

# ГОД КОВИДА

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ  
И ВЫЗОВЫ ДЕСЯТИЛЕТИЯ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**

# **ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»**

## **ГОД КОВИДА**

### **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ И ВЫЗОВЫ ДЕСЯТИЛЕТИЯ**

Либеральная миссия – Экспертиза

Выпуск 11

Олег Вьюгин, Владимир Гельман, Владимир Гимпельсон, Евгений Гонтмахер, Евсей Гурвич, Аркадий Дубнов, Наталья Зубаревич, Александр Кынев, Кирилл Рогов

Под редакцией Кирилла Рогова

Москва **2021**

УДК 323/324(470+571):342(06)  
ББК 66.3(2Рос),1я4+67.0я4  
Г 59

Г 59 Год ковида: Предварительные итоги и вызовы десятилетия / под ред. К. Рогова. — Москва : Либеральная миссия, 2021. — 99 с.

ISBN 978-5-903135-75-2

Очередной выпуск серии «Либеральная миссия — Экспертиза» посвящен анализу итогов прошедшего 2020 г. — одного из самых необычных в истории человечества последних десятилетий. Пандемия коронавируса не просто изменила казавшиеся естественными и неизбежными стандарты и привычки жизнедеятельности. Ее социальные, экономические и политические вызовы обнажили и обострили формировавшиеся в последние годы и даже десятилетия тенденции. Поэтому анализ промежуточных результатов и последствий произошедшего далеко выходит за рамки дежурного подведения годовых итогов. В докладе анализируются экономические, политические и социальные итоги 2020 г. в контексте долгосрочных тенденций развития России, мира и постсоветского пространства.

УДК 323/324(470+571):342(06)  
ББК 66.3(2Рос),1я4+67.0я4

ISBN 978-5-903135-75-2

© Фонд «Либеральная Миссия», 2021

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ</b> .....	<b>5</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ. ГОД КОВИДА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ</b> .....	<b>8</b>

## **ГЛОБАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ**

<b>Олег Вьюгин. ЭКОНОМИКА В ОБМЕН НА ЖИЗНИ: СТРАТЕГИИ, РЕЗУЛЬТАТЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ</b> .....	<b>19</b>
--	-----------

## **ЭКОНОМИКА**

<b>Евсей Гурвич. ЭФФЕКТИВНАЯ КОНСЕРВАЦИЯ: СПЕЦИФИКА КРИЗИСА И ОТВЕТА НА НЕГО В РОССИИ</b> .....	<b>27</b>
<b>Евгений Гонтмахер. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СТРЕСС-ТЕСТ ПАНДЕМИИ И ДЕВАЛЬВАЦИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕЙ</b> .....	<b>33</b>
<b>Владимир Гимпельсон. РЫНОК ТРУДА ПРИ ФОНАРЕ И БЕЗ: РЕАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КРИЗИСА ПОКА НЕ ЯСНЫ</b> .....	<b>40</b>
<b>Приложение I. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ</b> .....	<b>43</b>

## **РЕГИОНЫ**

<b>Наталья Зубаревич. БЮДЖЕТЫ VS ГРАЖДАНЕ И БИЗНЕС: РЕГИОНЫ ПЕРЕД ЛИЦОМ ПАНДЕМИИ И «ВЕРТИКАЛИ»</b> .....	<b>46</b>
<b>Александр Кынев. ПРИОРИТЕТ КОНТРОЛЯ: КАДРОВЫЙ УНИТАРИЗМ, СПРОС НА ПЕРЕМЕНЫ И КАРАНТИННЫЕ ГОЛОСОВАНИЯ</b> .....	<b>55</b>
<b>Приложение II. СОЦИО-КОВИД В РОССИИ: РЕАКЦИЯ НА ПАНДЕМИЮ</b> .....	<b>66</b>

## **ПОЛИТИКА**

<b>Владимир Гельман. «НЕДОСТОЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ» В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ШОКА</b> .....	<b>69</b>
<b>Кирилл Рогов. РЕЖИМ НА КАРАНТИНЕ: ОБРАТНЫЙ ТРАНЗИТ, ЭРОЗИЯ ХАРИЗМЫ И ИНВЕРСИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ</b> .....	<b>75</b>
<b>Аркадий Дубнов. ВОКРУГ РОССИИ: СТРАТЕГИЯ РАЗМОРАЖИВАНИЯ, СМЕНА ПОКОЛЕНИЙ И РЕКОНСТРУКЦИЯ СОЮЗА</b> .....	<b>90</b>
<b>Приложение III. ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНЫХ НАСТРОЕНИЙ</b> .....	<b>97</b>

## **СЕРИЯ «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ — ЭКСПЕРТИЗА»**

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В 2011– 2013 ГГ. КРИЗИС И ТРАНСФОРМАЦИЯ РОССИЙСКОГО АВТОРИТАРИЗМА. ВЫП. 1 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2014.

СЕМЬ ТОЩИХ ЛЕТ: РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА НА ПОРОГЕ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ: МАТЕРИАЛЫ КРУГЛОГО СТОЛА. ВЫП. 2 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2016.

ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ 2014–2016: ИНСТИТУТЫ И ПРАКТИКИ АВТОРИТАРНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ. ВЫП. 3. / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2016.

СТРЕСС-ТЕСТ НА ПОЛ РОССИИ. ТЕХНОЛОГИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ И ИХ ОГРАНИЧЕНИЯ: АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ 2018 Г. ВЫП. 4 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2018.

КРЕПОСТЬ ВРАСТАЕТ В ЗЕМЛЮ. ГОД ПОСЛЕ ВЫБОРОВ: СТРАТЕГИИ, ВЫЗОВЫ, ТРЕНДЫ. ВЫП. 5 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019.

ЦАРЬ ГОРЫ: НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ТРАНСФЕР ВЛАСТИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ. ВЫП. 6. / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019.

ВСТРЕЧНАЯ МОБИЛИЗАЦИЯ. МОСКОВСКИЕ ПРОТЕСТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ — 2019. АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД. ВЫП. 7 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2019.

ДЕКОНСТРУКЦИЯ КОНСТИТУЦИИ : ЧТО НУЖНО И ЧТО НЕ НУЖНО МЕНЯТЬ В РОССИЙСКОМ ОСНОВНОМ ЗАКОНЕ. ВЫП. 8 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020.

КОРОНАКРИЗИС 2020: ЧТО БУДЕТ И ЧТО ДЕЛАТЬ? СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ И МЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ. ВЫП. 9 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020.

НОВАЯ (НЕ)ЛЕГИТИМНОСТЬ. КАК ПРОХОДИЛО И ЧТО ПРИНЕСЛО РОССИИ ПЕРЕПИСЫВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ. ВЫП. 10 / ПОД РЕД. К. РОГОВА. — Москва : Либеральная миссия, 2020.

## ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Несмотря на то, что мировая экономика пережила, вероятно, крупнейшее сокращение со времен Второй мировой войны, последствия первого года пандемии оказались несколько лучшими и в отношении смертности, и в экономическом смысле, чем это представлялось вначале.

Характер реакции разных стран на пандемию определялся их экономическими возможностями и типом политического режима. Страны располагавшие широким аппаратом принуждения, делали ставку на жесткость карантинных мер, в то время как развитые страны с демократическими традициями сопровождали более мягкие ограничения широким пакетом помощи населению и бизнесу.

Последствиями пандемии и опыта борьбы с ней станут (1) ускорение цифровизации экономики и социальных практик, с одной стороны, и усиление государственного контроля за информационной оболочкой граждан, с другой; (2) долгосрочные ограничения для роста мировой экономики и дальнейший рост экономического неравенства; (3) упрочение авторитарных режимов и серьезные вызовы либеральным порядкам, принуждающие их к поиску новых форм и стратегий.

Размер поддержки экономики в России (3,5 % ВВП) был существенно меньшим, чем в развитых и крупных развивающихся странах (в частности, в Китае). Это связано с тем, что российское правительство стремилось сохранить резервы перед лицом неопределенности на нефтяном рынке и возможных ограничений на рынке заимствований. При этом сокращение российской экономики (-4-4,5 % ВВП) оказалось умеренным, что свидетельствует об эффективности антикризисных мер. Однако ограниченность пакета поддержки и зависимость от нефтегазовых доходов не позволяет рассчитывать на энергичное восстановление.

Российская экономика гораздо лучше проходит повторяющиеся кризисы, связанные с падением внешнего спроса (2009, 2015, 2020), однако они не становятся стимулом структурных изменений, как это должно быть. В итоге экономика растет более низкими темпами, нежели в странах с аналогичным уровнем развития (стагнирует), Россия опускается в мировом рейтинге по уровню душевого дохода, а к 2030 г. не только не войдет в пятерку крупнейших экономик, но и уступит свое шестое место Индонезии.

Правительство фактически смирилось с перспективой второго десятилетия стагнации, о чем свидетельствует «девальвация» «целей развития»: подписанный в июле 2020 г. указ

не только переносит на 2030 г. цели, заявленные на 2024 г. в «майском» указе 2018 г., но еще и корректирует их в сторону понижения.

В целом благоприятные показатели рынка труда и динамики доходов, демонстрирующие умеренный рост безработицы (6,4 %) и умеренное снижение реальных доходов (4 %) преимущественно отражают ситуацию в более благополучном бюджетном и корпоративном секторах, в то время как в «плохо видимом» секторе малого бизнеса и самозанятых ситуация, скорее всего, гораздо хуже.

В региональном разрезе особо пострадавшими оказались регионы с большой долей ТЭК и автомобилестроения в экономике и крупные города, где услуги играют ключевую роль. Риски этого года определяются угрозой банкротств малых и средних предприятий и ухудшением положения домохозяйств в связи с их закредитованностью. На фоне скупости в отношении граждан и бизнеса, щедрая помощь была оказана региональным бюджетам: объем трансфертов значительно превысил объем выпадающих доходов. В то же время отсутствие у регионов свободы бюджетного маневра снижало эффективность этой помощи, не позволив перераспределять ее в пользу наиболее уязвимых зон, в частности — здравоохранения.

В региональной политике Кремль остался верен принципу приоритета контроля над целями развития, избавляясь от располагающих политическим капиталом губернаторов, и продолжал политику, направленную на подчинение региональных элит варягам-технократам. Получила продолжение и тенденция «вертикализации» региональных правительств: в этом году обязательное согласование с руководством федерального ведомства охватило глав систем образования и здравоохранения. В этой ситуации передача губернаторам дополнительных полномочий по борьбе с пандемией не могла привести к увеличению их политического веса.

Система госуправления в стрессовой ситуации проявила свои «врожденные» недостатки: невысокий инфраструктурный потенциал на фоне высокого силового, «зарегулированность» и широкую дискрецию контрольно-надзорных ведомств, а также склонность к подмене реального решения проблем манипулированием отчетностью, информацией и общественным мнением.

Принятие конституционной поправки, отменяющей ограничения по срокам для действующего президента, обозначило окончательный переход России от конкурентного авторитарного режима к режиму авторитарной гегемонии, для которого характерны более высокий уровень репрессивности и более широкие ограничения прав и свобод граждан.

Эффективность репрессивных практик режима, неконсолидированность антиавторитарной повестки и низкий организационный потенциал не позволили оппозиции мобилизовать противников «обнуления», хотя, согласно опросам, к ним относились 40–45 % населения. Несмотря на это, сочетание экономической стагнации, ослабления харизматической легитимности, усиления протестного регионализма и существенных изменений в структуре медиапотребления населения формирует серьезный вызов режиму и провоцирует его на расширение политического контроля и репрессивных практик, проявлением чего стали покушение на Алексея Навального и новый пакет репрессивных законов.

Масштабные протесты в Беларуси, выборы в Молдове, очередная «революция» в Киргизии и Карабахская война отразили набор новых вызовов для постсоветского пространства: ослабление влияния Запада, выход на политическую сцену новых поколений, стремящихся дистанцироваться от общего советского и постсоветского прошлого, а также возвращение российской политики к ее историческому «имперскому» функционалу, проявлением чего, вероятно, станет попытка строительства нового Союза под протекторатом России, включающего Беларусь и ряд непризнанных территорий.



