государственного строя, пришедшийся именно на эти годы. С конца 1990-х гг. все постсоветские страны, напротив, вступили в период динамичного роста (см. Табл. 2). После сокрушительных событий начала 1990-х, трансформационного спада и поисков внутривнутриполитического баланса на протяжении первого пост-советского десятилетия экономический рост 2000-х в большинстве этих стран работал на укрепление того режима и соотношения сил, которые сложились к концу 1990-х – началу 2000-х. Исключение составили Украина, Грузия и Киргизия, пережившие в 2004 – 2006 гг. волну «цветных революций». Эти революции не позволили закрепиться здесь режимам первого постсоветского десятилетия.

В периоде после мирового кризиса 2008 г. высокие темпы роста сохранились лишь в трех авторитарных среднеазиатских странах – Туркмении, Таджикистане и Узбекистане (средние темпы роста в 2009 – 2017 гг. в диапазоне 6.6 – 9%). В Казахстане, Киргизии, Грузии и Молдове темпы роста оставались выше среднемировых (диапазон 3.3 – 4.1%). Наиболее резко рост замедлился в этом периоде в Азербайджане, Армении, Беларуси, России и Украине (диапазон среднегодовых темпов роста от 2.5% в Азербайджане до 1.8% в Украине). При этом спрос на перемены вырос: в 4 из 5 странах с неконсолидированными режимами имели место так называемые «цветные революции» (Киргизия 2010, Молдова 2010, Украина 2014 и Армения 2018); массовые выступления против режима, своего рода неудавшиеся революции, имели место также в Белоруссии (2011) и России (2011 – 2012).

Наконец, необходимо отметить, что консолидированные авторитарные режимы на постсоветском пространстве наблюдаются преимущественно в странах с высокой долей ресурсной ренты в экономике (см. Табл. 2, столбец 7). Для Беларуси источником ренты является особый режим торговли с Россией. Исключение составляет лишь Таджикистан. Вместе с тем среди

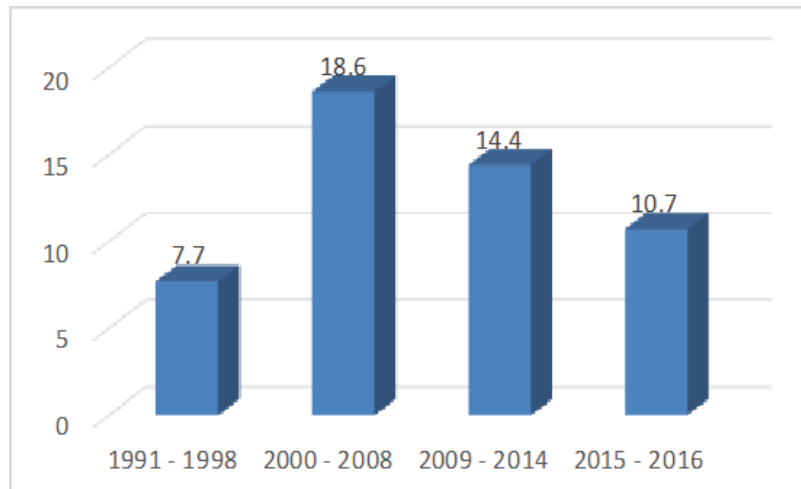
ресурсных авторитаризмов Россия оказывается страной с самой низкой долей ресурсной ренты: она в полтора раза меньше, чем в Казахстане и Узбекистане, почти в два раза меньше, чем в Азербайджане, и почти в три – чем в Туркмении. Как это характерно для всех ресурсных стран, доля сырьевой ренты в ВВП меняется во времени, отражая волатильность сырьевых цен. Однако в случае России с ее относительно низкой долей ренты эти изменения могут оказаться особенно значимы: как видно на Графике 2, в 1990-е гг. доля ренты в ВВП была не столь значительна (около 8%), в 2000-е она достигала 19%. Именно в это время российская политическая система из полицентричной превращалась в моноцентричную, или в терминах Генри Хейла, складывалась единая патрональная пирамида. В 2010-е гг. доля ренты в ВВП России снижается; в 2017 – 2018 гг. она вновь несколько вырастет за счет роста цен на нефть на фоне стагнации экономики.

Табл. 2. Основные показатели экономического развития постсоветских стран.

	средние темпы роста 2000 -2008	средние темпы роста 2009 -2017	Темпы роста в 2018 г.	ВВП на душу населения по ППП (постоянные доллары 2011 г.)	ВВП на душу населения (текущие доллары)	Общая доля ресурсной ренты в ВВП, среднее за 2000 – 2016 гг. (% ВВП)
КАЗАХСТАН	9.4	4.1	4.1	26435	9030	22.7
ТУРКМЕНИСТАН	7.6	9.0	6.2	17993	6587	45.2
УЗБЕКИСТАН	6.3	7.8	5.1	6865	1534	24.1
АЗЕРБАЙДЖАН	16.6	2.5	1.4	17398	4132	30.2
ТАДЖИКИСТАН	8.6	6.6	7.3	3195	801	1.3
БЕЛАРУСЬ	8.0	1.5	3	18837	5728	1.6
РОССИЯ	7.0	0.7	2.3	25533	10743	16.0
АРМЕНИЯ	11.2	2.0	5.2	9647	3937	2.2
КИРГИЗИЯ	5.0	4.0	3.5	3726	1220	6.2
ГРУЗИЯ	7.0	3.9	4.8	10683	4057	1.2
МОЛДОВА	5.9	3.3	4	5698	2290	0.2
УКРАИНА	6.9	-1.8	3.4	8667	2640	6.2

Данные: World Bank database, World development indicators (<https://data.worldbank.org>); Статистический комитет СНГ (<http://www.cisststat.com>).

График 2. Доля ресурсной ренты в ВВП России, %



Данные World Bank database, World development indicators (<https://data.worldbank.org>); среднее значение за указанный период.

Отметим также, что дивергенция экономических траекторий постсоветских стран в последнем десятилетии не объясняется ни их ресурсным потенциалом, ни политическим режимом. Авторитарные Таджикистан (не имеющий ресурсов), ресурсные Туркмения и Узбекистан в 2018 г. показали 5 – 7% роста, «демократические» Грузия и Армения – около 5%, а ресурсные авторитаризмы в Азербайджане и России – около 2%⁷.

НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ТРАНСФЕРЫ: ДЕСПОТИЧЕСКИЕ, ЭЛЕКТОРАЛЬНО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ

При очень значительных различиях постсоветских стран, их политических режимов, уровня развития (801 доллар на душу населения в Таджикистане и 10743 доллара в России), экономической динамики и проч., стоит помнить, что становление их политий и государственных в процессе распада СССР происходило, так сказать, в авральном режиме, на фоне глубокого трансформационного спада и параллельно с массовой и, как правило, плохо регулируемой приватизацией бывшей государственной собственности. Эти обстоятельства наложили глубокий отпечаток на их становление, характер политических коалиций, правоприменительных систем и новых элит, а также на сложившееся в обществе отношение к праву, частной собственности и легитимности правления.

Одним из проявлений аврального характера их государственных стало то, что все эти страны в периоде обретения независимости конституировались как президентские республики (за исключением Белоруссии, которая стала президентской республикой в 1993 г.). Это отражало стремление консолидировать исполнительную власть на республиканском уровне в ответ на дисфункции и распад союзных структур, при этом политические партии в этих республиках на тот момент практически отсутствовали. В то же время демократическая мода в стадии

⁷ Официально объявленная в России цифра 2.3% роста по итогам 2018 г. оценивается экспертами и даже Министерством экономики как статистический артефакт и плохо согласуется с прочими индикаторами.

перехода от тоталитарной к электоральной легитимности проявила себя в том, что практически все президентские конституции содержали норму об ограничении количества президентских сроков.

Страны, в которых складывался консолидированный персоналистский авторитаризм, шли по пути сначала увеличения президентских сроков и их продления на референдумах (С. Ниязов 1994, Н. Назарбаев 1995, И. Каримов 1995, 2002, А. Лукашенко 1996, Э. Рахмон 1999, 2003), а затем – отмены ограничений на их количество (С. Ниязов 1994, Н. Назарбаев 1998, А. Акаев 2000, А. Лукашенко 2004, И. Каримов 2007, И. Алиев 2009). Длительность пребывания в офисе одного лица сама по себе является важнейшим фактором укрепления патрональной системы власти. После отмены ограничения по срокам президентство в таких странах становится по факту пожизненным. В наиболее консолидированных авторитаризмах вводился институт «лидера нации», формально закрепляющий за автократом пожизненные и экстра-электоральные прерогативы (С. Ниязов 1994, 1999, Н. Назарбаев 2010, Э. Рахмон 2015).

Острота проблемы преемственности власти в авторитарных персоналистских режимах выглядит интуитивно понятной, однако и для режимов второго типа – конкурентных олигархий – она оказывается вполне значимой. В общем виде эту проблему можно описать как «эффект Золушки». Слабость правопорядка, гражданского и парламентского контроля, зависимость правоприменительной системы (включая суды) от исполнительной власти, правовой произвол и коррупция открывают перед участниками исполнительной коалиции широкие возможности по перераспределению активов и соисканию ренты. Однако карета превращается в тыкву, как только контроль над исполнительной властью (а значит – и правоприменением) утрачен. Слабость прав собственности является преимуществом и инструментом перераспределения для участников «исполнительной коалиции», но одновременно и недостатком, как только место в этой коалиции потеряно. Эти обстоятельства и являются причиной повторяющихся попыток «авторитаризации» в конкурентных олигархиях: коалиция, получающая посредством выборов контроль в системе исполнительной власти, стремится по окончании выборной каденции пролонгировать контроль, чтобы сохранить свои «завоевания». Если коалиции удастся закрепить доминирование, страна эволюционирует в сторону персоналистского авторитаризма, как это случилось с Белоруссией во второй половине 1990-х и с Россией в 2000-е. Если нет, то страна попадает в своего рода порочный круг авторитаризаций и революций, как это случилось, например, с Киргизией и Украиной⁸.

И в том, и в другом типе режима гарантии прав собственности достигаются за счет сочетания формальных и неформальных институтов, в то время как формальные институты сами по себе оказываются принципиально недостаточным средством для этого. Сочетание формальных и неформальных институтов характеризует и те модели недемократического перехода власти, которые используют эти режимы, однако роль и вес первых и вторых в авторитарных и плюралистических режимах существенно различается.

8 См. о режимных циклах в этих странах Hale Henry Op.cit.

В Табл. 3 перечислены 13 попыток недемократического трансфера власти в постсоветских странах за последние 20 лет. Семь из этих трансферов были успешными (по крайней мере, на первый взгляд), а пять – нет (один обозначен как неоконченный). Все случаи могут быть сведены к трем основным моделям: 1) деспотической, 2) административно-электоральной (сценарий «преемник») и 3) институциональной, а также их комбинациям.

Таблица 3. Недемократические транзиты в постсоветских странах.