**Кирилл Рогов,**  
**вице-президент фонда «Либеральная миссия»**

## **ВВЕДЕНИЕ. ГОД КОВИДА: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ И ВЫЗОВЫ ДЕСЯТИЛЕТИЯ**

*21 января у прибывшего из Уханя в Сиэтл американца был впервые диагностирован вирус ковид-19 за пределами Азии, а уже 30 января Всемирная организация здравоохранения признала вспышку нового заболевания чрезвычайной ситуацией международного значения. Так начался Год ковида — год, который без всякого преувеличения стал одним из самых необычных годов в истории человечества за много десятилетий. Еще пятнадцать месяцев назад его сюжетная арка вполне тянула бы на снопсис многообещающего сериала-дистопии. Однако пандемия коронавируса не просто изменила казавшиеся естественными и незыблемыми стандарты, привычки и способы существования. Ее социальные, экономические и политические вызовы обнажили, усилили и обострили исподволь формировавшиеся в последние годы и даже десятилетия тенденции. Поэтому анализ промежуточных результатов и последствий произошедшего далеко выходит за рамки дежурного подведения годовых итогов. В настоящем обзоре мы анализировали и постарались обозначить предварительные итоги Года ковида для России и те вызовы, которые он обозначил и которые, с большой вероятностью, будут во многом определять характер нового десятилетия — 2020-х годов.*

### **МИРОВОЙ КОНТЕКСТ: ТИПЫ РЕАКЦИЙ НА ВЫЗОВЫ ПАНДЕМИИ, ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

Необычность вызова, созданного пандемией ковид-19, определялась, помимо ее глобального характера, сложной картиной эпидемии: высокая патогенность при относительно низкой и избирательной смертности. Две эти особенности создали ситуацию «идеального институционального шторма», т. е. внешнего воздействия, реакцию на которое различные сообщества формировали исходя из приоритетов своих ценностей и целеполаганий. Если бы смертность была выше и менее избирательной, то люфт в выборе реакции был бы меньшим — все правительства вынуждены были ориентироваться на приоритет ее снижения. Но в данном сценарии уровень угрозы находился в диапазоне, делавшем реакцию на него предметом выбора правительств, социальных групп и даже отдельных домохозяйств, обнажая их институциональные и ценностные ориентиры и ограничения.

Впрочем, первичный выбор типа реакции зависел не столько от ценностей, сколько от уровня достатка — от того, имело ли данное сообщество резерв ресурсов, чтобы прекратить или максимально ограничить экономическую деятельность на определенное время, и имело ли правительство средства для того, чтобы использовать это время для наращивания медицинских мощностей. В общем виде реакция на вызов пандемии представляла собой своеобразный trade off «избыточной смертности» и экономических издержек ее ограничения. Как пишет ниже в сравнительном обзоре страновых стратегий борьбы с кризисом Олег Вьюгин, власти должны были реализовать такой вариант ограничительных мер, при котором количество жертв не было бы чрезмерно большим, а ущерб экономике не был бы чрезмерно разрушительным и долгосрочным.

Однако среди тех государств, где правительства и граждане имели определенный резерв, а значит — возможность выбора стратегии, вызов пандемии проявил особенно наглядно новое соперничество, оформлявшееся исподволь в течение двух последних десятилетий. На смену определявшей основной сюжет мирового развития в 20 веке конкуренции капитализма и социализма (рыночной и плановой экономики) пришло новое соперничество — либерального и нелиберального капитализма. Страны нелиберального лагеря в своих стратегиях противодействия пандемии опирались прежде всего на мощные аппараты принуждения, которые они рассматривают как свое конкурентное преимущество и пытаются усилить средствами цифровой эры, в то время как страны с укорененным демократическим порядком сделали упор на широкую финансовую помощь гражданам, домохозяйствам и бизнесам. Страны с политическими режимами, позволявшими осуществлять жесткий контроль за гражданами и бизнесом (прежде всего — Китай), относительно удачно прошли эпидемию с точки зрения как масштаба жертв (даже с учетом их намеренного занижения), так и экономических последствий, а потому готовы записать опыт борьбы с ковидом себе в актив, отмечает Олег Вьюгин. В странах с развитыми демократическими режимами, где правительства не могли рассчитывать на аналогичный уровень принуждения и дисциплины, результаты оказались хуже. В итоге, если в Китае эффективность авторитарных методов борьбы с коронавирусом упрочила сам режим и уверенность властей в его эффективности, то для западных демократий итоги борьбы с пандемией могут стать поводом для поиска новых форм сознательного вовлечения граждан в процессы консолидации национальных интересов на базе равенства и справедливости, резюмирует Вьюгин.

В целом, несмотря на беспрецедентное, видимо, со времен Второй мировой войны, снижение мирового ВВП, масштаб урона, нанесенного пандемией, как с точки зрения

смертности, так и ущерба для экономики (около 2 млн умерших и минус 4,5 % мирового ВВП) пока выглядит лучше пессимистических прогнозов начала года, а ожидания на будущий год — все более позитивными в связи с началом массовой вакцинации. В то же время в достаточной степени обозначились долгосрочные вызовы и тренды, сформированные или усиленные пандемией и опытом борьбы с ней:

- ускорение цифровизации экономики и социальных практик, с одной стороны, и усиление «государственного контроля за информационной оболочкой граждан», с другой;

- долгосрочные ограничения для роста мировой экономики и дальнейший рост экономического неравенства, связанные с теми методами борьбы с ковид-кризисом, которые использовали правительства;

- упрочение авторитарных режимов и серьезные вызовы либеральным порядкам, принуждающие к поиску новых форм и стратегий либерализма.

## **РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА: ЭФФЕКТИВНАЯ НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ И ДЕВАЛЬВАЦИЯ «ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ»**

Мировая практика показывает, что масштаб и адресность государственной поддержки экономики в целом способствовали более быстрому ее восстановлению после первой волны эпидемии. Размеры поддержки экономики в России (3,5 % ВВП) выглядят существенно меньшими, чем в развитых (11–35 % ВВП) и даже крупных развивающихся странах, в частности — в Китае (6 % ВВП)<sup>1</sup>. Скупость российского правительства в оказании помощи бизнесу и населению связана со стремлением сохранить резервы на случай медленного восстановления нефтяных цен, с одной стороны, и ограниченной возможности заимствований на внешних рынках в связи с угрозой расширения санкций с другой (возможность заимствования — один из ключевых параметров определения масштабов помощи). Таким образом, конфронтационная внешняя политика заставляет российское правительство все более следовать модели «осажденной крепости» в выборе стратегий экономической политики. В свою очередь, ограниченность оказанной помощи хотя и не привела к ощутимым социально-политическим последствиям, обернется замедленным «отскоком» экономики после снятия ограничений.

Впрочем, падение российской экономики по итогам первой волны ковид-кризиса и последующего частичного восстановления (–4–4,5 % ВВП) оказалось ближе к оптимистиче-

---

<sup>1</sup> IMF. Policy responses to COVID-19. Policy tracker // Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

ской границе прогнозов ( $-3,5\%$ ), чем к пессимистической ( $-9\%$ )<sup>2</sup>. В общем случае масштаб влияния пандемии и ограничительных мер на экономику определялся долей сектора услуг в ней и размером сектора малого бизнеса. В России доля услуг меньше, чем в развитых странах, а сектор малого бизнеса меньше, чем в более динамичных развивающихся экономиках. Значительный бюджетный сектор, большая доля пенсионеров в населении и высокая занятость в крупных корпорациях, получающих поддержку от государства в виде заказов и субсидий, в данном случае ограничивали сравнительные масштабы потерь.

С другой стороны, важнейшим кризисным фактором для российской экономики явилось падение мирового спроса на энергетические товары. В результате ковид-кризис стал уже третьим за последние 13 лет эпизодом резкого снижения экспортных доходов, провоцирующим сокращение ВВП в России; причем по ряду параметров (инвестиции, доходы населения) экономика еще не восстановилась от последствий предыдущего кризиса 2015–2016 гг. (см. соответствующие графики в Приложении I). Именно эти факторы будут в наибольшей степени определять среднесрочные последствия ковид-кризиса для российской экономики. В течение многих лет она развивалась за счет трансмиссии нефтегазовых доходов во внутреннее потребление и государственные инвестиции, обеспечивая рост преимущественно в неторгуемых секторах (услуги, строительство). Однако в последние годы нефтегазовый рынок все более трансформируется в рынок покупателя, и даже российский президент Путин признал, что спрос на нефть будет стагнировать в среднесрочной перспективе. А это значит, что российская экономика лишится традиционных стимулов роста.

С одной стороны, как отмечает Евсей Гурвич в своем обзоре, российские власти все лучше и профессиональнее реагируют на повторяющиеся кризисы внешнего спроса. Снижает эффект этих шоков и отсутствие притока внешних инвестиций в экономику (а значит – и ограниченный масштаб их оттока в кризис). С другой стороны, эти же факторы (нестабильность внешнего спроса и отсутствие притока инвестиций) ведут к тому, что темпы роста экономики между кризисами остаются крайне низкими. По итогам 2020 г. российский ВВП в реальном выражении лишь на  $7,5\%$  превысит ВВП России 2008 г. и будет меньшим, чем ВВП 2013 г., а на уровень 2019 г. российская экономика выйдет в инерционном сценарии лишь в 2022 г.<sup>3</sup> Эффективность антикризисных мер соседствует с сохраняющейся неэффективностью экономики в целом, а кризисы не становятся стимулом для изменений, отмечает Гурвич. В

---

<sup>2</sup> См. об этом в нашем брифинг-докладе «Коронакризис – 2020: что будет и что делать? Сценарии развития и меры экономической политики» // Режим доступа: <http://liberal.ru/files/articles/7518/Koronakrizis.pdf>

<sup>3</sup> World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent // Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

результате Россия снижается в мировом рейтинге по уровню подушевого дохода, а к 2030 г. не только не войдет в пятерку крупнейших экономик мира, но и уступит свое шестое место Индонезии.

Впрочем, российские власти фактически смирились с перспективой низкого роста – об этом свидетельствует проведенная ими «девальвация» заявленных ранее «целей развития»: подписанный президентом в июле 2020 г. указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» на самом деле не только переносит на 2030 г. цели, заявленные на 2024 г. в предыдущем, «майском», указе 2018 г., но еще и корректирует их в сторону понижения. Теперь предполагается, что в меньшем объеме заявленные цели будут достигнуты на шесть лет позже, отмечает Евгений Гонтмахер. В этом сценарии 2020-е гг. станут для российской экономики уже вторым десятилетием застоя.

Хотя картина последствий первой волны ковид-кризиса в разрезе занятости и доходов также выглядит значительно лучше ожиданий (безработица — 6,4 %, сокращение реальных располагаемых доходов — на 4 %), она в большей мере отражает особенности российской статистики, нежели реальное положение дел. Особенностью российской статистики является то, что с ее помощью мы преимущественно видим «благополучную» часть российского рынка труда – государственный и корпоративный сектор, и почти не видим остальную, отмечает профессор ВШЭ Владимир Гимпельсон: эту ситуацию можно сравнить с улицей, на которой фонари расположены на одной стороне, а люди активно ходят по обеим. Сокращение реальных располагаемых доходов граждан на 4 % на фоне продолжавшегося в 2020 г. небольшого роста зарплат и пенсий указывает на реальные масштабы проблем в «слабо освещенном» секторе рынка труда (малые предприятия, индивидуальные предприниматели, самозанятые), в котором заняты около 40 млн человек – больше половины всей рабочей силы. Скорее всего, обновленные данные по итогам года покажут гораздо больший размер проблем, а в первой половине следующего эти проблемы могут усугубиться в связи с сокращением мер государственной поддержки на фоне слабого восстановления экономики и внутреннего спроса.

## **РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ: ПРИОРИТЕТ БЮДЖЕТА И КОНТРОЛЯ**

Региональная специфика ковид-кризиса определяется характером основных «зон поражения»: особо пострадавшими оказались регионы с большой долей ТЭК и автомобилестроения в экономиках и крупные города, где услуги играют первостепенную роль, отмечает

в обзоре экономики регионов Наталья Зубаревич. Традиционно реакцией на кризис в корпоративном секторе являлся рост неполной занятости. Теперь этот тип реакции распространился на малые и средние предприятия, поддержка которых обусловлена сохранением рабочих мест. Реальную безработицу в некорпоративном секторе, равно как и динамику доходов в региональном разрезе, определить на данный момент практически невозможно. А риски наступающего года определяются угрозой волны банкротств малых и средних предприятий в связи с окончанием льготного периода для обязательных платежей, а также ухудшением положения домохозяйств в связи с их закредитованностью на фоне продолжающегося снижения доходов.

Контрастом к скарденности, проявленной правительством в отношении поддержки граждан и бизнеса, выглядит масштабная помощь, оказанная правительством региональным бюджетам: объем трансфертов (1 трлн руб.) более чем вдвое превышает объем выпадающих доходов (478 млрд. руб), отмечает Зубаревич. Эти средства призваны не только поддержать региональные системы здравоохранения, но и обеспечить выполнение «национальных программ», которые являются для правительства приоритетом по сравнению с задачей поддержки частного и некорпоративного сектора. Объем трансфертов в ряде случаев соответствует потребностям регионов, а в ряде выглядит труднообъяснимым. Впрочем, не-транспарентность политики трансфертов позволяет успешно использовать их в качестве средства внешнего контроля и давления. При этом жесткость «вертикали» — отсутствие у регионов свободы бюджетного маневра — определила абсурдную ситуацию, когда на фоне отсутствия необходимых медицинских мощностей регионы вынуждены были сохранять траты на «благоустройство» на прежнем уровне, чтобы получить федеральные деньги и выполнить КРІ.

Приоритет целей контроля по отношению к целям развития — главная стратегия Кремля в отношении российских регионов. Несмотря на то, что формально ответственность за выбор ограничений и мер борьбы с эпидемией была возложена на губернаторов, это не вело к их политическому усилению, как предположили было эксперты в начале года. Несмотря на возвращение формальной выборности глав регионов, Кремль продолжает линию на лишение их политического веса и самостоятельности в принятии решений. Арест главы Хабаровского края популярного Сергея Фургала, выигравшего в 2018 г. выборы у ставленника Кремля, и увольнение таких экономически успешных «тяжеловесов» как белгородский губернатор Савченко и калужский губернатор Артамонов, вновь продемонстрировали императивность этого принципа: даже несмотря на политические и экономические риски их уст-

ранения, Кремль не желает терпеть на губернаторских постах фигур, располагающих собственным политическим капиталом (рассматривая их как потенциальных лидеров возможной фронды).

В целом, проявив осторожность в кадровых вопросах накануне голосования по поправкам, Кремль продолжал в 2020 г. политику, направленную на маргинализацию региональных элит и подчинение их присланным из Москвы «варягам-технократам», пишет в обзоре региональной политики Александр Кынев. Эта практика, ориентированная на советскую модель сталинских и хрущевских времен, когда партийная бюрократия перемещалась из региона в регион, выступая в них прежде всего в качестве «проводников генеральной линии партии», дополнена наступлением на фактические права губернаторов по формированию своих администраций. Сегодня они вынуждены согласовывать практически всех значимых членов регионального правительства с профильными ведомствами в Москве. В 2020 г. номенклатура обязательного согласования распространилась на глав региональных систем образования и здравоохранения. Региональные правительства в результате все более напоминают команды «командировочных», присланные в регион на время и ждущие новых назначений из центра. В этой ситуации даже передача губернаторам-назначенцам дополнительных полномочий по борьбе с ковид-кризисом не могла добавить им политического веса — для этого не существует ни реальной основы, ни мотивации самих федеральных назначенцев, отмечает Кынев.

Голосование по поправкам и региональные выборы в сентябре продемонстрировали дальнейшую деградацию электоральных стандартов и политической инфраструктуры. Особый режим голосования в условиях пандемии был использован для расширения практик фальсификаций и давления на «зависимый» электорат, дальнейшего осложнения общественного контроля за выборами и укрепления региональных электоральных машин. Запуганная Москвой «системная оппозиция» не пыталась воспользоваться широкими протестными настроениями и запросом на перемены, но скорее «пряталась» от них, стараясь не создавать помех властям. Не удивительно поэтому, что ухудшение результата «Единой России» на 12 п.п. по сравнению с прошлыми выборами не привело к росту голосов у ЛДПР и КПРФ (как это наблюдалось прежде); утраченные голоса достались новым партиям, созданным под патронажем Кремля в надежде абсорбировать новые политические повестки, пишет Александр Кынев.

В условиях продолжающейся стагнации, которую в следующем периоде в меньшей степени будет возможно компенсировать бюджетными вливаниями, раздражение диктатом

Москвы и давлением «вертикали», пунктирно проявившее себя на региональных выборах 2018–2019 гг. и в небывалой для российской региональной политики волне хабаровских протестов, останется важнейшей тенденцией в наступившем десятилетии. Усиление регионализма как политического фактора выглядит в среднесрочной перспективе безальтернативным трендом. Маловероятно, что тот или иной региональный конфликт станет поводом для общенационального кризиса, скорее региональная ущемленность может оказаться в какой-то момент резонатором социального недовольства, связанного с посторонними общефедеральными событиями и повестками.

## **ПОЛИТИКА: ДЕФЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ, ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ДИКТАТУРА И РАЗРЫВ ПОКОЛЕНИЙ**

Реакция российских властей на вызов пандемии отразила системные проблемы государственного управления — эффекты «недостойного правления», связанного с рентоориентированным поведением бюрократии в условиях отсутствия гражданского контроля, пишет профессор Европейского университета и Университета Хельсинки Владимир Гельман. В то время как силовой потенциал состоятельности российского государства является достаточно высоким, его инфраструктурный потенциал (эффективность предоставления общественных благ) по-прежнему весьма низок. Это предопределяет характерную управленческую асимметрию — действенность запретительных и недостаточность компенсирующих мер.

На микроуровне основные проблемы в реагировании властей на вызов эпидемии были связаны с эффектом «зарегулированного государства» — сочетания высокой плотности и низкого качества регулирования, с одной стороны, и широкой дискреции контрольно-надзорных органов, с другой, отмечает профессор Гельман. В этой ситуации у одних органов главной стратегией поведения становится запрещать и регулировать (вне зависимости от реальной эффективности), а у других — наказывать за отсутствие достаточных запретов и регулирования. Еще одним эффектом «недостойного правления» является режим «информационной автократии» — возможность подменять реальное решение проблем манипулированием отчетностью, информацией и общественным мнением. Помимо этого, жесткость «вертикали власти» оборачивается в реальности манипулированием полномочиями и ответственностью. Стремление «переложить» политическую ответственность заставляла Кремль выставлять в качестве координирующих борьбу с пандемией инстанций региональные администрации и Роспотребнадзор, которые, в действительности, не имели ни достаточных ресурсов, ни навыков, ни полномочий для принятия эффективных и своевременных



решений. А политическая кампания по проведению поправок к конституции сдвинула реальные приоритеты властей в ходе первой волны эпидемии.

Действительно, российские власти вполне успешно использовали Год ковида для решения этой стратегической задачи. Отмена конституционного ограничения по числу сроков для действующего президента отражает смену в иерархии подотчетности: не президентский пост подотчетен конституционным установлениям, а конституция становится инструментом машины президентской власти. Успех операции по отмене ограничений обозначает успешную консолидацию президентской диктатуры, подменяющую принцип разделения властей, и окончание транзита от мягкого, так называемого конкурентного авторитаризма, к более жесткому режиму авторитарной гегемонии. В отличие от прежнего режима, легитимность которого опиралась в значительной степени на позитивную экономическую динамику, новый режим в условиях долгосрочной экономической стагнации вынужден опираться преимущественно на расширенный политический и административный контроль и репрессии против оппозиции и гражданского общества.

Впрочем, пандемия и карантин лишь в некоторой мере способствовали тому, что «поправочная» кампания Кремля не только увенчалась успехом, но и практически не встретила организованного сопротивления. Как показывает мировой опыт, пандемия не стала непреодолимым препятствием для политических мобилизаций и массовых протестов, если их повод вызывал сильные политические эмоции; об этом свидетельствуют не только движение Black lives matter, но и масштабные протестные кампании в Беларуси и российском Хабаровске. Однако, в отличие от Беларуси, пандемия и сопутствующие ей социальные и экономические шоки не стали фактором, усиливающим протестные настроения в России: реакция и действия властей в ответ на эпидемию не ухудшили в целом представления населения об их эффективности и компетентности, а значительный контингент недовольных оказался расколот на два лагеря — тех, кто считал меры противодействия эпидемии избыточными, с одной стороны, и недостаточными — с другой.

При этом, как показывают опросы, отношение к поправке об «обнулении» Путина раскололо общество почти пополам. Однако низкий организационный потенциал оппозиции, эффективность репрессивных практик режима и неконсолидированность антиавторитарной повестки не позволили мобилизовать противников «обнуления» и организовать кампанию сопротивления, что вызвало депрессию среди оппозиционно настроенных контингентов во второй половине года.

Несмотря на успех авторитарного редизайна конституции, сочетание ряда факторов — экономическая стагнация, «усталость от лидера» (ослабление харизматической легитимности), протестный регионализм и существенные изменения в структуре медиа-потребления — формируют серьезный вызов политическому режиму в начавшемся десятилетии. Изменения в структуре медиапотребления, ставшие за последний год особенно заметными, снижают эффективность российской «информационной автократии». Если в середине 2010-х доля телевизора и прочих традиционных СМИ (радио, газеты, журналы) составляла в среднем две трети всех упоминаемых респондентами источников информации, то в 2020 г. она сократилась до 50 %, в то время как доля интернет-изданий и соцсетей выросла с 20 % до 40 %. Это привело к своего рода «инверсии предпочтений» в младших возрастах (где роль интернет-источников и соцсетей особенно велика) по сравнению со старшими, все еще ориентированными на телевизор. Так, в июне в возрастных группах 18–34 года противники поправки об обнулении составляли 60 %, в возрасте 35–45 лет — 45 %, а среди старших возрастов — лишь 27 %. Теряя инструменты индоктринации граждан, Кремль вынужден компенсировать их расширением репрессивных практик и политического контроля. В краткосрочной перспективе это позволит сдерживать проявления недовольства, но будет усиливать ощущение социальной стагнации, расширяя «зону отторжения» режима в дальнейшем.

Конфликтующие повестки разных поколений и политических культур проявили себя и в главных событиях окружающего Россию постсоветского пространства, прежде всего — в политическом кризисе в Беларуси. Повестки и риторические конструкции, обеспечившие Александру Лукашенко доминирование в белорусской политике 20 лет назад, обветшали и не работают для вышедших на политическую сцену новых поколений. Эффект смены поколений сказался, по мнению Аркадия Дубнова, не только в белорусском кризисе, но также в результатах выборов в Молдове, очередном кризисе в Киргизии и даже в предпосылках азербайджано-армянской войны. Пришедшие к власти в Ереване «младоармяне», стремившиеся порвать с советско-постсоветским «общим наследием», недооценили геополитического расклада сил на постсоветском пространстве. Предновогодний саммит СНГ фактически приветствовал военную победу одной страны — участницы Содружества — над другой. Карабахская война стала еще одним эпизодом «размораживания» потенциала постсоветских конфликтов (после грузинской войны 2008 г., аннексии Крыма и войны на востоке Украины в 2014–2015 гг.), отражающего стремление частично пересмотреть итоги «распада СССР» и возвращение российской политики к историческому «имперскому функционалу». Основной стратегией Кремля в ближайшие годы, по всей видимости, станет «собрание постсоветских

земель» — создание нового углубленного содружества или союза под патронажем Москвы, включающего в себя как Беларусь, так и ряд непризнанных территорий на пространстве бывшего СССР, призванное в том числе обозначить и подтвердить «историческую миссию» пролонгированного президентства Владимира Путина, считает Аркадий Дубнов.

В целом, Год ковида продемонстрировал гораздо бóльшую устойчивость экономики и реакции населения на экономический стресс, чем это можно было предположить. Беспрецедентное сокращение мирового и страновых ВВП заставило правительства, бизнес и домохозяйства задействовать резервы, вынужденно сократить потребление и пережить черную полосу. Реакция на этот экономический шок пока оказалась гораздо более сдержанной, чем на мировой кризис 2008 г. Экономические протесты были немногочисленны и скоротечны. Гораздо более уязвимым и, главное, непредсказуемым выглядит мир по итогам года в политическом смысле: внезапный вихрь Black lives matter с крушением памятников Колумбу, масштабные протесты в Беларуси, попытка отравления Навального, Карабахская война, смена власти в Киргизии, крайнее напряжение эмоций на президентских выборах в США, закончившееся штурмом Капитолия в Вашингтоне. Эти события не являются следствием пандемии, однако в совокупности с ней создают ощущение надломленности старых порядков и высокой неопределенности будущего.

Олег Вьюгин,

профессор Школы экономических наук НИУ — ВШЭ

## ЭКОНОМИКА В ОБМЕН НА ЖИЗНИ: СТРАТЕГИИ, РЕШЕНИЯ, ПОСЛЕДСТВИЯ

*Пандемия поставила все страны мира перед выбором между спасением людей и спасением экономики: надо было реализовать такой вариант ограничительных мер и понести соответствующие финансовые затраты, при которых количество жертв вируса не было бы чрезмерно большим, а ущерб экономике не был бы чрезмерно разрушительным и долгосрочным. Страны с моделями политического управления, способными осуществлять достаточно эффективный контроль за гражданами и бизнесом (прежде всего – Китай) относительно удачно прошли эпидемию с точки зрения как масштаба жертв (даже с учетом их намеренного занижения), так и экономических последствий, а потому готовы записать опыт борьбы с ковидом себе в актив. В странах с развитыми демократическими режимами, где правительства не могли рассчитывать на аналогичный уровень принуждения и дисциплины и даже сталкивались с протестами против ограничений, результаты оказались существенно хуже.*

*Масштаб урона, нанесенного пандемией, как с точки зрения смертности, так и ущерба для экономики, пока выглядит лучше пессимистических прогнозов начала года. В то же время вполне обозначились долгосрочные вызовы и тренды, сформированные или усиленные пандемией и опытом борьбы с ней: (1) ускорение цифровизации экономики и социальных практик, с одной стороны, и усиление «государственного контроля за информационной оболочкой граждан», с другой; (2) долгосрочные ограничения для роста мировой экономики и дальнейший рост экономического неравенства; (3) упрочение авторитарных режимов и серьезные вызовы либеральным порядкам, провоцирующие поиск новых форм и стратегий либерализма.*

### ВЫЗОВ ПАНДЕМИИ: ЭКОНОМИКА В ОБМЕН НА ЖИЗНИ

Весной 2020 года, когда многие страны стали вводить локдауны и карантин, чтобы предотвратить коллапс систем здравоохранения, не готовых к валу коронавирусных пациентов, ожидания по экономическим последствиям этих мер были более чем мрачные, если не сказать панические. Чтобы разъединить людей, предотвратив тем самым неуправляемое распространение вируса, потребовалось остановить производственную деятельность во многих секторах экономики, где люди должны взаимодействовать друг с другом. Необычность происходящего и полное непонимание, чем может закончиться эта борьба за жизни

людей в «обмен» на угнетение экономической деятельности, стали источником глубоко негативных прогнозов.