Тип режима	Страна	Срок пребывания в должности «патрона»	Год	Успешность транзита	Результаты и опорные институты транзита
Консолидированные персоналистские авторитаризмы	АЗЕРБАЙДЖАН	10 (1993) Г. Алиев	2003	успешный	Деспотический, преемственность достигнута, основной институт «семья»
	ТУРКМЕНИЯ	15 (1991) С. Ниязов	2006	успешный	Деспотический, достигнута ограниченная преемственность основной институт «силовики»
	УЗБЕКИСТАН	25 (1991) И. Каримов	2016	успешный	Деспотический, преемственность не достигнута, передел власти; основной институт «силовики»
	КАЗАХСТАН	28 (1991) Н. Назарбаев	2019	не оконченный	Деспотический, институциональный, изменение конструкции власти, «семья», «силовики»
Неконсолидированные режимы	РОССИЯ*	9 (1991) Б. Ельцин	2000	успешный	Административно-электоральный (преемник), преемственность частичная, частичный передел; институты «семья», выборы, «силовики»
	УКРАИНА	9 (1993) Л. Кучма	2003 - 2004	не успешный	Институциональный: попытка перехода к парламентско-президентской системе
	УКРАИНА	10 (1994) Л. Кучма	2004	не успешный	Административно-электоральный (преемник), конкурентный
	РОССИЯ	8 (2000) В. Путин	2008	успешный	Административно-электоральный (преемник), неконкурентный
	АРМЕНИЯ	10 (1998) Р. Кочарян	2008	успешный	Административно-электоральный (преемник), конкурентный
	ГРУЗИЯ	8 (2004) М. Саакашвили	2010 - 2012	не успешный	Институциональный переход к парламентско-президентской системе
	РОССИЯ	4 (2008) Д. Медведев	2012	проблемный	Административно-электоральный (преемник), неконкурентный
	КИРГИЗИЯ	5 (2012) А. Атамбаев	2017	не успешный	Административно-электоральный и институциональный (ослабление президентской власти)
	АРМЕНИЯ	10 (2008) С. Саргсян	2018	не успешный	Институциональный, переход к парламентской системе



Президенты в Театре, «Астана Опера» (Казахстан), 2013 / УНИАН

Деспотическая модель характеризует переход власти в консолидированных авторитаризмах, где главенствующую роль играют неформальные институты, а формальные процедуры (выборы) лишь оформляют принятое ранее решение. Административно-электоральная модель известна как сценарий «преемника»: действующий президент указывает на своего преемника, который занимает, как правило, пост премьер-министра или даже исполняющего обязанности президента, что обеспечивает ему значительное административное преимущество. Здесь выборы имеют значение, хотя их роль может быть более или менее значимой. В зависимости от этого мы выделяем конкурентный и не конкурентный подтип такого трансфера. Наконец, институциональная модель опирается в большей степени на формальные институты и подразумевает сохранение власти в руках конкретного лица и связанной с ним коалиции за счет изменения конституционной конструкции и перераспределения властных полномочий в пользу иных органов и институций (чаще всего – это переход к парламентской или парламентско-президентской республике).

Деспотические переходы: наследники, визири и янычары

Деспотический трансфер власти характерен для стран с консолидированным персоналистским авторитарным режимом. Его отличает то, что выбор будущего правителя производится узкой группой лиц в рамках неформальных и закрытых процедур, в то время как формальные процедуры имеют на этом этапе крайне малое значение. Три подобных транзита имели место: в Азербайджане в 2003 г., где Гейдар Алиев успешно передал власть своему сыну, а также в Туркменистане в 2006 г. и Узбекистане в 2016 г., где прежние диктаторы умерли, не покидая офиса.

(Азербайджан 2003) За 10 лет своего правления Гейдар Алиев создал достаточно консолидированный персоналистский авторитарный режим⁹. Его сын Ильхам был первым вице-президентом **государственной нефтяной**

⁹ Вернувшийся к власти в 1993 г. Алиев возглавлял в должности 1 секретаря республиканской коммунистической партии советский Азербайджан с 1969 по 1982 год.

компании, а в 2001 г. также стал заместителем отца по «**правлящей**» партии «Новый Азербайджан». Весной 2003 г., за полгода до очередных выборов здоровье Алиева-старшего резко ухудшилось, в июле он и его сын Ильхам стали кандидатами в президенты, в августе Ильхам Алиев также занял пост **премьер-министра**, а за две недели до выборов Алиев-старший снял свою кандидатуру. В результате, на выборах Ильхам получил 79.5% голосов. Таким образом Азербайджан стал первым и успешным кейсом **семейного** наследования власти на постсоветском пространстве. Впоследствии Ильхам Алиев провел ряд конституционных поправок, которые, в частности, отменили ограничения по срокам президентства и ввели пост первого вице-президента страны, который заняла в 2017 г. жена Ильхама – Мехрибан Алиева.

(Туркмения 2006) Создатель наиболее авторитарного и наиболее персоналистского режима на постсоветском пространстве Сапармурад Ниязов умер от сердечной недостаточности в возрасте 66 лет. Несмотря на то, что болезнь проявила себя за несколько месяцев до этого, Ниязов не предпринял публичных шагов к определению наследника. По конституции полномочия исполняющего обязанности президента перешли к председателю Межлиса О. Атаеву, но он был в тот же день арестован, а исполняющим обязанности президента по решению **Государственного совета безопасности** был назначен **вице-премьер**, министр здравоохранения Бердымухамедов (должность премьера занимал сам Ниязов). В связи с этим некоторые эксперты характеризуют события 21 – 22 декабря как государственный переворот. В феврале 2017 г. Бердымухамедов был избран президентом (получил 89.2% голосов). Через несколько месяцев после избрания снял с должностей и отправил в тюрьму главу Службы безопасности президента Акмурада Реджепова и его сына, а также близкого к Реджепову министра внутренних дел. Возглавлявший Службу безопасности на протяжении всего президентства Ниязова Реджепов считался самым влиятельным человеком в стране и, безусловно, был организатором транзита власти к Бердымухамедову. Культ Ниязова постепенно трансформировался в **культ** Бердымухамедова.

(Узбекистан 2016) Еще один творец сурового персоналистского режима Ислам Каримов, также как и Ниязов пересел в президентское кресло прямо из кресла первого секретаря ЦК КПСС, и также как его коллега не определил своего преемника, несмотря на свой 78-летний возраст. Как и в Туркмении, Конституция Узбекистана предусматривала в случае недееспособности президента переход полномочий к главе сената, однако уже через несколько дней глава сената отказался от этих полномочий и передал их Шавкату Мирзиеву, занимавшему пост **премьера** страны с 2003 г. Последний и был избран президентом Узбекистана три месяца спустя, по официальным данным получив 88.6% голосов. По мнению экспертов, важную роль в переходе власти к Мирзиеву должен был играть глава всесильной **Службы национальной безопасности** Рустам Иноятов, контролировавший фактически всю силовую вертикаль в республике. Через месяц после инаугурации руководителем **Службы безопасности президента** стал **зять** Мирзиеева Отабек Шаханов. Во второй половине 2017 г. Мирзиеев и **средства массовой информации** начали критику порядков прежнего режима, и в частности – всесилья и произвола силовиков. Был смещен и арестован близкий к Иноятову министр внутренних дел, началась чистка органов прокуратуры по обвинениям в коррупции. В январе 2018 г. был смещен с должности руководитель СНБ Иноятов, а сама служба подверглась реформированию и чистке. В то же время пересмотр прежнего политического курса приобретал все больший размах: Мирзиеев предпринял ряд либерализующих внутренних порядок реформ (отмена виз, либерализация валютного регулирования и экспорта, меры по поддержке предпринимательства и проч.).

Обобщая эти кейсы деспотического перехода власти можно сделать несколько парадоксальных выводов. Во-первых, все они были успешными и относительно «легкими» в том смысле, что уход прежнего лидера в связи с недееспособностью не вызвал потрясений – ни длительной борьбы за власть и противостояния в элитах, ни массовых волнений и нестабильности. В этом смысле традиционные рассуждения об уязвимости персоналистских режимов в моменты трансфера власти выглядят преувеличенными. Во-вторых, само представление о персоналистском режиме должно быть скорректировано. Как мы видим из этих случаев, набор формальных и неформальных институтов, сформированный персоналистским режимом, продолжает слажено функционировать, а венчающая единую «патрональную пирамиду» фигура лидера оказывается легко заменима на новую. Новый лидер получает те же самые 90% голосов избирателей, а его образ быстро замещает прежнюю икону на экранах телевизоров, почтовых марках и рекламных щитах. Иными словами, там, где роль выборов сведена к минимуму, именно сама «патрональная пирамида», а вовсе не фигура и личность патрона являются опорным элементом режима.

Ключевыми институтами, обеспечивающими переход власти оказались «силовая вертикаль», институт «семьи», позиция «премьер-министра», контроль над правящей партией, которые формально во всех случаях и выдвигали инкумбента (уже находившегося в офисе до выборов в качестве исполняющего обязанности президента или премьера) единственным реальным кандидатом на президентских выборах, и, наконец, электоральная легитимность. В случае Азербайджана семья оказалась и остается ключевым институтом в обеспечении преемственности; в случае Ниязова и Каримова «силовики» удалось блокировать доступ к власти «семейных» претендентов еще при жизни диктаторов. В то же время новый президент Узбекистана широко использует «семейный» фактор – его дочь и два зятя занимают ключевые посты в структурах президентской власти.

Несмотря на кажущуюся легкость замены персоналистского лидера, деспотические переходы выглядят не столь уж успешными для влиятельных игроков прежнего режима, нередко сыгравших важную или даже ключевую роль в политическом и силовом обеспечении транзита. Это касается не только узбекского и туркменского кейсов, но отчасти и азербайджанского. В целом сохранивший преемственность (и в политическом курсе, и в неформальном распределении ресурсов между различными группами влияния¹⁰) Ильхам Алиев однако в 2005 г., через два года после выборов, раскрыл «заговор» против себя группы влиятельных чиновников (среди которых были министры экономики, финансов и здравоохранения)¹¹. Эта силовая акция обозначила момент полновластия нового президента, продемонстрировав, что он не просто гарант сложившегося при отце баланса сил, но полноценный хозяин положения.

Деспотические трансферы власти в Узбекистане и Туркменистане показывают, что в момент перехода неформальные институты играют ключевую роль и гораздо важнее формальных (в обоих случаях конституционный порядок транзита был грубо нарушен). Однако затем после формальной легитимации преемника и перехода к нему «институциональной харизмы» предшественника (подкрепленной почти обязательным «персоналистским культом») всемогущие силовики оказываются бессильны

¹⁰ Символом этой преемственности стало возвращение в премьерское кресло Артура Расизаде, служившего премьером на протяжении большей части правления Гейдара Алиева и уступившего свое кресло Ильхаму Алиеву лишь на «переходный период» в 2003 г.

¹¹ См., например: International Crisis Group. AZERBAIJAN: VULNERABLE STABILITY. Europe Report N°207 – 3 September 2010 (<https://www.refworld.org/docid/4c84c1b52.html>).

перед этой легитимностью, а их падение отмечает окончательное завершение транзита. В случае Узбекистана частичная либерализация и корректировка политического курса, подкрепленная публичной критикой силовой корпорации и ее политической роли при прежнем режиме, стали, кроме того, механизмом публичной легитимации нового лидера. И так, при деспотическом транзите, как правило, сохраняется в целостном виде прежняя система власти, но – вместе с самим лидером – подлежат практически обязательной замене ее ключевые игроки.