Действительность второго квартала подтверждала глубокий пессимизм экономистов. Так, по предварительным данным, измерение квартал к кварталу того же года показало, что экономика США провалилась за три месяца весны на 9,5 % (это –33 % SAAR<sup>4</sup>), ВВП ЕС — на 12 %. ВВП Китая, который ввел карантин раньше других, еще в первом квартале, по официальным данным рухнул на 7 %, что, конечно, было очень непривычным фактом на фоне десятилетий высоких темпов роста. При этом МВФ 13 мая 2020 года опубликовал свою оценку падения китайского ВВП в первом квартале, оценив его колоссальной цифрой в –36,6 % (SAAR). А 22 июля 2020 года Минэкономразвития России оценивал падение ВВП России во втором квартале в 9,5 % в годовом выражении при падении к четвертому кварталу 2019 года почти на 20 % (по SAAR). Похожие цифры падения ВВП наблюдались и в других странах, попавших в эпицентр пандемии.

Правительства и центральные банки всех стран, которые были вынуждены закрывать деятельность бизнесов, одновременно принимали меры поддержки граждан, лишившихся из-за локдауна источников доходов. Массированные программы финансовой помощи через механизмы фискального стимулирования и радикального смягчения денежно-кредитных стимулов в той или иной мере применялись всеми странами, ограничившими деятельность бизнеса и призвавшими или директивно потребовавшими граждан самоизолироваться. Денежные выплаты преследовали две цели — удержать граждан в изоляции, обеспечив их единовременными денежными выплатами вместо привычного заработка, и сохранить бизнесы до того момента, когда ограничения будут сняты.

Несмотря на то, что власти всех суверенов в той или иной мере субсидировали граждан и бизнес во время карантина, а центральные банки снижали ставки и применяли количественное смягчение, реакция экономик разных регионов была неоднородной как с точки зрения уровня смертности, так и по экономическим результатам. Основными факторами различий в уровне смертности во время первой волны пандемии были способность национальных систем здравоохранения обеспечить квалифицированной медицинской помощью вал поступающих в госпитали зараженных вирусом пациентов и способность властей своевременно ввести и необходимое время удерживать жесткий карантин и мониторинг. Различия в реакции экономических параметров на пандемию и карантин можно объяснить различной структурой национальных экономик и в меньшей мере — программами помощи,

---

<sup>4</sup> В пересчете на сезонно скорректированную годовую динамику.

которые были скорее на стороне социальной ответственности государства по отношению к своим гражданам.

Сегодня можно сделать следующие выводы:

- чем больше доля услуг в ВВП национальной экономики, тем сильнее был провал во время карантина;
- чем больше был вклад в ВВП малого бизнеса, тем более болезненной оказалась реакция на ограничительные меры и глубже экономический спад во время действия карантина;
- эти факторы сыграли в плюс, когда карантинные меры были смягчены или вовсе отменены. В большинстве стран с высокой долей услуг и вклада малого бизнеса в третьем квартале наблюдалось V-образное восстановление экономической активности (например, в США ВВП в годовом выражении после падения на 33 % во втором квартале подскочил на 34 % в третьем, после того как большинство ограничений было отменено);
- чем значительней и более адресной была помощь со стороны правительств бизнесам и домашним хозяйствам, тем более быстрым и существенным было восстановление в периоде до второй волны пандемии;
- имели значение глубина и качество самих карантинных и посткарантинных мер: там, где реализовались карантинные меры по радикальному сценарию, а затем после их снятия проводился глубокий мониторинг остаточной передачи вируса и оперативная локализация зараженных, итоговый ущерб для экономики был меньше.

Последнее, пожалуй, наиболее важно для понимания того, какие модели противостояния вирусу оказались наиболее действенными. Самое распространенное мнение относительно выбора модели заключалось в том, что властям надо было реализовать такой вариант ограничительных мер и понести соответствующие финансовые затраты, при которых количество жертв вируса не было бы чрезмерно большим, а ущерб экономике не был бы чрезмерно разрушительным и долгосрочным. С этой точки зрения пандемия оказалась определенным вызовом для всех существующих политических режимов. Мотив консолидации политического режима имманентен любой власти вне зависимости от ее природы. Если весь «театр» борьбы с вирусом в 2020 году представить как борьбу политиков за консолидацию и адаптацию действующих режимов к экстраординарной ситуации, то можно предположить, что именно исходя из этого власти по-разному вводили и отменяли локдауны, залезали в долги перед будущими поколениями или экономили на помощи и безразлично относились к растущим жертвам пандемии.

## **СТРАТЕГИИ ПРОТИВОСТОЯНИЯ: ТРИУМФ КОНТРОЛЯ И ФАКТОР ПОМОЩИ**

Нет необходимости напоминать, что с точки зрения количества человеческих жертв и экономического ущерба, относительно удачно период пандемии прошли страны с моделями политического управления, способными осуществлять достаточно эффективный контроль за гражданами и бизнесом. Прежде всего это относится к странам Азиатско-тихоокеанского региона. В Китае, по данным Университета Джонса Хопкинса, число жертв составило к настоящему времени около 5 тыс. человек при заболевших 95 тыс. Скорее всего эти цифры многократно (даже стократно) занижены, но даже с учетом этого относительные показатели по Китаю остаются одними из лучших в мире. Хорошие показатели и у других стран региона — Японии, Южной Кореи, Тайваня, Сингапура, где контролю заболеваемости способствовал фактор социальной дисциплинированности граждан. У стран с развитыми демократическими режимами, где при введении ограничительных мер правительства не могли рассчитывать на подобную дисциплинированность и даже сталкивались с протестами против ограничений, результаты оказались существенно хуже. Если в Китае эффективность авторитарных методов борьбы с коронавирусом упрочила сам режим и уверенность властей в его эффективности как способа политического и экономического управления, то для западных демократий итоги борьбы с пандемией могут стать поводом для поиска новых форм либерализма, сознательного вовлечения граждан в процессы консолидации национальных интересов на базе равенства и справедливости.

Экономическая цена ограничительных мер и локдаунов, похоже, не следовала формуле «чем жестче и продолжительнее карантины, тем больше в итоге экономический ущерб». Скорее наоборот. По данным МВФ, в Китае, который в начале эпидемии отличился brutальными действиями, изолируя граждан, по итогам 2020 года скорее всего мы увидим рост, хотя и в пределах 2 % (оценка Всемирного банка реконструкции и развития). В странах с развитой экономикой, где действия властей были не столь жесткими и больше апеллировали к сознательности граждан, падение темпов роста ВВП ожидается на 5,8 %, для развивающихся стран этот показатель оценивается в -3,3 % (оценки МВФ). В целом, там, где власти обладали возможностью оперативно отслеживать контакты зараженных и мгновенно купировать распространение вируса, не считаясь с правами граждан, экономика пострадала меньше.

Насколько эффективны эти меры с точки зрения экономики можно было бы с уверенностью оценить, если бы после первых карантинных распространение вируса было полностью остановлено и после снятия ограничений люди смогли бы вернуться на рабочие места, са-

молеты начали летать как до пандемии, а люди стали беспрепятственно перемещаться по миру. Однако чистого «эксперимента» не получилось — после небольшого перерыва волна заражений вернулась и оказалось более мощной, чем первая. Тем не менее статистика III квартала показывает, что снятие ограничений в этот период сопровождалась тенденцией к быстрому V-образному восстановлению экономической активности большинства крупных экономик прежде всего в странах с высокой долей услуг и вклада малого бизнеса в ВВП, оказавших значительную финансовую помощь этим секторам. Это видно из таблицы, если посмотреть падение во втором квартале и отскок в третьем (для Китая — сдвиг на первый и второй кварталы соответственно). Исходя из этого можно было ожидать, что если бы второй волны пандемии не случилось, то для всех стран восстановление продолжилось бы в четвертом квартале и предположительно завершилось бы к концу 2021 года.

**Таблица 1.** Динамика ВВП в I-III кварталах 2020 г. по отдельным крупным странам

	США		
	Q1	Q2	Q3
В годовом выражении	+0,3	-9,0	-2,9
К соответствующему кварталу предыдущего года	+3,2	-9,0	+7,4
ЕС (еврозоны)			
В годовом выражении	-5,0	-14,7	-4,3
К соответствующему кварталу предыдущего года	-3,8	-11,7	+11,6
Россия			
В годовом выражении	+1,6	-8,0	-3,4
К соответствующему кварталу предыдущего года	-18,3	-1,9	+13,0
Китай			
В годовом выражении	-6,8	+3,2	+4,9
К соответствующему кварталу предыдущего года	н.д.	н.д.	н.д.

Российские власти действовали примерно в рамках той же парадигмы борьбы с эпидемией, что и большинство других стран. Однако в структуре ее экономики велика роль крупных предприятий, в том числе с государственным участием, которые не останавливали свою деятельность даже в период, когда были объявлены нерабочие дни. Практически ка-



рантин не коснулся деятельности предприятий, работающих на оборонный госзаказ или финансируемых из бюджета. Сам механизм ограничительных мер был построен таким образом, что препятствовал свободному перемещению граждан по делам, не связанным с производственной деятельностью, но давал возможность перемещаться в связи с производственной деятельностью. Поэтому спад ВВП во втором квартале оказался не таким глубоким, как в странах Западной Европы, и во многом был вызван судорожным сокращением спроса. Сфера услуг, представленная в основном самозанятыми, ИП и малыми предприятиями, аренда недвижимости, розничная торговля, а также туризм и авиасообщение, оказались наиболее пострадавшими, поскольку их деятельность попала под прямые или косвенные запреты.

Финансовая помощь по всем прямым и косвенным (за счет отсрочек и списания некоторых налогов, льгот по кредитам на выплату заработной платы, выплат на детей и др.) источникам оценивается Минфином России в 4,5 % ВВП, при этом прямая помощь в виде выплат наличными и возврата налогов была около 2 % ВВП. Большинство сопоставимых или больших, чем Россия по размеру экономики стран, оказали более существенную помощь своим гражданам и бизнесам. Подобный показатель в США составил 12,4 %, в Германии 37 %, Японии 20 %, Великобритании 16 %, Франции 14 %, Италии 20 % ВВП. Страны с развивающимися рынками и примерно одинаковым по сравнению с Россией ВВП потратили на помощь от 3,3 % ВВП в Бразилии до 1,0 % ВВП в Мексике. Китайские власти использовали преимущественно косвенные методы поддержки экономики, которые во многом по составу мер были заимствованы Россией. В целом на поддержку малого бизнеса, который был в центре внимания властей, Китай направил около 900 млрд. долларов или 6 % ВВП.

Размер финансовой помощи также неоднозначно повлиял на способность и темпы экономического восстановления, хотя пример США, ЕС и Китая указывает на положительное влияние помощи на скорость восстановления. В России, где финансовая помощь была весьма умеренной, восстановление в третьем квартале против второго составило +13 %, однако этот прирост скорее закрывал характерный для ее экономики провал первого квартала, в котором падение ВВП составило -19 % (обычно этот провал компенсируется во втором квартале). Поэтому динамика ВВП вышеупомянутых регионов и России скорее подтверждает, что размер и направленность финансовой помощи может влиять на последующие темпы восстановления. Следует добавить, что развитые демократии прибегли к финансовой помощи и по причине сознания социальной ответственности перед своими гражданами.

## ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Промежуточный итог 2020 г. по борьбе с коронавирусом в мире оказался пока лучше ожиданий, погибло пока менее 2 млн человек (история пандемий знает совсем другие беспрецедентные цифры смертности во время «испанки» или «чумы»), ожидаемое сокращение мирового ВВП составит порядка 4–4,5 %, при том, что в следующем году можно ожидать дальнейшего восстановления, по оценкам ведущих международных финансовых организаций, более, чем на 5 %. Тональность прогнозов и их количественные оценки для следующего года постепенно меняются на спокойные и более позитивные.

Было не раз справедливо заявлено, что пандемия уйдет и экономические ограничения потеряют свою актуальность только после достижения критического уровня коллективной иммунной защиты от вируса, а до этого власти всех стран будут вынуждены вводить локдауны и искать оптимальные формы запретов и экономической помощи своим гражданам. Ответ на вопрос, как долго это будет продолжаться, зависит от эффективности вакцин, применение которых в массовом порядке только начинается, а в конечном счете от времени, необходимого для приобретения человечеством «стадного» иммунитета.

Долгосрочные последствия этой пандемии менее определены, однако можно предположить, что она запустит новые или ускорит существовавшие глобальные тренды в политической и экономической жизни, к которым в сегодняшнем понимании можно отнести:

- упрочение авторитарных режимов;
- ускоренный переход к информационной экономике, информатизации человека;
- усиление государственного контроля за информационной оболочкой граждан;
- ограниченные возможности для состоятельного роста мировой экономики;
- рост экономического неравенства;
- болезненный поиск новых форм либерализма.