Административно-электоральная модель: сценарий «преемник»

Административно-электоральная модель перехода власти (сценарий «преемник») становится актуальна там, где отмена ограничения числа президентских сроков невозможна или слишком рискованна. Она характерна для плюралистических (конкурентные олигархии) и полу-авторитарных (конкурентные авторитаризмы) режимов. Сама по себе она является следствием более жестких ограничений (невозможность отмены конституционной нормы) и более высокого уровня давления на властные структуры «снизу». В центре этой модели – публичные электоральные процедуры. Однако отсутствие верховенства закона, произвольность правоприменения и, соответственно, значимость неформальных институтов и патронажных сетей существенно влияют на качество этих процедур и открывают широкие возможности для манипуляций.

В Табл. 3 упомянуты 6 случаев такого рода: это переход власти от Бориса Ельцина к Владимиру Путину в 2000 г., попытка передачи власти в Украине от Леонида Кучмы Виктору Януковичу в 2004 г., передача власти от Роберта Кочаряна Сержу Саргсяну в 2008 г., переход президентского кресла от Владимира Путина к Дмитрию Медведеву в 2008 г. и в обратном направлении в 2012 г., а также последние выборы президента Киргизии в 2017 г.

Опорные формальные и неформальные институты этого типа трансфера власти хорошо просматриваются в наиболее знаменитом кейсе – операции по передаче власти от Бориса Ельцина к Владимиру Путину. Ельцин назначил молодого, малоизвестного бюрократа сначала **главой ФСБ и секретарем Совета безопасности**, а затем **премьер-министром**. Его популярность быстро росла на фоне террористических атак кавказских группировок и начинавшейся второй войны в Чечне («ралли вокруг флага»). В выборе преемника важную роль играла **«Семья»** президента – занимавшие должность его советника дочь Татьяна и должность главы администрации ее муж В. Юмашев. «Семья» выступала координатором пула «олигархов» – представителей крупного частного бизнеса, поддержавшего «преемника». По итогам парламентских выборов в декабре 1999 **партия «Единая Россия»**, возглавляемая Путиным, сформировала вторую (после коммунистов) по величине фракцию в парламенте. За несколько месяцев до истечения срока полномочий Ельцин объявил об отставке, а премьер (в соответствии с Конституцией) стал **исполняющим обязанности президента**, т.е. как и в деспотической модели перехода уже находился в офисе до своего формального избрания. На выборах Путин получил 52%, опираясь на электоральную поддержку и административный ресурс. Победа в первом туре стала возможной благодаря отказу основной конкурирующей группировки – альянса бывшего премьера Евгения Примакова и мэра Москвы Лужкова – выставить своего кандидата на президентских выборах. Этот отказ в свою очередь стал результатом стремительного роста популярности Путина, так и медийного и неформального давления со стороны ельцинско-путинской

группы, закончившегося неформальным соглашением двух групп.

Институциональное меню знаменитой «операции преемник»: силовая вертикаль, семья, административное преимущество (пребывание в офисе до выборов), группа поддержки среди олигархов и крупного бизнеса, партия инкубента, медиа, популярность и «ралли вокруг флага». Как видим, здесь административные механизмы и механизмы публичной политики перемешены и находятся в плотном сцеплении. В условиях расколота «исполнительной коалиции» побеждает кандидат, имеющий преимущество по совокупности выступлений на полях публичной политики и не публичной.

Как и в России в 1999 – 2000 гг., исполнительная коалиция в Украине в конце второго президентского срока Леонида Кучмы была расколота, поэтому место **премьер-министра**, которое занял его предполагаемый преемник Виктор Янукович, давало лишь относительное и ограниченное преимущество. В отличие от Путина Янукович не обладал выраженной харизмой, не мог использовать технологии «ралли вокруг флага» и избирался в условиях традиционного для Украины поляризованного голосования. Приписанная ему победа вызвала **массовые волнения**, названные затем «оранжевой революцией», и в назначенном третьем туре выборов он проиграл. Здесь электоральные факторы (факторы публичной политики) оказались весомее административных.

Основным фоном для проходивших в 2008 г. в Армении и России президентских выборов стали впечатляющие **экономические успехи** обеих стран на протяжении 2000-х гг. Это не только создавало благоприятный социальный фон (избиратели не были склонны к переменам, наслаждаясь первым десятилетием постсоветской стабильности), но и позволяло консолидировать «исполнительную коалицию». Давний соратник президента Роберта Кочаряна по Карабахской войне Серж Саргсян занимал на протяжении правления Кочаряна пост **министра обороны и председателя Совета безопасности**, а также ключевые посты в **республиканской партии** Армении, а за два года до окончания второго срока Кочаряна стал **премьер-министром**. Выборы были отмечены достаточно острой конкурентной борьбой, и Саргсян выиграл, получив 53% голосов. Оппозиция организовала **массовые выступления** против этой победы, которые были подавлены силой.

В России занимавший в правительстве пост вице-преьера Дмитрий Медведев избирался при поддержке Путина, который, как было объявлено еще до выборов, займет при нем пост премьер-министра и лидера правящей партии. Как и в Армении, выборы проходили под брендом «преемственности и стабильности» и на фоне высокой удовлетворенности граждан успехами прежнего правительства. Вместе с тем выборы в России носили неконкурентный характер и широко использовали административный ресурс. По подсчетам российского исследователя Сергея Шпилькина, из 52.5 млн голосов, поданных за Д. Медведева (70% от голосовавших), почти 11 млн являются «аномальными», т.е. с высокой вероятностью – следствием фальсификаций. В отличие от Армении никакой конкуренции на выборах не было.

Обратные выборы 2012 г., в ходе которых президентское кресло вновь перешло от Дм. Медведева к Вл. Путину, также носили неконкурентный характер, но проходили на фоне резко снизившегося доверия населения к режиму, протестов оппозиции против фальсификации парламентских выборов 2011 г. и возвращения Вл. Путина в Кремль. Масштабы фальсификаций были меньшими, чем на предыдущих выборах, но все равно значительными, и скорректированный результат Путина находился в районе 57% голосов вместо объявленных 63.6%. Этот транзит был также неконкурентным, но по своим итогам – проблемным (массовые выступления,

напряжение в элитах); он продемонстрировал достаточно ограниченный запас прочности режима в том виде, в каком он сложился к концу 2000-х гг.

Как видно из этого обзора, административно-электоральная модель перехода власти (сценарий «преемник») может проходить в двух режимах – конкурентном (большая значимость электоральных процедур) и неконкурентном (большая значимость административных ресурсов). В двух случаях из шести этот сценарий транзита окончился неудачей (Украина 2004, Киргизии 2017. О кейсе Киргизия 2017 будет сказано ниже), в одном удачей с осложнениями (Россия 2012); в трех случаях из шести такой переход сопровождался массовыми протестами (Украина 2004, Армения 2008, Россия 2012). Факторами успеха здесь являются:

- уровень консолидированности исполнительной власти (исполнительной коалиции),
- уровень контроля над силовыми структурами и медиа,
- электоральный потенциал «преемника» (его популярность),
- социально-экономическая ситуация и ее восприятие гражданами.

Если на первый взгляд (с точки зрения нового лидера) большинство переходов были все же успешными, то с точки зрения «патрона» и связанных с ним элит итоги использования этой модели выглядят достаточно противоречиво. Так Вл. Путин в значительной мере пересмотрел политическое наследие Бориса Ельцина и лишил власти, влияния и активов многие влиятельные группы ельцинской элиты. И даже его собственный опыт с этой схемой в 2008 – 2012 гг., несмотря на то что он сохранил за собой ключевые формальные (премьерство, лидерство в партии) и неформальные рычаги, оказался вовсе не безоблачным. Если конкурентная модель «преемничества» выглядит рискованной в силу непредсказуемости электорального поведения и протестной активности граждан, то неконкурентная сопряжена с рисками нелояльности со стороны преемника и элит, начинающих отстраиваться в клиентелы нового формального лидера. Здесь те же самые риски, которые мы наблюдали в рамках деспотической модели. Эту закономерность подтверждает и киргизский сценарий преемничества, который будет рассмотрен ниже.

Институциональная модель: неудачи конъюнктурного парламентаризма

Третья модель недемократического транзита на постсоветском пространстве – институциональная – предполагает изменение политико-правовой конструкции власти таким образом, чтобы лидер, не имеющий возможности в силу конституционных ограничений идти на новые выборы, остался во главе исполнительной власти. Все четыре попытки такого рода пока оказались неудачными. (Определенные элементы такого сценария были задействованы в транзите 2008 г. в России.)

Первая попытка перехода к парламентско-президентской республике как способ обойти проблему «третьего срока» была предпринята украинским президентом Леонидом Кучмой в конце 2003 г. Законопроекту, предполагавшему, с одной стороны, весьма широкие президентские полномочия, и в то же время – избрание президента депутатами Рады (законопроект №4105), не хватило всего 6 голосов, чтобы быть принятым (схожая модель конституционного устройства власти была введена в 2000 г. в Молдове и просуществовала до 2016 г.). После этого Л. Кучма сделал ставку на сценарий «преемник» и проиграл.

В 2010 г. президент Грузии Михаил Саакашвили провел реформу, превращавшую Грузию в парламентско-президентскую республику. Хотя президент по новой Конституции избирается прямым голосованием, фактическим главой исполнительной власти становится премьер. Грузинская оппозиция обвиняла Саакашвили в том, что эти изменения позволят ему сохранить власть по истечении второго президентского срока в 2013 г. (в 2005 г., став президентом, Саакашвили напротив провел поправки, усилившие президентскую власть). Но в 2012 г. партия Саакашвили проиграла парламентские выборы, и президент покинул страну даже до окончания срока президентства, опасаясь преследований со стороны оппозиции.

Как и в Грузии, президент Серж Саргсян и возглавляемая им Республиканская партия Армении успешно осуществили конституционную реформу – переход к парламентской системе (сильный премьер, опирающийся на парламентское большинство, и президент, избираемый депутатами). Однако назначение Саргсяна премьер-министром после окончания срока его президентских полномочий вызвало массовые протесты, переросшие в революцию.

Переход власти в Киргизии в 2017 г. совмещал элементы сценария «преемник» и институциональной модели. После революции 2010 г. в Конституцию была включена норма, допускающая лишь один президентский 5-летний срок. Такой порядок распространен во многих латиноамериканских странах и стимулирует развитие института «правящей партии». За полтора года до окончания полномочий президент А. Атамбаев назначил Сооронбая Жээнбекова премьер-министром, а затем обеспечил его выдвижение в президенты от Социал-демократической партии Кыргызстана (СДПК), которую возглавляет. Параллельно Атамбаев провел изменения в конституции, усиливающие полномочия премьер-министра. Парламентская коалиция, центром которой является СДПК, имеет большинство в парламенте и является главным ресурсом Атамбаева. Таким образом, помимо сценария «преемник», Атамбаев задействовал



Михаил Саакашвили, 2017 / УНИАН

сценарий институциональных изменений, направленных на редукцию президентской власти и превращение парламентского большинства в реальную «правлящую партию», контролирующую через парламент премьер-министра и правительство.

Этот план, однако, пока терпит фиаско: Жээнбеков вышел из-под контроля патрона, развернул риторику «борьбы с коррупцией», отстраняя и преследуя некоторых соратников Атамбаева. В этой ситуации часть парламентской фракции СДПК сменила лояльность и заявила о поддержке президента, а Атамбаев вынужден был заявить о переходе в оппозицию президенту. Исход противостояния должны решить парламентские выборы 2020 г.