Быстрый рост публичного и корпоративного долга скорее всего будет иметь дефляционные последствия. Монетарная экспансия центральных банков, программы количественного смягчения, льготное кредитование — все это факторы, способствующие формированию значимого удельного веса компаний, которые действуют вне зоны конкуренции. Накопление неэффективности может служить фактором крайне медленного роста, который в основном будут вытягивать инновационные компании. Альтернатива в виде прекращения мягкой денежно-кредитной политики и повышения ставок в этой ситуации будет чревата сокращением занятости, падением доходов и спроса и затем экономической рецессии.

Современные механизмы монетарной экспансии центральных банков не приводят к трансмиссии денег к массовому потребителю. Как отмечалось в обзорах МВФ, существенная часть эмиссии резервных валют оказывается на счетах управляющих активов. Если учесть, что доход от активов принадлежит достаточно ограниченному кругу людей, то современная фискальная и монетарная политика развитых стран Запада и растущих экономик АТР постоянно усиливает рост экономического неравенства в мире. Монетарные власти развитых стран начали проекты эмиссии цифровых денег центральных банков, в моделях которых рассматривается вариант привязки цифровых кошельков граждан и юридических лиц непосредственно к сети блокчейн центрального банка, минуя коммерческие банки. То есть технически закладывается модель, при которой эмиссия будет происходить непосредственно на счета нефинансовых компаний и граждан. Это касается и современной России с ее низкоэффективным сектором промышленного производства, слабого развития инновационного сектора экономики и несправедливой политики распределения ресурсов.

Очевидно, что обозначенные выше тенденции ставят перед западными демократиями задачу переосмысления существующей модели либерализма. Тем более, что испытание пандемией упрочило уверенность сторонников антилиберализма в эффективности тоталитарных и авторитарных моделей управления китайского типа. Если отвлечься от общечеловеческих ценностей, то эффективность той или иной модели общественно-политического устройства в конечном счете определяется ее экономическим результатом, способностью конкурировать с другими моделями. Вызов конкуренции уже стал и будет ведущим мотивом модернизации общественно-политической модели западной демократии. К чему она приведет, можно только догадываться.

**Евсей Гурвич,**  
**руководитель Экономической экспертной группы**

## **АНТИКРИЗИСНАЯ КОНСЕРВАЦИЯ: СПЕЦИФИКА КРИЗИСА И ОТВЕТА НА НЕГО В РОССИИ**

*Для российской экономики специфика кризиса определялась не только фактором двойного шока предложения и спроса, но и мощным снижением спроса и цен на нефть. При достаточно жестких карантинных мерах в России объем государственной поддержки был меньшим чем не только в развитых, но и во многих развивающихся странах. Такой скромный ответ на коронакризис связан с ограниченными возможностями заимствования на фоне выпадения значительной части бюджетных доходов. В результате правительство вынуждено было отступить от патерналистской модели экономической политики, предполагающей рост социальных расходов независимо от экономических результатов.*

*Несмотря на малый размер помощи, кризисные показатели российской экономики выглядят лучше, чем во многих странах. С одной стороны, российские власти все лучше и профессиональнее реагируют на повторяющиеся кризисы, с другой — эти кризисы не ведут к структурным изменениям, обеспечивающим динамизм в межкризисные периоды. Российская экономика по-прежнему реагирует только на приток нефтедолларов, которые превращаются в приrost выпуска в защищенных от международной конкуренции секторах. В результате долгосрочные темпы роста остаются крайне низкими, по уровню подушевого дохода Россия с каждым годом опускается ниже в мировом рейтинге и к 2030 г. не только не войдет в пятерку крупнейших экономик, но и уступит свое шестое место Индонезии.*

### **СПЕЦИФИКА КРИЗИСА И АНТИКРИЗИСНОЙ СТРАТЕГИИ В РОССИИ**

В 2020 г. мировая экономика пережила уникальный, как по масштабам, так и по характеру, кризис, вызванный пандемией коронавируса. По последним оценкам международных организаций (октябрьский прогноз МВФ и декабрьский прогноз ОЭСР), спад мирового ВВП составит по итогам года 4,2–4,4 %. За последние по меньшей мере 60 лет это лишь второй случай снижения мирового ВВП. Причем в предыдущем случае, в 2009 г., хотя за ним и закрепился термин «великая рецессия», мировое производство сократилось лишь на символические 0,1 %.

Особенности нынешнего кризиса определены тем, что временная приостановка в связи с карантинами большей части производств во многих странах и длительное закрытие отдельных секторов экономики вело к потере доходов бюджетов, бизнеса и работников. В результате вместо одного кризисного фактора «традиционных» кризисов — сокращения

внутреннего и/или внешнего спроса, в данном случае на экономику с двух сторон действовали усиливающие друг друга шоки предложения (ограничения производства из-за карантинных мер) и спроса. Еще одним особенно важным для России (и других нефтеэкспортеров) фактором стали длительная приостановка большей части авиаперелетов и сокращение движения других видов транспорта, что привело к резкому падению спроса и цен на нефть и вынужденному ограничению ее добычи в рамках соглашений ОПЕК+. По предварительным оценкам, добыча нефти в России по итогам года сократилась на 8 %, что помогло избежать экстремального падения нефтяных котировок, которое в середине года казалось почти неизбежным. Вместе с тем доходы от российского экспорта сократились почти на четверть (на 77 % по итогам января – октября).

Страны существенно различались между собой как масштабами карантинных мер, так и размерами и содержанием антикризисных программ. По индексу жесткости локдауна МВФ (lockdown stringency index), российский показатель (49 пунктов) гораздо ближе к максимальным значениям Китая (62 пункта), чем к минимальным (14 пунктов Тайваня и 21 пункт Швеции). Объем антикризисных бюджетных расходов в России оценивается МВФ в 3,5 % ВВП<sup>5</sup>. Это существенно меньше, чем в развитых странах, и несколько меньше, чем в среднем в странах с формирующимися рынками. Анализ показывает, что эффективность разных видов расходов с точки зрения поддержки производства существенно различается. Так, ставший в последнее время очень популярным способ поддержки — выделение «безусловного базового дохода» (т. е. регулярная и не обставленная какими-либо условиями выдача всем гражданам определенной суммы средств), по оценкам, оказывает на динамику ВВП в шесть раз меньшее влияние, чем адресное выделение бюджетных средств потерявшим работу гражданам<sup>6</sup>. К плюсам российской программы антикризисной поддержки можно отнести то, что в ее составе практически не было подобных малоэффективных мер. В то же время некоторые уязвимые группы (например, самозанятое население) не получили значимой поддержки. Вызывает сомнения и решение профинансировать часть антикризисных расходов за счет сокращения других статей расходов. Обычно такое сокращение проводится в наибольшей мере за счет государственных инвестиций, что негативно сказывается на динамике ВВП. Размеры антикризисной поддержки граждан и экономики оказались также значительно меньшими, чем в ходе кризиса 2009 года.

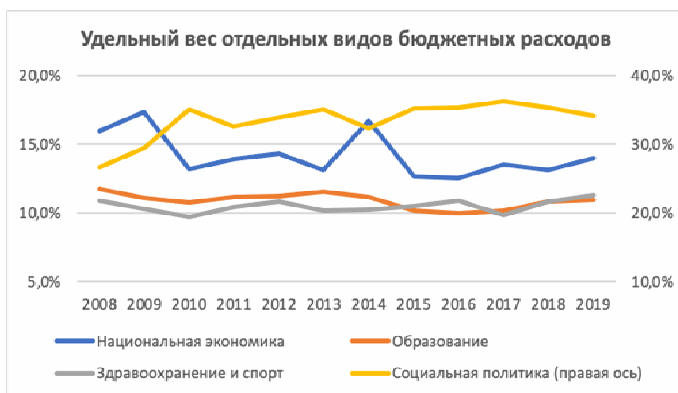
---

<sup>5</sup> IMF. World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent // Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Statistical%20Appendix>

<sup>6</sup> Bayer C. The Coronavirus stimulus package: How large is the transfer multiplier? / C. Bayer, B. Born, R. Lueticke, G. Müller. — CEPR Discussion paper 14600. — 2020.

«Скромность» антикризисного пакета может говорить о том, что правительство сделало еще один шаг к отказу от патерналистской политики по отношению к гражданам вслед за принятым в 2018 г. повышением пенсионного возраста. Но если предыдущее решение следовало (причем с большой задержкой) общемировой практике, то на этот раз правительство не последовало принципу, которым руководствовались не стесненные в средствах страны: выделять столько денег, сколько необходимо для поддержки экономики и граждан. По всей видимости, причиной этого стали опасения, что пандемия может затянуться, и накопленных в ФНБ средств не хватит на компенсацию выпадающих бюджетных доходов и поддержку экономики, при том, что российское правительство не может твердо рассчитывать на увеличение заимствований на рынках капитала из-за риска расширения иностранных санкций против российского государственного долга. А, судя по всему, именно большие возможности выпуска долговых обязательств позволили наиболее развитым странам увеличить бюджетный дефицит до рекордных размеров.

Таким образом, падение цен на нефть в условиях санкций обозначило объективные пределы патерналистской модели, лежащей в основе всей российской экономической политики: начиная с 2007 г. социальная политика была единственной крупной статьей бюджета, доля которой в государственных расходах устойчиво росла. С точки зрения экономического развития отказ от патерналистской политики при определенных условиях можно оценивать скорее положительно. Однако позитивный эффект может быть достигнут, если взамен будет повышаться удельный вес расходов, ориентированных на развитие: инвестиции в инфраструктуру и в человеческий капитал (образование и здравоохранение). Не менее важно, чтобы патерналистские отношения между гражданами и государством постепенно менялись на партнерские, однако в последние годы изменения идут в противоположном направлении.



### ЭФФЕКТИВНАЯ ПОДДЕРЖКА — НЕЭФФЕКТИВНАЯ ЭКОНОМИКА

Следует отметить, что несмотря на ограниченные по сравнению с большинством стран размеры антикризисной поддержки российская экономика продемонстрировала относительно неплохой результат. Воздействие кризиса на ВВП лучше всего характеризуется отклонением ожидаемого роста экономики от прогнозировавшегося до начала пандемии. По этому критерию, например, ВВП Испании теряет 15 %, Франции, Великобритании и Италии — по 11 %, Россия же теряет лишь около 6 %. Сравнительно незначительно повысилась безработица — примерно на 1,5 п.п. (по сравнению с более чем на 5 п.п. в США). Несмотря на экономический спад, заметно повысились реальные размеры заработной платы и пенсий (за 11 месяцев их рост по сравнению с предыдущим годом составил 2,4 и 2,5 %). Правда, эти показатели пока не учитывают данные по мелким и средним предприятиям, где можно ожидать значительного падения зарплат. В целом российскую антикризисную программу можно признать достаточно успешной: затратив ограниченные ресурсы, страна получила лучшие результаты, чем большинство других с точки зрения ВВП, рынка труда, доходов населения.

В то же время, вероятно, самые сложные экономические проблемы у нас не позади, а впереди. Нынешний кризис отличается от прежних не только своими источниками, но и последствиями. Если после 1998 и 2009 гг. российская экономика достаточно быстро возвращалась на прежний уровень и начинала расти, то сейчас сделать это будет несравненно труднее. Экономисты признают, что на этот раз восстановление производства во всех странах будет идти неравномерно: некоторые сектора надолго снизят активность, поэтому выйти из кризиса без больших потерь смогут лишь те страны, которые быстро и эффективно из-

меняют структуру производства. Проведенный в период пандемии анализ показал, что ожидаемые бизнесом изменения структуры продаж в 2,5 раза превышают докризисную интенсивность изменения этой структуры, а ожидаемое перераспределение рабочей силы превышает докризисный уровень в 4 раза<sup>7</sup>.

Российская экономика, пройдя через несколько кризисов, научилась неплохо «держаться удар», т. е. минимизировать негативные последствия внешних шоков. Однако даже в наиболее успешный период — в 2000-е гг. — рост почти полностью обеспечивался накачкой спроса за счет притока нефтедолларов и расширения кредитования, которые превращались в основном в расширение производства в защищенных от международной конкуренции секторах (строительство, услуги). Этот механизм давно исчерпал себя, однако никакого другого взамен так и не удалось создать. Десятилетиями остается очень низкой инновационная активность компаний: ее уровень для России оценивается в 15 %, по сравнению с 27 % в Болгарии, 42 % в Чехии, 51 % в Турции и 65 % в США. К сожалению, мы так и не овладели умением оперативно менять структуру экономики: осваивать конкурентоспособную новую продукцию, выходить на новые внешние рынки, встраиваться в международные цепочки создания добавленной стоимости. Все это как было, так и остается нашей ахиллесовой пятой.

Фактически коронакризис резко повысил планку, которую необходимо преодолеть, чтобы хотя бы сохранить свои конкурентные позиции в мировой экономике. Между тем в последнее время Россия все ниже опускается в международной табели о рангах, особенно если говорить о таком ключевом индикаторе как уровень душевого дохода по паритету покупательной способности (т. е. объем производства товаров и услуг на душу населения в сопоставимых ценах). По этому показателю за последние 10 лет нас обогнали Турция, Польша, Венгрия, Хорватия, Румыния, Латвия, в нынешнем году практически наверняка обгонит Малайзия, почти сравнялся Казахстан, давно идут далеко впереди Чехия, Словакия и Литва.