В целом, ненадежность этой модели сохранения власти выглядит следствием слабости партийных систем и правящих партий. Традиция и идеология играют недостаточно значимую роль в обеспечении лояльности избирателей этим партиям, а связи с исполнительной властью наоборот слишком значительную роль в обеспечении их влияния. Партии выглядят в глазах избирателей клиентами исполнительных коалиций, а партийные правительства вследствие этого недостаточно легитимными.

Этот обзор разных типов недемократических переходов власти позволяет выделить ключевые институты, играющие в них наиболее важную роль и дающие представление об устройстве постсоветских режимов, как авторитарных, так и плюралистических.

Одним из самых важных институтов выглядит, разумеется, силовая, правоприменительная вертикаль. Помимо того, что контроль над насилием является ядром любой государственности, можно выделить особые функции государственного насилия в постсоветских странах. Они определены их родовыми травмами – обвальная приватизацией в условиях слабого или сильного, но деспотического правопорядка. В результате собственности, находящаяся в управлении частных лиц, выглядит в глазах населения по большей части нелегитимной. Она не только нуждается в постоянной силовой защите, но и остается объектом потенциального перераспределения. Коррупция и борьба с коррупцией являются здесь двумя составляющими единого механизма перманентного перераспределения и поддержания лояльности элит за счет позитивных (коррупция) и негативных (обвинение в коррупции) стимулов. Эти механизмы, основанные на произволе правоприменения, обеспечивают формирование и переформатирование неформальных клиентов и «пирамид патронажа».

Силовая правоприменительная вертикаль имеет, как правило, в качестве своего ядра Службу национальной безопасности (наследницы советского КГБ) и предполагает подчиненное положение прокуратуры и судов по отношению к исполнительной власти. Главная ее функция однако состоит не в подавлении оппозиции, а в контроле элит. Стремление консолидировать силовую и правоприменительную вертикаль выражается в росте значения во многих странах такого органа как Совет безопасности.

В то же время, как мы видели, «силовики», которые в деспотических режимах могут выглядеть всесильными, имеют обычно слабый потенциал публичной легитимации. При этом формальные процедуры и электоральная легитимность имеют значение даже в тех странах, где выборы носят сугубо номинальный характер (как свидетельствуют истории транзита в Туркменистане и Узбекистане). В странах с конкурентными режимами роль силовиков ограничена в силу большей значимости формальных и электоральных процедур, не консолидированности

исполнительной коалиции и свободы СМИ. Однако и здесь она велика, и олигархические группы ведут постоянную борьбу за захват тех или иных позиций и звеньев в системе правоприменения.

Медиа, которым было уделено недостаточно внимания в нашем обзоре, тем не менее играют огромную роль. Помимо того, что контроль над медиа позволяет формировать представление граждан об эффективности или неэффективности режима¹², медиа также являются важнейшим ресурсом межэлитной борьбы. Медиа кампании определяют успех (Путин 2000) или неудачи (Саакашвили 2012) сценариев недемократического перехода в условиях конкурентных олигархий. В авторитарных странах медиа формируют персоналистский культ лидера, который является важным источником легитимности, а также могут использоваться при переделе сфер влияния и баланса сил (как например в Узбекистане, где публичная критика произвола «силовики» была частью кампании по чистке «силовой вертикали»).

Значимость института «семьи» демонстрирует огромную роль неформальных институтов, «сетей доверия» и личной преданности. Институт «семьи», впрочем, является одновременно и раздражающим фактором для населения и элит, подрывающим легитимность правления (важный фактор крушения режима Акаева в Киргизии). Важным элементом недемократических транзитов, как правило, оказывается позиция премьер-министра, которая открывает доступ к бюджетным ресурсам и регуляторным полномочиям. Именно она обычно становится трамплином к президентскому креслу при недемократическом переходе. Наконец, хотя «правящие партии» обычно являются не правящими, а клиентами исполнительной коалиции или ее фракций, они играют важную роль в контроле законодательства и формальных процедур. Неспособность контролировать парламент является обычно не причиной, но надежным индикатором неспособности правящей коалиции удержать власть.

В целом, описанные здесь различные типы недемократических переходов власти отражают фундаментальные характеристики и ограничения соответствующих политий: соотношение формальных и неформальных институтов, уровень и правила конкуренции элитных групп, а также степень политического участия широких слоев населения в решении политических вопросов. При том что в конкурентных олигархиях институты и организации, обеспечивающие такое участие, остаются недоразвитыми и коррумпированными, население между тем периодически вмешивается в межэлитную конкуренцию, выдвигая собственные повестки. В консолидированных авторитаризмах такое вмешательство минимально или недостаточно для того, чтобы изменить ход событий.

12 Guriev, Sergei, and Daniel Treisman. How modern dictators survive: An informational theory of the new authoritarianism. No. w21136. National Bureau of Economic Research, 2015.

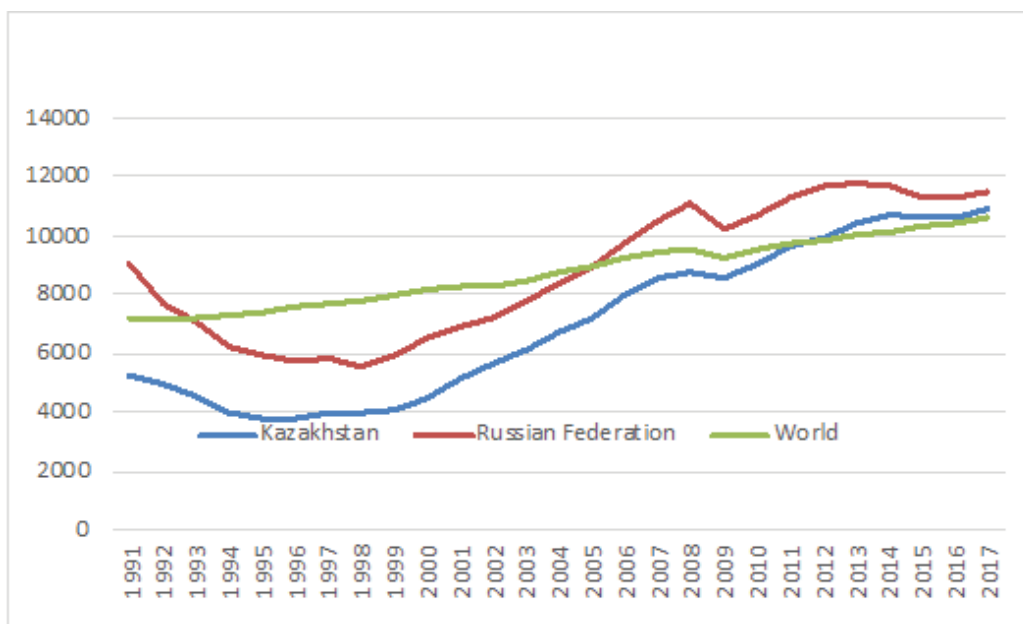
ЧАСТЬ II. КАЗАХСТАН 2019 И РОССИЯ 2024: В ПОИСКАХ НЕ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ

Безопасность и народовластие: неоконченный переход в Казахстане

Начавшийся трансфер власти в Казахстане имеет огромное значение для всего постсоветского пространства. 79-летний Нурсултан Назарбаев – последний из первых секретарей республиканской компартии, пересевших в кресло президента независимой страны в 1992 г. В то же время назарбаевский Казахстан выглядит одним из самых успешных персоналистских режимов на постсоветском пространстве, да и в целом в мире. ВВП на душу населения сегодня в Казахстане практически сравнялся с российским, в то время как в 1991 г. был почти вдвое ниже его (см. График 3). Авторитарная политическая модель и традиционный для подобных стран неопатримониальный социальный уклад сочетаются с отчетливыми модернизационными устремлениями режима. А потому механизм транзита, осуществляемый в Казахстане, и его результаты будут в любом случае рассматриваться как модельный кейс для «просвещенных авторитаризмов».

Сценарий казахстанского транзита включает как хорошо знакомые нам элементы, так и новые, но главное отличается системностью – попыткой персоналистского лидера до наступления собственной недееспособности выстроить систему гарантий и противовесов.

График 3. ВВП на душу населения в России, Казахстане и мире в целом (постоянные доллары США 2010 г.).



Данные World Bank database

19 марта 2019 г. Назарбаев заявил о своей отставке. Полномочия президента в соответствии с Конституцией перешли к председателю Сената Касым-Жомарту Токаеву (на этой должности находится с 2007 г., с перерывом в 2011 – 2013). При этом кресло главы сената (человека, замещающего президента в случае его отставки или недееспособности) вместо Токаева заняла дочь Назарбаева Дарига. На прошедшем 24 апреля съезде правящей партии «Нур Отан» Назарбаев выдвинул Токаева кандидатом в президенты Казахстана. Съезд единогласно поддержал это предложение.

Этот переход был подготовлен несколькими волнами законодательных изменений. Конституционный закон «О первом президенте Республики Казахстан – Елбасы», впервые принятый в 2000 г., обрстал все новыми гарантиями и прерогативами первого президента, наиболее важным из которых стало право пожизненно возглавлять Совет безопасности (закон 22.12.2017 № 119-VI). С другой стороны, закон о Совете безопасности, окончательно принятый в 2018 г., значительно расширил полномочия этого органа. Кроме того, Назарбаев остается председателем правящей партии «Нур Отан» («Свет Отечества»).

Таким образом, казахстанский транзит сочетает в себе элементы сценария «преемник» с элементами деспотической («семья», «силовики») и институциональной (перераспределение полномочий) моделей недемократического перехода. Назарбаев получает пожизненные полномочия в сфере контроля «силовой вертикали», а также парламента (через правящую партию), а его дочь становится третьим лицом в государстве, претендующим на президентство в случае отставки или недееспособности Токаева. Как и положено, новый президент Токаев получил офис до того, как был избран. В то же время на эту позицию он переходит не с традиционного для постсоветских трансферов премьерского поста. С 2007 г. Токаев вообще не занимал постов в правительстве (до этого был министром иностранных дел), т.е. не имеет соответствующего опыта и клиентел в хозяйственно-экономических структурах управления, и это заставляет предположить, что премьер будет играть при нем более значимую и отчасти самостоятельную роль. Контроль над премьерским постом тоже де-факто находится в руках Назарбаева как лидера «правящей» партии (принятые в 2007 г. поправки к Конституции предусматривают процедуру утверждения премьер-министра парламентом).

Таким образом, Назарбаев осуществляет «расщепление» президентской власти. Но в отличие от известных нам сценариев не на две (президент – премьер), а на три (президент – председатель Совета безопасности – премьер) или даже четыре составляющие (к функциям сената, который возглавила дочь Назарбаева, относится, в частности, утверждение председателя Национального банка, генпрокурора, председателя и судей Верховного суда, а также – что не тривиально – председателя Комитета национальной безопасности). Такая конструкция должна обеспечить ему практически полный контроль над ситуацией. Она выглядит вполне надежной до той поры, пока Назарбаев остается дееспособен. После этого, по замечанию российского политолога,

специалиста по Средней Азии Аркадия Дубнова, и начнется настоящий транзит власти.

Свою легитимность в качестве Елбасы – лидера нации Назарбаев не сможет никому передать, система «двух ключей» в контроле силовой вертикали перестанет работать. Назарбаев может попытаться создать второй полюс власти, передав контроль над партией «Нур Отан» представителям некой конкурирующей элитной группы, чтобы сохранить противовес власти избранного президента (например, чтобы гарантировать интересы своей семьи). Однако, как мы видели на примере Киргизии, контроль над партией трудно сохранить, не имея доступа к силовым полномочиям.

Рычагом контроля силовой вертикали является в казахстанском сценарии должность главы Совета безопасности. Речь здесь идет однако о чем-то большем, нежели присмотре за силовыми корпорациями. Идеология институциональной стороны казахстанского транзита становится понятна при знакомстве с двумя законами – законом о Национальной безопасности республики и законом о Совете безопасности. Закон о Совете безопасности дает первому президенту право пожизненно возглавлять этот орган и описывает полномочия председателя. Они весьма широки, хотя и не безграничны. Например, состав Совета формируется все же президентом, но по согласованию с Председателем совета. (Таким образом, фактическое влияние первого и второго в этом процессе будет определяться их неформальным весом и может меняться со временем.) Среди функций Совета, в частности, – обсуждение кандидатур первых лиц центральных и местных исполнительных органов, непосредственно подчиненных президенту, распределения участков недр. Эти полномочия президента и правительства также оказываются секьюритизированы системой «двух ключей». Наконец, решения Совета и его Председателя (!) «являются обязательными и подлежат неукоснительному исполнению государственными органами, организациями и должностными лицами» (Глава 2, статья 6, пункт 6).



Нурсултан Назарбаев, 2015 / УНИАН

Закон о национальной безопасности, в свою очередь, устанавливает так называемое «широкое понимание безопасности» в интересах защиты национального суверенитета, при котором под это понятие попадает буквально все. Подробно перечисляет он угрозы национальной безопасности во всех сферах и обязанности уполномоченных органов по противодействию им. Как и в речах российского президента, понятие «национальной безопасности» и «суверенитета» вырастают здесь в некую ценностную универсалию, выступающую противовесом и ограничителем для других ценностных универсалий, в частности – демократии (народовластия) и прав человека. Манипулирование угрозами и понятиями «безопасности» и «суверенитета» формирует популистский фундамент для ограничения всеобъемлющего значения ценностей открытого общества.

Два закона дают представление не только об институциональной конструкции транзита, но и стоящей за ней идеологии. Совет безопасности и его пожизненный председатель – это что-то вроде «стражей иранской революции», аятолы. То, что стоит выше «воли народа» и обладает собственной, доктринальной легитимностью. Поэтому и избранный народом президент обретает как бы «усеченный» мандат, оставляя часть полномочий за органом, отвечающим за «суверенитет» и «безопасность» и выступающим носителем этой доктринальной (экстраэлекторальной) легитимности.

Вовсе не только в России и Казахстане, но в большом числе стран мира «безопасность» и «суверенитет» все в большей мере выступают в качестве сверхценности, которая теснит и ограничивает приоритет ценностей народовластия и прав человека. Эта идеологическая тенденция не только меняет баланс и иерархию общепризнанных ценностей и служит средством легитимации авторитарных режимов в массовом сознании, но и способствует тенденции к ужесточению существующих авторитарных режимов, легитимирует процесс их дальнейшей авторитаризации. И эта сторона казахстанского транзита имеет прямое отношение к России и ожидаемой здесь в ближайшие годы реконфигурации власти.

РОССИЯ 2024: ЧЕТЫРЕ БАЗОВЫХ СЦЕНАРИЯ

Владимир Путин еще достаточно нестарый лидер и может рассчитывать на 10 – 12 лет более-менее активной политической карьеры. В этом отношении он кардинально отличается от Нурсултана Назарбаева, которого он как раз на 12 лет младше. Его амбициозность, уровень личных рисков и чувствительность к угрозам вполне подсказывают, что он вряд ли выйдет на пенсию в ближайшем будущем и по собственной воле устранился от дел, как его предшественник Борис Ельцин (который был в тот момент всего на 2 года старше сегодняшнего Путина). Однако в данном тексте мы вовсе не собираемся угадывать намерения Путина и тот сценарий, который будет в конце концов выбран для решения проблемы 2024 г. (весьма вероятно, что это решение еще окончательно не принято). В данном тексте обсуждаются лишь возможности (доступные опции) и вероятности (ограничения и преимущества) различных сценариев в контексте институционального устройства постсоветских режимов и динамики российского режима последних двух десятилетий.

Наш обзор постсоветских недемократических транзитов определенно дает понять, что задача, стоящая перед Владимиром Путиным, в любом случае не проста и не тривиальна. 5 из 12 рассмотренных попыток недемократической передачи власти на постсоветском пространстве были unsuccessful, еще как минимум в 3 случаях (Россия 2000, Туркмения 2006, Узбекистан 2016) результаты и последствия транзита существенного отличались от предполагаемых и желаемых. То есть лишь треть из задуманных комбинаций удалась. Кроме того, последние десять лет мировой истории вновь продемонстрировали актуальность известного эффекта «неожиданности революций»: в ходе «арабской весны» мы стали свидетелями внезапных крушений авторитарных режимов, выглядевших во всяком случае не менее устойчивыми и долговечными, чем путинский.

Сложность задачи, которую придется решать Путину и его узкому селектору – бенефициарам нынешнего режима, определяется, кроме того, и тем промежуточным положением России в ряду постсоветских режимов, о котором речь шла выше. В отличие от других консолидированных авторитарных режимов, Россия имела определенный опыт относительно конкурентной политики в течение первого постсоветского десятилетия. Причем, этот период, на наш взгляд, не является исключительно следствием шока, вызванного распадом прежней (советской) системы, т.е. временной и вынужденной либерализацией, но также результатом влияния структурных факторов: 1) высокой доли городского и образованного населения, и, как следствие, более продвинутой гражданской культуры и более вестернизированного социального уклада, 2) уровня диверсифицированности российской экономики и, соответственно, российских элит. Напомним, что в долгосрочном периоде (1991 – 2016 гг.) доля ресурсной ренты в ВВП составляет около 13%.

Описанные выше модели недемократического трансфера власти в постсоветских странах обозначают три базовых сценария, доступные для Владимира Путина. Во-первых, он может пойти на изменение Конституции – отмену ограничения по срокам, и вновь избираться президентом России, как это делали лидеры прочих стран с консолидированными авторитарными режимами. Во-вторых, он может вернуться к сценарию «преемник», уже опробованному в 2008 – 2012 гг. (административно-электоральная модель). И, в-третьих, изменить конфигурацию власти таким образом, чтобы остаться человеком, принимающим решения, или даже полноценным главой государства, не будучи всенародно избранным

президентом (институциональная модель). Дополнительной опцией, пожалуй, является сценарий, в котором Путин станет главой нового государства.

Следует иметь в виду, что часть сценариев требует длительной подготовки и изменения законодательства или даже Конституции. Поэтому не следует думать, что «проблема 2024» будет решаться в 2024 г. Запуск некоторых сценариев может произойти в самое ближайшее время или уже произошел. В то же время запуск подготовки того или иного сценария вовсе не означает, что именно он будет реализован.

Сценарий «пятый срок» и кризисная мобилизация

Принципиальной прежде всего является развилка: занимает ли Путин после 2024 г. выборную или не выборную должность? Парадоксальный вывод из нашего обзора состоит в том, что, несмотря на коррумпированный и иногда фиктивный характер выборных процедур в большинстве постсоветских стран, прямые всенародные выборы являются наиболее надежным механизмом, обеспечивающим легитимность правления, в том числе и в консолидированных авторитарных режимах, где выборы, на первый взгляд, не имеют значения. В действительности, их значение велико, хотя их функции совершенно иные, нежели в условиях демократического правления.

В целом же и формальные, и неформальные институты по отдельности оказываются, как уже было сказано, в таких режимах недостаточными для обеспечения реальной власти и легитимности. Первые позволяют сконцентрировать неформальную власть, которая однако остается уязвимой и уязвимой без процедур формальной легитимации. Этот феномен «сообщающихся сосудов» формальных и неформальных институтов во многом формирует внутреннюю динамику таких режимов. Максимальной властью обладает лидер, являющийся одновременно и главой единой пирамиды патронажа, и процедурно легитимным¹³.

Регулярные выборы с результатом инкумбента в диапазоне 75 – 95%, помимо его формальной легитимации, демонстрируют населению, элитам и прочим потенциальным «недругам» (например, внешним игрокам) организационные возможности режима: его способность блокировать угрозы, обеспечивать лояльность элит, предотвращать консолидацию в стане оппозиции и волюнтаристски ограничивать права граждан, в том числе – безнаказанно похищая их голоса. Граждане при этом, вполне отдавая себе отчет в несправедливости выборных процедур, приписках и подтасовках, обеспечивающих столь высокие результаты, склонны тем не менее считать, что режим обладает достаточной (хотя и преувеличенной в официальных данных) поддержкой. Выборы являются, таким образом, в том числе наглядной репрезентацией власти – демонстрацией непобедимости режима¹⁴. И, наконец, как это не раз отмечалось в литературе, выборы являются важнейшей гарантией от внутриэлитных угроз – заговоров и переворотов.

В этом смысле оптимальной опцией для Владимира Путина, безусловно, является тот сценарий, который был реализован в других персоналистских режимах – сценарий отмены ограничения по срокам, открывающий дорогу

¹³ О значении процедурной легитимности в авторитарных режимах см., например, von Soest, Christian, and Julia Grauvogel. "Identity, procedures and performance: how authoritarian regimes legitimize their rule." *Contemporary Politics* 23.3 (2017): 287-305.

¹⁴ См., в частности, об этом Magaloni, Beatriz. *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Vol. 296. Cambridge: Cambridge University Press, 2006 и др.

к новому переизбранию. Технически такой сценарий вполне осуществим. Россия – единственная страна из семи постсоветских автократий, которая не использовала эту опцию. Впрочем, в 2008 г., когда этот вопрос был актуален, Россия была еще конкурентным авторитаризмом, т.е. режимом с гораздо более широкими ограничениями для персоналистской диктатуры. Уровень авторитарного контроля и в сегодняшней России, конечно, не так высок, как в среднеазиатских странах, где лидер регулярно получает на выборах более 90% голосов. Однако результат Путина на выборах 2018 г. находится в том же диапазоне, что и результат президентов Киргизии Акаева (72%) и Беларуси Лукашенко (77%) в начале тех президентских сроков, в которых они отменяли (Лукашенко – юридически, а Акаев де факто) ограничение по срокам.

С другой стороны, страх перед бесконечным правлением является важным фактором протестной мобилизации как для населения, так и для элит. Это сработало в «тюльпановой революции» в Киргизии в 2005 г., в Армении в 2018 г.; отчасти этот фактор проявил себя и в России в 2012 г. Но самым сильным ограничителем для Путина является то, что он выполнил требование о двух сроках подряд в прошлой каденции, и тем самым дал сигнал о важности этого принципа, сформировав мощные ожидания относительно того, что будет соблюдать его и впредь. Причины, по которым Путин пошел на это нам до конца не понятны. Возможно, при номинации в преемники он обещал Борису Ельцину, что покинет пост по истечении двух сроков (хотя не известно, как такое обещание могло быть гарантировано). Так или иначе, теперь Путин является заложником собственного решения 2008 г., когда – в условиях благоприятной экономической конъюнктуры, более надежного фундамента поддержки со стороны населения и меньшей «изношенности» лидерского образа – такой шаг выглядел бы более естественным, нежели теперь.