С учетом прогноза МВФ, до 2025 г. среднегодовые темпы роста российской экономики после 2012 г. (последнего года с приличным ростом ВВП) составят 1 %. Судя по всему, это нынешняя «крейсерская скорость» нашей экономики: она может расти по 1,5–2 % в год между кризисными шоками, перемежая небольшой рост кризисными спадами в шоковые периоды. С такими темпами нужно забыть об амбициозных планах: например, мы не только не войдем в пятерку крупнейших экономик, но и уступим свое шестое место Индонезии не позже 2030 г. Выбор очень ограниченный: либо мы опять сделаем экономическое развитие

---

<sup>7</sup> Barrero J. COVID-19 Is Also a Reallocation Shock / J. Barrero, N. Bloom, S. Davis // NBER Working Paper. — 2020. — № 27137.



главной политической задачей, либо продолжим отодвигаться на обочину мировой экономики.

**Евгений Гонтмахер,**  
**доктор экономических наук**

## **СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СТРЕСС-ТЕСТ ПАНДЕМИИ И ДЕВАЛЬВАЦИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕЙ**

*Пандемия застала российскую социальную систему врасплох, что, впрочем, характерно для большинства стран мира. Не существовало даже органа, способного взять на себя роль координатора борьбы с эпидемией. Объявив режим нерабочих дней, правительство стремилось снять с себя обязательства по компенсации потерь, а первоначальный пакет помощи экономике и населению оказался минимальным. Второй пакет помощи — субсидирование зарплат в размере МРОТ и безусловные выплаты семьям с детьми — позволил несколько смягчить удар кризиса, но был явно недостаточным и предопределил слабость «отскока» экономики в третьем квартале.*

*Между тем российские власти фактически смирились с перспективой низкого роста в обозримой перспективе — об этом свидетельствует произведенная ими «девальвация» ранее заявленных целей развития: подписанный президентом Путиным после принятия поправок к конституции указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» на самом деле не только переносит на 2030 г. цели, заявленные на 2024 г. в предыдущем, «майском», указе 2018 г., но еще и корректирует их в сторону понижения. Теперь предполагается, что в меньшем объеме заявленные ранее цели будут достигнуты на шесть лет позже. Наконец, вторая, осенняя, волна эпидемии не сопровождалась практически никакими мерами активной социальной политики, что скорее всего скажется на экономике и населении в начале 2021 г.*

### **СТРЕСС-ТЕСТ И ЕГО РЕЗУЛЬТАТЫ**

2020 г. с точки зрения социальной политики оказался на редкость интересным и разнообразным. Это очевидно при сопоставлении с предыдущими годами, которые отличались постепенным и неуклонным снижением основных параметров уровня и качества жизни. Однако важным демпфирующим фактором для основной части семей было то, что 10-процентное снижение реальных доходов в 2014–2019 гг. не могло полностью съесть более чем двукратное их повышение в 2000–2008 гг. (см. Приложение I «Экономические индикаторы», график I-A).

Год начался с послания президента, в котором содержалась изрядная доля социального позитива: дополнительные денежные выплаты малообеспеченным семьям с детьми, расширение программы материнского капитала на первого ребенка и обеспечение бесплат-

ного горячего завтрака в начальной школе. Кроме того, в заявленных тогда поправках к Конституции содержались две социальные новации, касающиеся размера МРОТ и индексации пенсий. Эти новации ничего не добавляли, по сути, к действующему законодательству, но должны были прикрыть реальную цель поправок — перестройку политической системы под возможность несменяемости президента до 2036 года.

Но эта благостная «социально ориентированная» политика продолжалась очень недолго. Официально признанная в марте пандемия застала российскую социальную систему врасплох, что, впрочем, характерно для практически всех стран мира. Какова же была реакция на это событие?

Российская бюрократическая система ответила, во-первых, с большим замедлением, так как никто не решался брать на себя ответственность до решения Президента. В результате во многих регионах это стоило дополнительного числа инфицированных и, видимо, умерших. Во-вторых, возникли проблемы с достоверностью статистики численности заболевших и умерших. Во многих случаях местным руководителям не хотелось показывать реальный масштаб проблемы. Там пытались в качестве причин смертности фиксировать все, кроме COVID-19. Из Росстата пришлось уволиться демографу Алексею Ракше, который имел собственную позицию по этому вопросу. В-третьих, якобы централизованная система Роспотребнадзора растерялась в оценке того, что надо делать в целом по стране и в каждом из регионов. Эту функцию фактически взял на себя оперативный штаб во главе с мэром Москвы Сергеем Собяниным.

В-четвертых, в учреждениях здравоохранения, а также домах престарелых и инвалидов выявился острый дефицит средств индивидуальной защиты (СИЗ) для персонала, что привело к массовому инфицированию медиков и социальных работников, превратило эти учреждения в центры распространения инфекции среди населения. В-пятых, как и в других странах, оказалось, что в России остро не хватает медицинского персонала и больничных мощностей, специализированных на борьбе с массовыми инфекциями. Пришлось свернуть оказание плановой медицинской помощи (в том числе амбулаторные консультации и госпитализации), что, как стало понятно во второй половине года, внесло значительный вклад в размеры т. н. «избыточной смертности» (превышение по сравнению с обычным уровнем), которая за 10 месяцев 2020 г., по данным Росстата, превысила 164 тыс. человек.

В-шестых, власти с самого начала отказались вводить официальный карантинный режим, что предполагало покрытие убытков бизнеса, прежде всего в сервисной экономике. Вместо этого был введен режим т. н. «нерабочих дней», юридический статус которых никак

не определен. На практике это означало резкое ухудшение финансовой ситуации фирм, т. к. надо было по-прежнему выплачивать зарплаты в условиях фактического закрытия предприятий общественного питания, культуры, бытового обслуживания, туристических агентств, многих транспортных компаний без всякой быстро поступающей компенсации от государства.

### **«СУХОЙ ПАЕК» ДЛЯ БИЗНЕСА И ЛЮДЕЙ**

Естественно, тут же появились экономические, а затем и социальные весьма неприятные последствия фактического локдауна. Официально зарегистрированная безработица подскочила с 0,7 млн человек в начале 2020 г. до более чем 3,5 млн человек в сентябре. Отчасти этот взрывной рост был вызван повышением максимального размера пособия по безработице до 12 тыс. руб. в месяц, что примерно соответствует прожиточному минимуму. Однако главной причиной стало сворачивание деятельности многих предприятий, прежде всего сервисного сектора экономики, и высвобождение персонала. Соответственно, после чисто символического роста на 0,8 % в 2019 г. снова стали падать реальные доходы населения. По данным Росстата, они снизились на 8 % в годовом выражении во 2 квартале 2020 г., в 1 полугодии — на 3,7 %.

В аналогичных условиях в европейских странах и США власти быстро приняли и начали реализовывать массивную программу прямой финансовой помощи и населению, и пострадавшему бизнесу. Например, в США Закон об экономических мерах объемом более \$2 трлн был подписан президентом Дональдом Трампом уже в конце марта. Документ предусматривал выплату пособий по безработице, помощь больницам, содействие бизнесу и целым отраслям. Кроме того, многие граждане США получили единовременные выплаты в размере около \$1,2 тыс. на человека.

В России государство долго размышляло, стоит ли помогать населению и бизнесу, надеясь, видимо, на мимолетность пандемии. 25 марта Владимир Путин объявил предстоящую неделю нерабочей и ввел несколько мер поддержки населения и малого бизнеса, которые, впрочем, не отличались щедростью:

- автоматическое продление всех соцпособий и льгот в течение шести месяцев;
- обеспечение до майских праздников выплаты ветеранам и труженикам тыла в апреле;
- установление нормы выплаты по больничному в размере одного МРОТ вне зависимости от стажа;

- уже упомянутое увеличение максимальной выплаты по безработице с 8000 руб. до 12130 руб., то есть до уровня МРОТ;
- установление каникул по потребительским и ипотечным кредитам в случае падения доходов более чем на 30 %;
- обеспечение начала выплат на детей от трех до семи лет на месяц раньше — в июне 2020 года, а все семьи с детьми до трех лет, которые имеют право на получение материнского капитала, в ближайшие три месяца получили дополнительно по 5 тыс. руб.

Кроме того, были сокращены в 2 раза социальные платежи для малого и среднего бизнеса, отсрочены налоговые платежи для туристской отрасли и авиаперевозчиков, заморожена на полгода процедура банкротств и выплата налогов (кроме НДС) и кредитов для малого и среднего бизнеса.

Из этого пакета наиболее затратным является выплата дополнительных средств семьям с детьми, что, однако, обошлось бюджету всего в несколько десятков миллиардов рублей. Дополнительные расходы понадобились и для выплаты повышенных пособий по безработице и больничных, тем более что численность людей, потерявших работу, начала быстро расти. Но и это стоило не более нескольких десятков миллиардов рублей. Все остальные меры — это «отсрочки» и «каникулы», что означает необходимость рано или поздно выплачивать отсроченную задолженность, которая постоянно нарастает.

Да, бюджет недосчитался пары сотен миллиардов рублей из-за снижения размера социальных взносов, но этот шаг далеко не всегда добавил бизнесу шансов на выживание. В целом весь российский пакет помощи стоил, исходя из весенних предложений, включая заморозки и отсрочки, по официальным данным, 1,2 % ВВП, в то время как в США он составил 12,4 % ВВП, в Великобритании — 16 % ВВП, в Италии — 20 % ВВП, а в Германии — 37 % (!) ВВП. Причем, в отличие от России, в этих колоссальных средствах значительную долю занимали прямые выплаты населению и бизнесу. Для того, чтобы оценить разницу, не забудем, что 1 % ВВП в России в 2–3 раза меньше в абсолютных величинах, чем в наиболее экономически развитых странах.

В дальнейшем российские власти, почувствовав, что, видимо, слишком уж экономят на прямых выплатах, ввели субсидирование зарплат в размере МРОТ на работника на тех предприятиях, которые сильно пострадали, но сохранили 90 % занятых. Ну и, конечно, наиболее дорогостоящей мерой стала выплата в июне – июле по 20 тыс. рублей на каждого ребенка от 3 до 16 лет. Это стоило бюджету более 0,5 трлн рублей. В итоге российский пакет помощи потянет примерно на 4 % ВВП, из которого большая часть ушла на денежную по-

мощь семьям с детьми, безработным и поддержку зарплат в пострадавшем малом бизнесе. И хотя все эти расходы не сопоставимы с большинством развитых стран, они, скорее всего, смогут предотвратить резкий рост бедности: по оценкам МВФ в конце 2019 г. за чертой бедности находилось 12,3 % россиян, во 2 квартале 2020-го — уже 13,2 %, а к концу года эта цифра достигла бы (без введенных мер) 14,2 %. Но перечисленные выше пособия семьям с детьми, среди которых, как известно, наибольший риск попасть в зону бедности, а также другие выплаты, видимо, смогут значительно смягчить этот рост.

Тем не менее и эти расходы, по мнению многих российских экспертов, были недостаточны для того, чтобы, во-первых, полностью предотвратить быстрый рост бедности и, во-вторых, реально смягчить удар по малому и среднему бизнесу.

### **ДЕВАЛЬВАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ»**

В июле – августе, как всем показалось не только в России, но и в остальном мире, пандемия пошла на спад. Началось смягчение ограничительных мер, оживилась экономика. В июле все статистические тренды явно показывали позитивную динамику.

Однако именно тогда случилось основное событие 2020 г. с точки зрения формирования государственной социальной политики: 21 июля президент подписал указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Этим решением был официально отменен знаменитый «майский» указ Владимира Путина, подписанный после его официально «триумфального» переизбрания в 2018 г. и формулировавший «национальные цели» на период его предстоящего президентства, т. е. до 2024 г.

Что изменилось по сравнению с указом 2018 г. в действительности (см. табл. 1)?

**Таблица 1**

<b>Национальные цели на 2024 г. (майский указ 2018 г.)</b>	<b>Национальные цели на 2030 г. (июльский указ 2020 г.)</b>
Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации	Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации
Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году — до 80 лет)	Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет
Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции	Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции

Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации	Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года
Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно	Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее, чем до 120 млн кв. метров в год

Как видно, произошел не просто механический перенос сроков с 2024 на 2030 г. и появились потерянные для социального развития 6 лет, но и очевиден откат по качеству целого ряда предлагаемых национальных целей. Например, к 2024 г. нужно было обеспечить «устойчивый естественный рост численности населения», т. е. превышение рождаемости над смертностью. Теперь же речь идет об «устойчивом росте численности населения», который можно достигнуть за счет миграционного притока. Очевидно, что власти, наконец, поняли, что демографическая ситуация в стране не такая радужная, как об этом докладывали президенту.

Это касается и трансформации национальной цели, связанной с величиной ожидаемой продолжительности жизни. Если в «майском» указе ставилась задача повысить этот параметр до 78 лет в 2024 г., а к 2030 г. и вовсе получить 80 лет, то в «июльском» указе о 80 годах нет и речи. Наконец, если в 2018 г. была поставлена цель, чтобы пенсии росли «выше уровня инфляции», то в 2020 г. появилась формулировка «не ниже инфляции». Разница очевидна и далеко не в пользу пенсионеров.