Это, однако, не означает, что данный сценарий является неактуальным. Равно как не значат этого намеки Владимира Путина на то, что он не собирается ему следовать¹⁵. Такое решение, если оно будет принято, в любом случае должно будет выглядеть как «вынужденное согласие». Но для такого согласия нужны серьезные аргументы. Между тем в течение уже 10 лет российская экономика демонстрирует крайне слабые темпы роста, и никто не ждет их выхода на предкризисный уровень (7% в год). Поэтому мотивом пролонгации президентских полномочий вряд ли могут стать «успехи» России при Путине (как это было в 2008 г.). Пожалуй, наиболее реалистичным сценарий «вынужденного согласия» выглядит в сопряжении со сценарием кризиса. При возникновении серьезного внешнего или внутреннего кризиса согласие Путина отступить от нормативной лояльности конституционным ограничениям будет выглядеть для избирателя легитимным, если угроза развития кризиса предстанет большим злом, чем отступление от конституционных требований и данных прежде обещаний.

При этом на данный момент существуют определенные ограничения для повторения сценарий внешнеполитической мобилизации по образцу 2014 – 2015 гг. Общественное мнение демонстрирует отчетливые признаки усталости от «геополитических конфронтаций» и внешнеполитической проблематики. В то же время сценарий такой мобилизации все же можно представить, если внешнеполитический кризис предстанет для обывателя не как результат экспансионистских устремлений Кремля, а наоборот, как результат «нападения» на Россию.

¹⁵ См. его ответ на вопрос корреспондента Bloomberg на Санкт-Петербургском экономическом форуме, 24 мая 2018 г.

Следует помнить в связи с этим, что механизм кризисной мобилизации и сопутствующего «ралли вокруг флага» играл исключительную роль как в истории прихода Путина к власти в 2001 г., так и в его лидерском «возрождении» в 2014 г. после возвращения в Кремль. Три войны – чеченская 2001, грузинская 2008 и «украинская» 2014 – 2015 гг. прошивают путинское правление и образуют мобилизационный каркас путинского режима и путинской популярности. Эти конфликты не только поддерживают патриотический дух нации, но и напоминают гражданам о высокой значимости силовых повесток и силовых элит в государственном управлении и целеполагании. Еще один военный конфликт в районе 2021 г. выглядел бы в этом ряду вполне логично.

Дилемма «преемника» и опыт «тандема»

Рассмотренные выше случаи реализации сценария «преемник» позволяют сформулировать дилемму преемничества в персоналистском авторитарном режиме. Власть авторитарного лидера – главы патрональной пирамиды возникает в процессе выдачи им различным акторам и элитным группам гарантий прав по распоряжению административными полномочиями и материальными ресурсами, приносящими им ренту. Постоянно действующая система таких гарантий и подтверждений и образует власть лидера-патрона. Сценарий «преемничества» предполагает, что наследник признает и гарантирует заключенные предыдущим правителем сделки по наделению правами определенных акторов. Однако таким образом эти акторы превращаются в относительно независимых от нового патрона игроков. Единство пирамиды патронажа оказывается поставленным под сомнение.

Власть нового лидера («преемника») возникает в силу его способности отменять и перезаключать прежние договоренности от своего имени. При этом, как мы видели на примере транзита власти от Бориса Ельцина к Владимиру Путину, провести четкую грань между секьюритизированными (не подлежащими пересмотру) и несекьюритизированными сделками сложно. Вопрос об этой границе сам по себе становится политической проблемой. Укрепление нового лидера пропорционально укреплению его собственной клиентелы, которая постепенно затмевает и оттесняет клиентелу прежнего лидера. Примерно в этой логике развивалось «дело ЮКОСа», политическим последствием которого стало не только перераспределение нефтяных активов в пользу новой клиентелы, но и в целом выход Путина из-под «зонтика» ельцинской «семьи» и переучреждение существовавшей системы гарантий и договоренностей. Даже те, чьи имущественные права были гораздо более защищены, чем права Ходорковского (никогда не принадлежавшего к ближнему кругу Ельцина и «семьи»), обнаружили себя по итогам «дела ЮКОСа» в принципиально новой ситуации и теряли прежнее влияние по мере роста влияния нового «ближнего круга».

В схожем ключе развивались события в Туркменистане и Узбекистане, где новые лидеры, унаследовав систему персоналистского правления, произвели решительные изменения в ее ключевых звеньях и переключили на себя (и в значительной степени пересмотрели) прежнюю систему договоренностей. Отчасти это верно и для случая Азербайджана, хотя «наследственная модель» передачи власти предполагает обычно наследственный консенсус определенного круга семей и кланов, получающих гарантии в обмен на поддержку «наследника»¹⁶.

¹⁶ См. об этом на примере транзита власти в Сирии Stacher J. Reinterpreting authoritarian power: Syria's hereditary succession //The Middle East Journal. – 2011. – Т. 65. – №. 2. – С. 197-212.

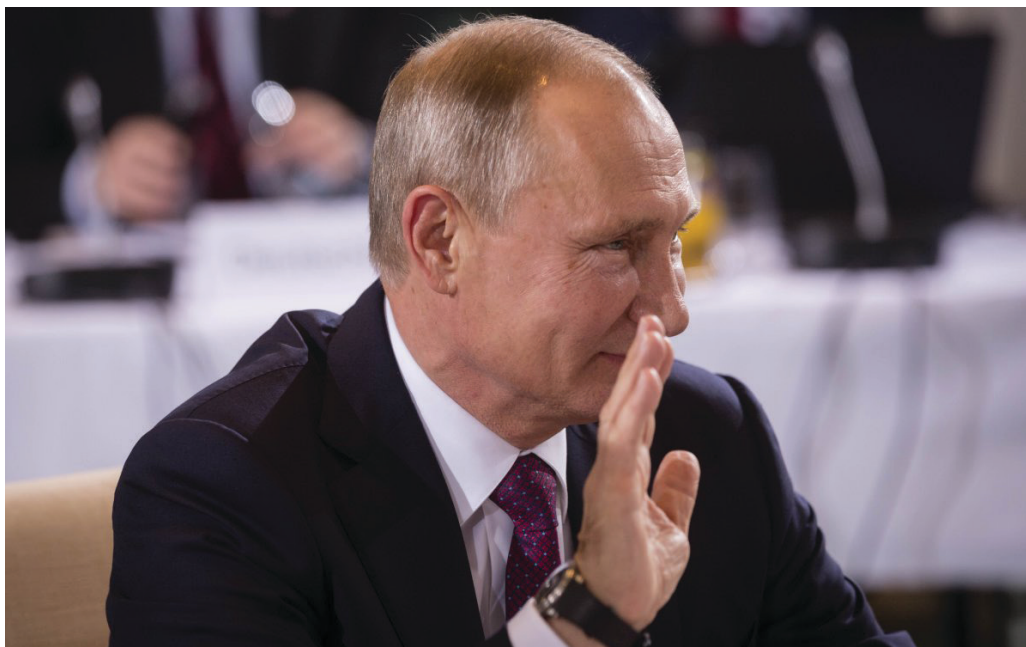
В сценарии российского «тандема» – временного перехода президентского поста от Путина к Медведеву в 2008 – 2012 гг. – переключения не произошло, потому что новый лидер не имел возможности пересматривать сделки, гарантированные прежним правителем, сохранившим за собой право вето. Несмотря на это, опыт «тандема» продемонстрировал, что вокруг нового правителя (даже неполноценного, не располагающего арсеналом рычагов неформальной власти) начинает формироваться клиентела, своего рода «конкурирующий двор», формирующий потенциал превращения единой пирамиды с одной вершиной в систему конкурирующих пирамид. Начавшийся процесс поляризации элит и стал (во всяком случае в глазах Путина) драйвером массовых протестов 2011 – 2012 гг.

В целом, по собственному опыту взаимоотношений с ельцинским наследием и по опыту 2008 – 2012 гг., у Путина должно было сложиться представление о сценарии «преемник» как о крайне ненадежном. Сложность в повторении сценария «тандема» заключается также в том, что вероятность возвращения Путина в президентское кресло еще раз в 2030 г., когда ему будет 78 лет, выглядит крайне низкой. А это значит, что элиты будут в большей степени ориентироваться на «преемника», рассматривая прежнего «патрона» как «хромую утку», чья реальная власть будет убывать с каждым годом по мере укрепления и расширения клиентелы нового лидера.

Впрочем, как уже отмечалось, сценарий «тандема» заключал в себе элементы институциональной модели недемократического транзита. И в этом смысле имеет много общего с киргизским сценарием 2017 г. и начавшимся транзитом власти в Казахстане. Путин в 2008 г. стал премьер-министром и лидером партии «Единая Россия», при этом полномочия партии несколько расширились. В частности, появилось правило (не закрепленное, впрочем, законодательно), что кандидатуры губернаторов (назначавшихся тогда президентом) представляет президенту партия «Единая Россия». Это существовавшее полномочие (система контроля региональных сетей патронажа) таким образом, также снабжалось системой «двух ключей». По всей видимости, были ограничены и права Медведева в отношении силового блока, который оставался в большей степени ориентирован на Путина. Это проявилось, в частности, в приходе на должность секретаря Совета безопасности Николая Патрушева (12 мая 2008 г., сразу после инаугурации Медведева) – ближайшего соратника Путина по линии КГБ–ФСБ¹⁷. С его прихода начинается процесс расширения функций и повышения политической роли этого органа (в 2010 г. был принят Федеральный закон «О безопасности», а в 2011 г. Положение о Совете безопасности, расширяющие его полномочия и зону ответственности).

Как и в случае казахстанского транзита здесь прослеживается попытка расщепить функции избранного «президента–патрона», используя институции «премьера», «правлящей партии» и Совета безопасности. В медведевском цикле это расщепление не было законодательно закреплено, что позволило после возвращения Путина в Кремль вернуться к прежней системе единоначалия. Однако в сценарии 2024 г. такое перераспределение полномочий может стать более жестким или даже конституционным.

¹⁷ В 1998 г. Патрушев сменил Путина на посту начальника Контрольного управления Администрации президента; в 1999 г. стал его заместителем в ФСБ, а затем сменил его в роли главы ФСБ, которую занимал до 2008 г. В свою очередь должности секретаря Совета безопасности в 2001 – 2008 гг. занимали «отставники» - представители позднеельцинской бюрократической элиты, уступавшие свои посты путинским назначенцам. Это определяло периферийную роль Совета в системе власти до прихода Патрушева.



Владимир Путин, 2016 / УНИАН

Институциональная модель и не электоральная легитимность

Предположения о том, что Путин после 2024 г. займет некую невыборную должность с расширенными полномочиями, позволяющую ему оставаться де-факто во главе государства или контролировать процесс принятия решений, звучат постоянно. Наиболее популярной является гипотеза будущего путинского премьерства с расширением функций премьер-министра и полномочий парламента. Однако анализ недемократических трансферов власти на постсоветском пространстве и тенденций институциональных мутаций современных авторитаризмов заставляют оценивать вероятность этого сценария как невысокую.

В сравнительной политологии считается, что партийные авторитаризмы в целом устойчивее персоналистских¹⁸. В частности, они лучше решают проблему преемственности (что видно на примере Китая последних 40 лет). В этом смысле трансформация российского персоналистского режима в парламентский с доминирующей (правлящей) партией и диктатором-премьером выглядела бы логично. Однако модель партийных авторитаризмов в сегодняшнем мире не является продуктивной. Большинство однопартийных режимов, которые устойчиво функционируют ныне (14 из 15), сформировались еще в годы холодной войны. Согласно базе данных GWF, доля партийных среди недемократических режимов в 1989 г. составляла 37%, а в 2010 г. – 25%, и наоборот – доля персоналистских режимов выросла с 23% до 45%.