На фоне вроде бы начавшегося в июле восстановления экономики такие решения говорят о том, что:

- негласно было признано, что большинство «национальных целей», поставленных в майском указе 2018 г., были заведомо нереализуемы;

- перенос этих целей сразу на целых 6 лет вперед, в течение которых должно произойти очень много политических событий (например, выборы президента и депутатов Государственной Думы), означает отсутствие у властей даже какого-то подобия стратегического видения развития России и нежелание нести ответственность за провал реализации этих целей накануне выборов 2021 и 2024 гг.;

- видимо, июльская эйфория позволила президенту сделать вывод, что весенний пандемический кошмар закончился и дальше все пойдет, как и раньше, т. е. в прежнем успокаивающем виде: общество молчит, а правящая элита продолжает жить, так как она при выкла.

## **РИСКИ ВТОРОЙ ВОЛНЫ**

Первый звонок, который начал развеивать июльскую эйфорию, прозвенел еще в июле – августе, когда экономика отказалась восстанавливаться, несмотря на снятие практически всех весенних ограничений. Сентябрь – октябрь подтвердили это.

Отступление пандемии вновь выявило системные проблемы российской экономики, которые стали очевидны еще несколько лет назад. В результате, еще до коронавируса было констатировано, что мы имеем в России потерянное десятилетие с точки зрения экономического роста и социального развития. Как уже было сказано, согласно официальным данным, реальные доходы населения падают (за исключением символического роста в 2019 г.) еще с 2014 г.

А тут осенью в Россию пришла вторая, намного более мощная по сравнению с первой, волна пандемии. И хотя власти отказались от повторения весеннего локдауна, во многих регионах введены многочисленные ограничения для ведения экономической деятельности, особенно в отношении малого и среднего сервисного бизнеса. Кроме того, у населения так и не стало больше денег по сравнению с весенним падением доходов.

Казалось бы, в этих условиях правительство должно было озаботиться подготовкой и реализацией второго пакета помощи населению и бизнесу. Однако об этом и речи не идет: то ли из-за недооценки возобновившегося падения экономических и социальных показателей, то ли из-за элементарной нехватки денег в бюджете, то ли из глубинного убеждения власти в том, что терпение населения и бизнеса безгранично.

Правительство пока ограничилось тем, что продлило действие некоторых наименее затратных мер в отношении малого бизнеса, а президент 17 декабря сделал новогодний подарок семьям с детьми в возрасте до 7 лет включительно, распорядившись выдать им 5 тыс. рублей на каждого ребенка.

Такого рода невнятное поведение властей в условиях экономического и социального кризиса, который и не думает заканчиваться, не обещает никаких переломов негативных тенденций в наступающем 2021 г. А это прямой вызов уже не только долгосрочным интересам России, но и фактор, который вполне может разогреть общественно-политическую жизнь уже в ближайшее время, втягивая в нее новые, менее пострадавшие группы — пенсионеров, бюджетников и корпоративный сектор.



**Владимир Гимпельсон,**  
**доктор экономических наук**

## **РЫНОК ТРУДА ПРИ ФОНАРЕ И БЕЗ: РЕАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КРИЗИСА ПОКА НЕ ЯСНЫ**

*Особенностью российской статистики является то, что с ее помощью мы гораздо лучше и преимущественно видим «благополучную» часть российского рынка труда – государственный и корпоративный сектор – и почти не видим остальную. Однако существенное сокращение реальных располагаемых доходов на фоне продолжавшегося небольшого роста зарплат в корпоративном секторе указывает на реальные масштабы проблем в «слабо видимом» секторе рынка труда, в котором заняты около 40 млн человек – чуть больше половины всей рабочей силы.*

В конце года принято подводить итоги и строить прогнозы на следующий год. Предполагается, что мы уже в состоянии в полной мере оценить сделанное и есть ясность с будущим. В этот раз нет ясности ни с уходящим годом, ни с наступающим – пандемия не только сильно ударила по здоровью и экономике, но и покрыла многие сферы нашей жизни довольно плотным туманом, через который непросто пробраться. Тем не менее, нас не может не волновать, что происходит с рынком труда – ведь это наши рабочие места и заработки, и это всех интересует.

Начнем с занятости и безработицы. Вроде бы все не так уж и плохо. По крайней мере на фоне опасений драматического кризиса занятости, которые в этом году охватили весь мир. Под ударами пандемии общее число занятых в нашей экономике просело примерно на 2 млн человек, или на 2,5 %, по сравнению с тем, что было год назад. Это привело к росту безработицы с 4,7 % до 6,3–6,4 % к осени, то есть на 1,5–2 п.п. Учитывая тот факт, что и новые цифры вполне умеренные, можно считать, что рынок труда с этим вызовом вполне прилично справился.

Приведенные выше значения основаны на данных обследования рабочей силы, которое регулярно проводится Росстатом по методологии MOT. Это надежное обследование, к которому у специалистов «в мирное время» нет больших претензий. Однако пандемия сделало этот год не совсем мирным, а в таких ситуациях стандартные инструменты могут давать сбой. Из-за санитарно-эпидемиологических ограничений еще в апреле Росстат адаптировал методологию под телефонный опрос. Однако существующие анкеты для опроса по телефону не пригодны, а потому их изменили и упростили, а что при этом стало с выборкой не извест-

но. В итоге, начиная с апреля, цифры общей безработицы, которые дает Росстат, методологически несопоставимы со значениями из доковидной жизни. Но есть и аргументы в пользу того, что искажения, если и есть, то не существенные. Так, в развитых странах безработица выросла в пределах тех же 1,5–2 п.п. Исключением кажутся США, но и там, если вывести за скобки так называемую *recall unemployment* (временные увольнения с гарантией возвращения на старое рабочее место), которая в других странах не считается безработицей, то итог будет таким же.

Другой способ считать безработных связан с регистрацией в службе занятости. Здесь динамика иная. Повышение пособия и облегчение доступа к нему в условиях карантинных ограничений стимулировали взрывной рост обращений. В марте таких зарегистрированных безработных было 730 тыс., а осенью дошло до 3,7 млн. Рост в 5 с лишним раз привел к тому, что число зарегистрированных безработных приблизилось к числу общих. Разница между ними на протяжении последних 20 лет колебалась в районе 4–5 раз и никогда они не сближались так сильно. Это ставит следующий вопрос: либо регистрируемая безработица абсорбировала большую часть общей, либо значительная часть последней вышла за радары Росстата. Пока ответа на этот вопрос у меня нет, хотя я не могу полностью исключить второй вариант.

А что говорят другие цифры статистики? Например, о занятости на крупных и средних предприятиях, которые отчитываются ежемесячно. Они не показывают никаких значимых перемен. Для этого сегмента, похоже, никакого эффекта ковида не существует. И это не удивительно, поскольку этот эффект сконцентрирован в секторе услуг и в сегменте малых и микропредприятий, самозанятости и неформального сектора. Однако данный сегмент в режиме помесечного наблюдения Росстату практически не виден.

Теперь посмотрим на другое важнейшее измерение рынка труда – на заработную плату. Мы хорошо знаем, что именно здесь скрыт болевой нерв российского рынка труда. Каждый прошлый шок отзывался сильным ее снижением при крайне вялой реакции на стороне занятости. Что нам говорит статистика? Про зарплату у нас есть только помесечная статистика по крупным и средним предприятиям. Если исключить ее просадку в реальном исчислении в апреле на 2 %, то далее она чудесным образом только росла! Может ли такое быть? Да, вполне. Ведь этот наблюдаемый сегмент состоит наполовину из бюджетных организаций, а во второй половине доминируют крупные компании, практически не ограничивавшие свою деятельность. А тем, кто пострадал, государство пришло на помощь. В этом

сегменте всего заняты около 32 млн человек, а что с остальными 38–39 миллионами? Сколько они зарабатывали в среднем? Это интересный вопрос, но на него у нас пока тоже нет ответа. Поскольку нет соответствующей статистики.

Ясно одно, эта группа работников не может сказать, что кризиса не было. Зарплата составляет львиную долю доходов семей и во многом определяет потребительский спрос. Если обратиться к другим цифрам Росстата, которые характеризуют итоги потребительского поведения домохозяйств, то мы видим очень значительные провалы. Например, товарооборот в апреле – мае упал на 20 %, а объем платных услуг – на все 40 %. Часть потерь затем была отыграна, но до возврата на доковидную траекторию пока далеко. За этим частично стоят ограничения в предложении товаров и услуг, а частично снижение платежеспособного спроса. Прежде всего у тех же работников сектора услуг. Об этом также говорят многочисленные опросы, хотя они часто непредставительные и не очень строгие методологически.

Итак, кризис на рынке труда был и есть. Однако он разделил наше население на две примерно равные части: у одной — ни работа, ни зарплата существенно не изменились (я не говорю про неудобства, с которыми столкнулись все); у другой — проблемы и с тем, и с другим. Однако фонарь нашей статистики освещает первую и оставляет в темноте вторую. Эту ситуацию можно сравнить с улицей, на которой фонари расположены на одной стороне, а люди активно ходят по обеим. Конечно, этот статистический туман имеет временный характер. Уже в будущем году появятся дополнительные обследования, которые проводились в этом, но обрабатываются и публикуются с лагом. Тогда мы развеем туман над рынком труда 2020 г. и сможем, наконец, подвести его более полные итоги.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНДИКАТОРЫ. КОВИД-КРИЗИС И ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Как видно из графиков, российская экономика переживает третий кризис за последние 12 лет (2009–2020). Долгосрочные показатели развития российской экономики определяются как глубиной и частотой кризисов, связанных с внешними шоками, так и слабой динамикой восстановления экономики в межкризисные периоды. По ряду параметров (инвестиции, оборот торговли, реальные доходы) российская экономика еще не успела восстановиться после кризиса 2015–2016 гг., отыграв лишь около половины прошлого снижения. Это обстоятельство определит масштабы урона для экономики нынешнего кризиса: для понимания динамики российской экономики последних лет итоги 2020 кризисного года следует сравнивать не только с результатами предкризисного 2019 г., но и «пикового» для 2010-х гг. 2014 г. Вторая особенность связана с тем, что ковид-кризис для российской экономики — это не только шоковое сжатие сферы услуг, но еще и очередное кризисное снижение внешнего спроса, связанное с падением мирового спроса на энергоносители.

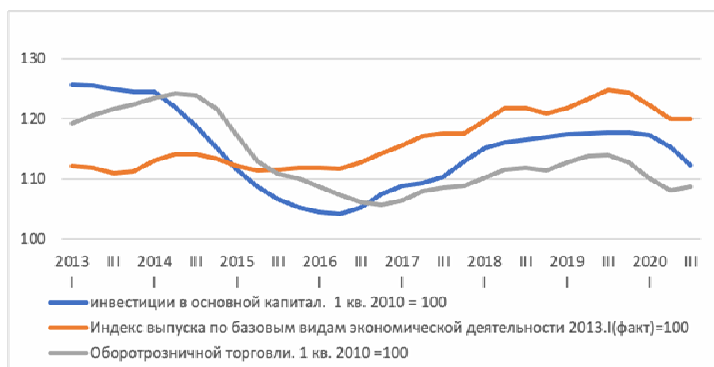
Реальные располагаемые доходы в России находятся, как и экономика в целом, в периоде долгосрочной стагнации. В 3 квартале 2020 г. реальные располагаемые доходы находятся на том же уровне, на котором они были в начале 2010 г. Падение по сравнению с пиковыми значениями 2 квартала 2014 г. составило 11 %. Падение в годовом выражении (3 квартал 2020 к 3 кварталу 2019 г.) — 5,6 %, а к 4 кв. 2019 г. сокращение реальных располагаемых доходов, связанное с влиянием пандемии, составило 4,3 %. При этом умеренное сокращение доходов достигнуто благодаря продолжающемуся росту реальной зарплаты в корпоративном секторе. Даже за последний год (к 3 кварталу 2019 г.) реальная заработная плата выросла на 2 %, а со 2 квартала 2014 г. ее рост составил 13 %. Таким образом, интенсивное сокращение доходов происходит в некорпоративном секторе, не попадающем в зарплатную статистику — в малом бизнесе, среди самозанятых и индивидуальных предпринимателей.