Иными словами, партийные режимы выглядят сегодня скорее реликтом, в то время как персоналистская модель «сильного лидера» является вполне популярной и продуктивной (репродуцируемой). И даже Китай – образец успешности «партийного» режима – демонстрирует признаки эволюции в сторону персонализма. Партийные режимы формировались преимущественно в эпоху идеологий и социальных утопий, по итогам революций и освободительных гражданских войн. В последние 40 лет

¹⁸ Geddes, Wright, Frantz 2014.

проблематика «национального развития» наоборот была сфокусирована преимущественно на меркантилистских целях роста благосостояния и роста экономики.

Описанные выше регулярные неудачи попыток сохранения власти за счет перехода к парламентско-президентской системе на постсоветском пространстве связаны со слабостью формировавшихся здесь в условиях доминирования исполнительной власти партийных систем и «правлящих партий». В отличие от сформированных в 20 веке партийных режимов, эти «правлящие партии» не только не правят, но напротив, являются клиентами исполнительной коалиции. И в результате обладают очень ограниченной легитимностью в глазах населения.

В полной мере это относится и к России. Как это видно из опросов общественного мнения, здесь также наблюдается низкое доверие к политическим партиям как институту, с одной стороны, и повышенное доверие к модели «сильного лидера», с другой. Из данных, представленных в Табл. 4, хорошо виден огромный разрыв в доверии к исполнительным и представительным институтам и маргинальное положение партий в российском политическом универсуме. Безусловно, эти данные отражают сложившееся и отчасти культивируемое режимом представление об иерархии общественных институтов, однако его изменение потребует времени и серьезных усилий.

Табл. 4. Индекс доверия к органам власти и публичным институтам в России, 2012 - 2018

ПРЕЗИДЕНТ	77.9
АРМИЯ	69.2
ЦЕРКОВЬ	60.9
ОРГАНЫ ГОСБЕЗОПАСНОСТИ	60.8
ПРАВИТЕЛЬСТВО	53.9
СМИ	51.9
ДУМА	50.8
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ	49.3
МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ	46.8
СУД	45.5
ПАРТИИ	37.7

Данные: ежегодные замеры «Левада-центра» (<https://www.levada.ru/>); указано среднее значение индекса доверия за 2012 – 2018 гг., расчеты автора.

«Правящие» или доминирующие партии в постсоветских странах хотя и играют существенную роль в системе авторитарного контроля и процедурной легитимации режима, в то же время не столько «правят», сколько аккумулируют связанный с режимом «негатив». Именно их неспособность продемонстрировать на выборах убедительное доминирование становится периодически причиной массовых протестов и революций. В России в 2010-е гг. «партия власти» («Единая Россия») борется за то, чтобы получить на выборах более 50% по федеральному округу. В 2011 г. она набрала с

помощью масштабных фальсификаций 49%, и результаты выборов вызвали массовые манифестации, не виданные с 1990-х гг., в 2016 г. она получила скромные 54% в условиях авторитарной консолидации и посткрымских «ралли вокруг флага». На региональных выборах ее средний результат не превышает 45%. В целом, «партия власти» в России сегодня является скорее «ахиллесовой пятой» режима, нежели его опорой (ср. популярный слоган А. Навального «партия жуликов и воров»). Это слишком ненадежное основание легитимности премьера-диктатора, избранного парламентским, т.е. партийным большинством. И это заставляет нас оценивать сценарий перехода к парламентско-президентской или парламентской системе в 2024 г. как маловероятный и не оптимальный с точки зрения Кремля.

То же самое относится и к предположениям, что Путин после 2024 г. займет пост главы некоего Госсовета – коллегиального органа высших лиц государства. Эти предположения основаны на недооценке той роли, которую играет даже в очень авторитарных режимах «процедурная легитимность». Госсовет – это либо хунта, чья легитимность основана на широком применении насилия, либо просто правительство как в Китае, утверждаемое представительным органом. Таким образом, председатель Госсовета – это либо премьер парламентской республики, либо избираемый расширенным представительным органом президент (как президент КНР). Их легитимность основана на легитимности партийного правления.

Стоит при этом отметить, что сама по себе идея расширения полномочий парламента и избрания главы исполнительной власти парламентским большинством выглядит отчасти притягательной для элит. Она звучит как обещание элитным группам более надежного представительства в исполнительной коалиции и ограничения волюнтаризма персоналистского лидера. Не случайно о потенциале перераспределения полномочий в пользу парламента заговорили в последнее время не только некоторые политические бюрократы в России, но и президент Белоруссии Александр Лукашенко¹⁹. В его устах такие заявления выглядят как попытка консолидировать белорусское общество (и население, и элиты) в условиях нарастающей напряженности во взаимоотношениях с Россией, попытка предложить элитам долгосрочный и сбалансированный сценарий развития суверенной белорусской государственности. Элементы «демократического» сценария, предусматривающего усиление роли парламента и либерализацию доступа к выборам, в России также могут быть задействованы в случае осложнения социальной ситуации – ухудшения экономической динамики и резкого нарастания протестной активности. Не стоит при этом забывать, что пока примеров надежного функционирования подобной модели на постсоветском пространстве не существует.

Более соответствует характеру эволюции современных авторитаризмов и духу российского режима попытка расщепления президентской власти между избранным президентом и Советом безопасности – органом, с которым ассоциированы базовые ценности современных автократий («суверенитет» и широкое понимание безопасности) и в котором получает институциональное оформление та фактическая власть, которая принадлежит в постсоветских авторитарных режимах «силовикам». Такой сценарий, как было показано выше, реализуется в Казахстане и, по сути, идеологически близок Владимиру Путину. Секретарь (или Председатель) Совета безопасности не просто контролирует силовую вертикаль, но располагает

¹⁹ РИА «Новости», 19 Апреля 2019: «Лукашенко заявил о необходимости внести изменения в конституцию Белоруссии» (https://ria.ru/20190419/1552845038.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)

(при наличии соответствующего политического веса и неформальных рычагов) определенной доктринальной легитимностью. И в этом качестве выступает не подчиненным избранного президента, а скорее его соратником, опирающимся на экстраэлекторальную легитимность. Эта позиция вполне приемлема для Путина в будущем.

Вместе с тем Владимир Путин не располагает тем уровнем персональной легитимности, которым обладает Нурсултан Назарбаев. Он не может претендовать на статус учредителя российской государственности и «первого президента», даже если такой статус и будет ему приписывать пропаганда. Поэтому реализация сценария с Советом безопасности потребует не только переопределения статуса этого органа (сейчас он является самостоятельным подразделением Администрации президента), но также изобретения процедур легитимации его главы. Как и в Казахстане, функции Совета будут расширены: он будет позиционирован как орган, подготавливающий для президента предложения по основным вопросам внутренней и внешней политики, а также в кадровой сфере. А Секретарь или Председатель Совета будет утверждаться Думой или сенатом. Кроме того, и в сценарии «тандема», и в казахстанском сценарии система «двух ключей» охватывает, помимо «силовой вертикали», также должность премьера (через партийное большинство в парламенте) и механизм «назначения» глав регионов. Логика здесь даже не в том, что доверить эти полномочия избранному президенту – слишком большой риск, а в том, что должен быть единый центр принятия ключевых решений, снижающий риск фрагментации исполнительной коалиции на несколько автономных клиентел.

Технически такая конструкция выглядит правдоподобной, но в длительной перспективе и символически не вполне надежной. Стоит вспомнить, что прошлый период «двуначалия» (тандема) характеризовался серьезным снижением доверия к государственным институтам и падением рейтинга самого Путина. Возможно, одной из причин этого стало размывание символической функции лидерства, деперсонализация политической власти. В то время как Медведев выглядел царем ненастоящим, Путин выглядел царем неполноценным.

Недостаток легитимности, свойственный любой невыборной должности (при избираемом президенте), может быть компенсирован неформальным весом политической фигуры, ее не институциональной легитимностью. Позиция «пожизненного патриарха», которую занимали Дэн Сяопина в Китае или Ли Кван Ю в Сингапуре, является сегодня образцом триумфального завершения политической карьеры и своего рода иконой успешного авторитаризма. К повторению этого образа отчасти движется и Нурсултан Назарбаев. Стоит однако обратить внимание на формальные и неформальные основания такого статуса. Это, во-первых, как уже упоминалось, роль «учредителя», создателя политики и государственности (Ли Кван Ю, Назарбаев). Во-вторых, это наличие развитой и функциональной партии, которая и «утверждает» действующего главу исполнительной власти (Дэн Сяопин, Ли Кван Ю). И, наконец, это наличие «экономического чуда». Среднегодовые темпы роста китайской экономики при Дэн Сяопине составляли 10% в год, на протяжении 30-летия Ли Кван Ю они составляли 8.5% в год, и у Назарбаева они составляют в последние 20 лет – 6.6%. Средние темпы роста путинской России (3.7% в 2000 – 2018 гг.) – лишь немногим выше среднемировых и выглядят явно недостаточными для обретения не институциональной легитимности. Фактическая стагнация последних 10 лет постепенно сводит на нет успехи первого десятилетия. «Возвращение Крыма» и геополитическое противостояние также не формируют надежной базы для этого: значимость и Крыма, и внешнеполитических повесток в общественном мнении снижается, уступая место социально-экономической неудовлетворенности.

Сочетание силовых политик и репрессий против элит, внешнеполитической конфронтации и накопленного за 20 лет управленческого капитала, вероятно, позволит Путину сохранить контроль над ситуацией в таком сценарии (глава Совета безопасности с расширенными полномочиями). Однако не подкрепленное позитивными повестками это лидерство будет изнашиваться и выглядеть явно недостаточным для триумфального финала его политической карьеры. А значит – и для сохранения путинской системы в будущем. Поэтому поиск позитивных повесток и оснований не институциональной легитимности является актуальной задачей Кремля на ближайшую перспективу.

Сценарий «Новое государство»: переучреждение политики

Новая фаза в отношениях России и Беларуси началась практически сразу после того, как Владимир Путин в очередной раз вступил в должность президента в мае 2018 г. Уже в июне стало известно, что новым послом России в Минске Кремль видит Михаила Бабича, управленца с бэкграундом «силовика», которого также наделили особым статусом спецпредставителя президента по развитию отношений с Белоруссией. Это назначение немедленно было расценено в Минске как начало позиционной войны²⁰. Вскоре стало известно о трениях в отношениях Москвы и Минска по поводу цен на газ и компенсаций за новый порядок налогообложения нефтяной отрасли в России. (Льготные цены на газ и нефть наряду с преференциями для белорусских товаров на российском рынке составляют основу устойчивости белорусской экономики.) На протяжении следующих месяцев отношения между Москвой и Минском становились все более напряженными. Александр Лукашенко открыто обвинял Москву в посягательствах на белорусский суверенитет, а российские официальные лица все более прямо давали понять, что в обмен на пролонгацию особых условий торговли и новые кредиты Минск должен начать выполнять интеграционные соглашения 1999 г.²¹

В конце 1990-х тема объединения России и Беларуси являлась важным фактором укрепления позиций Александра Лукашенко в качестве главы Беларуси. В 1996 г. был подписан договор об образовании Сообщества России и Беларуси, которое в 1997 г. было преобразовано в Союз, а в декабре 1999 г. подписаны Договор об образовании Союзного государства и Программа действий – план поэтапной интеграции двух стран (в 2000 г. ратифицирован парламентами). Однако в действительности обе стороны заморозили выполнение программы действий: на фоне начавшегося экономического роста оба режима более не нуждались в теме «восстановления СССР» как источнике своей легитимности. Внезапное возвращение к этой теме через 18 лет, сразу после президентских выборов, которые должны стать для Владимира Путина последними, и продемонстрированная готовность Москвы к силовому стилю решения вопроса (назначение Бабича, финансовый шантаж) выглядят слишком выразительно. Эксперты заговорили о том, что объединение с Белоруссией рассматривается в Кремле как один из возможных сценариев решения «проблемы 2024». Эти слухи находили подтверждение у неназванных

20 В апреле этого года Минск добился отзыва Бабича из Белоруссии, однако в обмен ему, вероятно, пришлось пойти на некие уступки.

21 Об этом в обтекаемой форме заявил 6 декабря 2018 г. Владимир Путин, в более прямой и ультимативной 11 декабря – вице-премьер Д. Козак и в развернутой 13 декабря премьер Медведев (см., например, «Александр Лукашенко сказал между строк» - Коммерсантъ. 15. 12. 2018, <https://www.kommersant.ru/doc/3833073>).

кремлевских источников²².

На самом деле реалистичность этому сценарию придает то обстоятельство, что решение «проблемы 2024» не является единственной и главной его движущей силой. Отношения Лукашенко и Путина никогда не были теплыми, а после аннексии Крыма стали только более напряженными. Лукашенко, рассматривающий Путина и в особенности послекрымского Путина как угрозу, так и не признал российскую аннексию Крыма, сохранил нормальные отношения с официальным Киевом и уклонялся от участия в конфронтации Москвы с Западом. Кроме того, он не дал согласия на размещение на территории Беларуси еще одной российской военной базы, а в официальной белорусской пропаганде тема национального суверенитета стала играть все более значимую роль. В то же время на фоне конфронтации с Москвой и Запад резко снизил градус критики минского режима. Эта критика стала неактуальной, когда выяснилось, что Лукашенко вовсе не последний диктатор Европы.

Между тем для Москвы Беларусь осталась фактически единственным стратегическим партнером и союзником на постсоветском пространстве и единственной буферной зоной на стратегическом западном направлении, которой в Кремле склонны придавать существенное военное значение. При этом Лукашенко рассматривается как ненадежный и коварный партнер, а выход Беларуси из-под контроля и влияния Москвы – как критическое, недопустимое поражение. Именно эти геополитические соображения и страхи превращают план «принудительной интеграции» Беларуси в стратегический проект для Кремля. Задача состоит в том, чтобы гарантировать зависимость Минска от Москвы на неопределенную историческую перспективу, а решение «проблемы 2024» может (или должно) стать его «побочным продуктом».

Разумеется, объединение выглядит для Лукашенко как крайне негативный сценарий, однако ресурсы и рычаги давления на него, которыми располагает Кремль, слишком существенны. К тому же следует иметь в виду, что объединение, скорее всего, не является сегодня немедленной целью, оно может быть реализовано как поэтапный и достаточно долгосрочный сценарий. На данном этапе принципиальной целью является приобретение контроля над отдельными элементами белорусского суверенитета (граница, инфраструктура, эмиссионный центр). Процесс окончательной поэтапной интеграции может быть растянут на 3 – 4 года, так чтобы как раз к 2024 г. выйти на принятие новой общей Конституции и формирование органов власти нового государства. Высшие должностные лица будущей союзной конструкции могут быть как выборными (прямые выборы президента и вице-президента), так и парламентско-президентскими (избираемые парламентской ассамблеей союзных республик президент и премьер или Госсовет и его председатель).

Вопрос об отношении к «объединению» населения двух стран требует дальнейших исследований. На сегодняшний день надежных данных на этот счет нет. Можно предположительно утверждать, что интеграционные повестки, столь популярные у жителей России и Беларуси в конце 1990-х и начале 2000-х, сейчас в основном потеряли свою актуальность. ВЦИОМ (социологическая служба, тесно связанная с Кремлем) в апреле 2019 г. представил данные, согласно которым идею объединения не поддерживают 48% россиян, 18% поддерживают равноправный союз, а 17% – вхождение Беларуси в состав России. В Беларуси, по некоторым данным, объединение

22 См., например: Bloomberg. Putin's Term Limit Stirs Fears of a Takeover in Belarus By Henry Meyer, Aliaksandr Kudrytski, and Ilya Arhipov. April 24 2019 г. (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-24/putin-s-succession-dilemma-has-closest-ally-fearing-a-bear-hug>)

могли бы поддержать малообеспеченные слои и пенсионеры (связывающие с ним надежды на улучшение своего положения), а среди более обеспеченных, образованных слоев и элит эта идея встречает все большее сопротивление. Проблема заключается также в том, что «позитивные» сценарии объединения в глазах населения двух стран являются зеркальными: в России позитивным сценарием выглядит сценарий поглощения, а в Беларуси – равноправного союза. Впрочем, согласованная пропаганда объединения и создание позитивного образа плавной интеграции на протяжении ближайших лет, вероятно, способны улучшить восприятие этого сценария.

Интеграционный сценарий выглядит политически сложным и дорогим. Однако если он (согласно нашей гипотезе) рассматривается и позиционируется Кремлем как геополитическая стратегема, своего рода критическая необходимость долгосрочной безопасности, то уровень допустимых издержек резко повышается. Кроме того, в случае успеха интеграции население страны увеличивается на 8 млн. человек, а в радикальном сценарии – одновременном присоединении Луганской и Донецкой республик, Абхазии и Южной Осетии – на 12 млн; в составе страны появляется 10 новых регионов (с учетом 6 белорусских областей). С учетом же ранее присоединенных Крыма и Севастополя речь идет о 15 млн человек и 12 регионах. В этом случае у Путина появляется повод не только стать законным главой нового государства, но и претендовать на роль его «учредителя» и соответствующую пожизненную легитимность. Тот факт, что новое государство будет поставлено в чрезвычайно сложные внешние условия (состояние «осажденной крепости»), окажет огромное влияние на его политические институты, государственную идеологию и конфигурацию элит, что приведет к окончательному переучреждению российской политики (по сравнению с той, которая была учреждена в 1991 г.).

В целом же сценарий интеграции (возможно, в более мягком варианте – без включения украинских и грузинских территорий), как представляется, дает гораздо более надежные рычаги для решения «проблемы 2024» и в большей степени соответствует амбициям Путина и его представлениям о достойном завершении собственной политической карьеры, чем место секретаря Совета безопасности, постепенно теряющего власть в условиях экономической стагнации и внешнего давления. Это именно та позитивная повестка, которая (компенсируя отсутствие экономического чуда) могла бы придать Путину статус «отца-основателя» нового государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВЫБОР СЦЕНАРИЯ И ДИНАМИКА РЕЖИМА

Из рассмотренных выше сценариев первый (сценарий «пятого срока») и последний («новое государство») вполне позволяют Владимиру Путину сохранить электоральную легитимность и позицию, соответствующую его амбициям. В частности, только они (из реалистичных сценариев) вполне сохраняют за ним роль одного из мировых лидеров, общающегося на равных с главами других крупнейших держав и выступающего в качестве вето-игрока мировой политики. Именно эта роль сегодня составляет одну из опор путинской неформальной легитимности и символически подтверждает статус России как «великой державы», ассоциированный в массовом сознании лично с Путиным. Реализация первого сценария выглядит особенно реалистичной в условиях внутривнутриполитического или внешнеполитического кризиса. Второй же сценарий выводит политическую карьеру Владимира Путина к триумфальному финалу, оставляя за ним статус учредителя новой пост-посткоммунистической государственности. Эти сценарии выглядят оптимальными в перспективе самого Владимира Путина и его ближнего круга (узкого селектората).

Более консервативный, инерционный сценарий «преемник», не предполагающий значительных изменений Конституции, имеет существенные недостатки. Преемники редко вполне оправдывают ожидания «патрона», если только это не его дети, и еще реже – ожидания «ближнего круга». Этот сценарий потребует отстранения громоздкой системы «двойных ключей» и расщепления президентских полномочий, усиления веса «правлящей партии» и поста ее председателя, аранжировки и усиления должности главы Совета безопасности (в наиболее вероятном подсценарии). Он при этом создает риски раскола исполнительной коалиции и некомпетентности «преемника», который будет подбираться, исходя из критериев управляемости и лояльности, и лишает Путина роли одного из ключевых публичных игроков мировой политики, находящегося на фронтиере противостояния американской гегемонии.

Наименее вероятным выглядит сценарий, предполагающий упразднение прямых выборов президента и переход к парламентско-президентской системе. Этот сценарий может быть задействован и представлен обществу как сценарий демократизации (сопряженный с обещаниями более широкого доступа к выборам) в случае неблагоприятной для путинской группы социальной динамики. Но в целом выглядит вынужденным и нежелательным. Это связано с принципиальной слабостью «партий власти» в постсоветских политиях, крайне низкой легитимностью российской партии власти в глазах населения, ее неукорененностью в региональных элитах и со спецификой конфигурации нынешних российских элит в целом.

В отличие от Казахстана, где формирование постсоветских элит происходило исключительно в эпоху правления Назарбаева, современные российские элиты формировались в двух принципиально разных периодах – ельцинском и путинском. В 2000-е гг. легитимность путинского правления во многом опиралась на высокие темпы экономического роста и роста доходов населения. Эта популярность конвертировалась в стремительную экспансию его личной клиентелы, захватывавшей ресурсы и источники ренты и оттеснявшей элиты ельцинской эпохи. Ослабление указанных факторов в 2010-е гг., когда темпы экономического роста снизились, создало угрозу этим завоеваниям. Это и заставило путинскую коалицию искать новые основания своей легитимности после возвращения Путина в

президентское кресло в 2012 г. Таким основанием стали внешнеполитическая конфронтация и достаточно радикальное антизападничество, подкрепленные эскалацией репрессивности режима в отношении элит и граждан. Эта динамика во многом сформировала профиль нынешнего режима: его ставку на автаркию, централизацию и силовые политики, милитаристские и контрмодернизационные обертоны. Этот профиль будет оказывать решающее влияние на выбор сценария трансфера власти и решения конституционной проблемы 2024 г.

При этом в настоящий момент экономическая динамика в России остается по-прежнему слабой, а реальные доходы граждан продолжают сокращаться. Это, в свою очередь, ведет к существенному снижению поддержки режима. Не стоит окончательно сбрасывать со счетов политические повестки городских агломераций и вечную российскую «тоску по Западу», неожиданно для наблюдателей заявившие о себе в 2011 – 2012 гг. В условиях «крымской мобилизации» эти контингенты утратили политическую инициативу, однако скорее всего вернуться на сцену, как только консервативно-патриотический реванш обнаружит отчетливые признаки изношенности. Все это в совокупности не позволяет смотреть на предстоящий переход как на техническую проблему, с которой нынешний режим способен справиться без напряжения, и повышает вероятность радикальных и кризисных сценариев перехода.



Подробная информация о Free Russia Foundation
доступна на сайтах:

www.4freerussia.org

www.freerussiahouse.org

Washington, D.C. 2019