**График I-A.** Динамика реального ВВП в 2007–2020 гг.



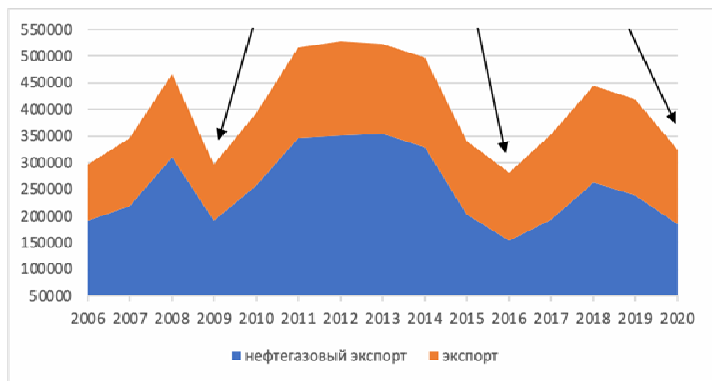
Источники данных: Росстат, расчеты и сезонная корректировка ЕАЭСД, <http://sophist.hse.ru>

**График I-B.** Показатели экономической динамики: инвестиции в основной капитал, индекс выпуска в базовых отраслях и оборот розничной торговли



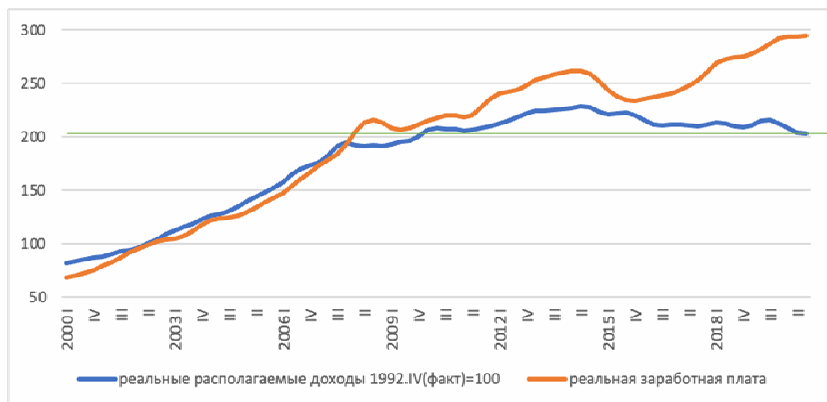
Источники данных: Росстат, расчеты и сезонная корректировка ЕАЭСД, <http://sophist.hse.ru>

**График I-С.** Динамика экспортных доходов: три нефтяных шока



Источник данных: ЦБ РФ, 2020 г. – прогноз на основе данных за январь – октябрь.

**График I-D.** Реальные располагаемые доходы и реальная заработная плата: долгосрочные тренды



Источники данных: Росстат, расчеты и сезонная корректировка ЕАЭСД, <http://sophist.hse.ru>

Наталья Зубаревич,  
профессор географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

## **БЮДЖЕТЫ VS ГРАЖДАНЕ И БИЗНЕС: РЕГИОНЫ ПЕРЕД ЛИЦОМ ПАНДЕМИИ И «ВЕРТИКАЛИ»<sup>8</sup>**

*Экономическая география ковид-кризиса определяется спецификой основных «зон поражения» — падение внешнего спроса на сырье, падение внутреннего платежеспособного спроса и резкое сокращение в секторе услуг. В результате, особо пострадавшими оказались регионы с большой долей ТЭК и автомобилестроения в экономиках и крупные города, где услуги играют первостепенную роль. Традиционно реакцией на кризис в корпоративном секторе являлся рост неполной занятости, теперь этот тип реакции распространился на малые и средние предприятия, поддержка которых обусловлена сохранением рабочих мест. Риски наступающего года определяются угрозой волны банкротств малых и средних предприятий в связи с окончанием льготного периода для обязательных платежей, а также ухудшением положения домохозяйств в связи с их закредитованностью на фоне снижения доходов.*

*Ковид-кризис нанес мощный удар по бюджетам регионов, но — в отличие от граждан и бизнеса — им была оказана щедрая помощь. По данным за январь–октябрь, объем выпадающих доходов бюджетов регионов составил 478 млрд. руб., а дополнительные трансферты — 1 трлн руб., т. е. спад перекрыт более, чем вдвое. Вместе с тем жесткость «вертикали» — отсутствие у регионов свободы бюджетного маневра — определила абсурдную ситуацию, когда на фоне отсутствия необходимых медицинских мощностей регионы вынуждены сохранять траты на «благоустройство» на прежнем уровне, чтобы получить федеральные деньги и выполнить KPI.*

*В целом, «естественные» особенности кризиса — удар по сервисной экономике и секторам внешнего спроса — усугублены отсутствием широкой поддержки малого и среднего бизнеса, негибкостью реакции бюджетной системы в условиях «железной вертикали» и тенденцией долгосрочной стагнации: отсутствия драйверов роста, что в совокупности сделает выход из кризиса более длительным и вязким.*

### **ЭКОНОМИКА: ЭПИДЕМИЯ СПАДА И ЕЕ ЗОНЫ РИСКА**

Вторая волна пандемии еще далека от завершения. Но уже понятно, что ковидный кризис был тотальным, ударив почти по всем секторам экономики, по занятости и доходам бюджетов и населения. Каждый из этих ударов имеет свою региональную проекцию.

---

<sup>8</sup> Текст подготовлен на основе доклада, прочитанного на конференции «Российский реалии: государство, социум и гражданское общество», организованной Сахаровским центром, Международным Мемориалом и Левада-центром (все организации внесены Минюстом России в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента).

Спад *промышленности* был обусловлен снижением глобального спроса и затронул в первую очередь экспортные отрасли, производящие сырье и полуфабрикаты — добычу алмазов, нефти, газа, угля, в меньшей степени — металлургию. Производство в добывающих отраслях сократилось в январе – ноябре 2020 г. на 7 % к тому же периоду 2019 г. и в осенние месяцы почти не росло. Динамика отраслей внутреннего спроса была лучше, за исключением автомобильной и ювелирной. Обрабатывающая промышленность после падения во втором квартале на 5 % восстановила объем производства в январе – ноябре 2020 г. до уровня 2019 г. Спад промышленного производства в январе – октябре имели 53 региона, среди промышленно развитых более значительным спад был в регионах с высокой долей ТЭК (Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, республики Коми и Якутия, Красноярский край, Томская обл. — на 7–11 %) и автопрома (Калининградская, Нижегородская, Ульяновская области — на 7–9%) в их экономиках. Сокращение объема производства сопровождалось еще более сильным снижением прибыли крупных компаний, что привело к спаду доходов бюджетов тех регионов, где локализован крупный экспортный бизнес.

Более сильный удар, чем промышленность, получил *сектор рыночных услуг*, концентрирующийся в крупных городах. При том, что он еще не восстановился после предыдущего кризиса: объем *розничной торговли* в реальном выражении в 2019 г. был на 8 % меньше, чем в 2014 г. В первую волну эпидемии (2 квартал 2020 г.) главным фактором был карантин, и объем розничной торговли упал на 16 %. Восстановление было неполным (–2–3 % в октябре и ноябре к тем же месяцам 2019 г.) из-за снижения платежеспособного спроса населения. И в целом за январь – ноябрь объем розничной торговли сократился на 4 %. По данным Росстата, в январе – октябре 2020 г. он восстановился до уровня 2019 г. только в дюжине регионов. Но доверие к этим данным невелико из-за странного перечня таких регионов — от республик Калмыкия, Адыгея и Карелия до Псковской, Рязанской и Тюменской областей. Приходится признать, что достоверность региональной статистики в период ковидной турбулентности стала еще ниже.

По сравнению с розницей, где в карантин закрывалась только непродовольственная торговля, провал *платных услуг* был намного сильнее (–35–40% в апреле, мае и июне), а отскок значительно более медленным (–12 % в сентябре). В октябре и ноябре динамика вновь ухудшилась (–13–14 %) из-за снижения платежеспособного спроса и введения ограничений во вторую волну эпидемии почти во всех регионах. В целом за январь–октябрь спад объема платных услуг составил 18 %, а оборота общественного питания — 22%. Региональная статистика здесь также вызывает большие вопросы, но можно отметить быстрое восста-



новление платных услуг в рекреационных регионах — Крыму, Краснодарском крае и Горном Алтае благодаря увеличению притока туристов в курортный сезон в условиях ограничений выезда за границу. Медленнее всего восстанавливались платные услуги в Москве (–26 % в октябре), столичные жители стали меньше использовать общественный транспорт, посещать развлекательные и прочие учреждения из-за риска заражения.

Платные услуги еще в большей степени, чем розничная торговля, концентрируются в крупнейших городах: на Московскую агломерацию и С.-Петербург суммарно приходится 28 % их общего объема. Тяжелый спад негативно повлиял на малый и средний бизнес, преобладающий в платных услугах, и на занятость в этом трудоемком секторе. Пандемия временно сдвигает назад, в прошлое, более модернизированную структуру потребления населения крупнейших городов. Сектор платных услуг будет восстанавливаться медленно даже после отмены ограничений, т. к. платежеспособный спрос населения и бизнеса сократился.

## **ЗАНЯТОСТЬ И ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Итак, самым пострадавшим оказался сектор услуг — гостиницы, кафе и рестораны, туризм, развлечения и др. За исключением авиатранспорта и гостиничных сетей, в нем велика доля *малых и средних предприятий и организаций* (МСП). Помощь государства пострадавшим отраслям была слабой, поэтому риски банкротств МСП выросли. Проблемы пандемии накладываются на негативные тенденции предыдущих лет: по данным Росстата, численность занятых в МСП сокращалась еще до эпидемии – с 12 млн чел. в 2017 г. до 11 млн чел. в первом квартале 2020 г., т. е. на 9 %. Снижение занятости происходило в подавляющем большинстве регионов, хотя масштабы пока оценить невозможно, региональные данные о численности занятых в МСП за январь – июнь 2020 г. не показывают снижения. Скорее всего, процесс банкротств МСП ускорится в 2021 г. в связи с окончанием льготного периода «откладки» налоговых и арендных платежей. Многим бизнесам не удастся их заплатить из-за падения прибыли вследствие снижения платежеспособного спроса.

Кризисный спад *занятости* проявлялся в разных формах. Для крупных и средних предприятий и организаций, прежде всего промышленных, базовым механизмом адаптации к кризисам является рост неполной занятости, позволяющий снизить издержки бизнеса на оплату труда. Жесткий российский Трудовой кодекс затрудняет увольнения, но разрешает неполную занятость (простои, отпуска по соглашению сторон и др.). В первую волну ковидного кризиса неполная занятость выросла с 3,8 % в первом квартале до 6,3 % во втором. Причем, этот механизм стали широко применять и в секторе рыночных услуг, что показывает

сильный рост неполной занятости в Москве (до 8,8 %) и С.-Петербурге (до 10 %). В третьем квартале уровень неполной занятости сократился в целом по стране до 4,2 %, но не во всех регионах: в Ивановской, Брянской, Тамбовской, Томской областях сохранялись повышенный уровень и негативная динамика.

Уровень *безработицы по методологии МОТ* вырос незначительно — с 4,8 % в первом квартале до 6,3 % в августе – октябре. Причины слабого роста — изменение методологии измерений (переход к телефонным опросам) и возможное смещение выборки. Безработица по МОТ сблизилась с зарегистрированной безработицей, чего в России не было никогда. На региональном уровне заметно выросла безработица по МОТ (на 2–3 п.п.) во многих индустриальных регионах — Карелии, Волгоградской и Томской областях (до 9–10 %), Ярославской, Челябинской и Кемеровской областях (до 8 %), Ставропольском, Красноярском краях, Оренбургской области, Башкортостане и Марий Эл (до 7 %). Еще сильнее вырос уровень безработицы по МОТ в слабо развитых республиках Северного Кавказа и юга Сибири, но их рынки труда давно имеют самые высокие значения этого показателя.

*Зарегистрированная безработица*, наоборот, выросла в пять раз — с 1 % в марте до 4,9 % в сентябре, или с 0,7 млн чел. до 3,7 млн чел. Это обусловлено увеличением пособий по безработице до прожиточного минимума (с дополнительной выплатой 3 тыс. руб. на ребенка) и резким облегчением процедуры регистрации в службах занятости (сокращение требуемых документов, регистрация онлайн). Стало возможным зарегистрироваться не только официально уволенным, но также ИП, самозанятым и занятым в неформальной экономике, хотя и с меньшим размером пособия. На выплаты пособий по безработице в январе – октябре 2020 г. из федерального бюджета дополнительно было израсходовано 124 млрд руб., что стало значимой мерой поддержки населения в период кризиса. Однако данная мера рассматривается властями как кратковременная, пособия с упрощенным порядком регистрации выделяются только на 3–4 месяца. В октябре численность зарегистрированных безработных сократилась на 4 % к сентябрю, а в ноябре — еще на 10 % к октябрю, несмотря на вторую волну эпидемии. Власти не вводят жестких карантинных ограничений как в первую волну, поэтому не считают необходимым в прежних масштабах поддерживать безработных.

Быстрый рост зарегистрированной безработицы произошел во всех регионах, а различия в темпах обусловлены исходным уровнем показателя. В Москве, С.-Петербурге, Московской области и Татарстане уровень зарегистрированной безработицы до ковида был минимальным (0,4–0,6 %), поэтому ее уровень вырос в 7–8 раз (до 3,1–3,6 %). Кроме того, в Моск-

ве дополнительным стимулом стали доплаты из столичного бюджета к пособию по безработице, что увеличило его размер до 19,5 тыс. руб. Еще выше темпы роста зарегистрированной безработицы в большинстве республик Северного Кавказа (с 1,5 % в марте до 9–16 % в сентябре). Только в Ингушетии и Чечне зарегистрированная безработица и до ковида была высокой (8 %), а в сентябре она выросла до 25 %. Схожая динамика и в Тыве (рост с 5 % до 24 %). Слаборазвитые республики стали основными бенефициарами увеличения поддержки безработных с помощью пособий, их получили и потерявшие работу в неформальной экономике.

Очевидно, что масштабные выплаты пособий по безработице способствовали снижению социального напряжения, особенно в проблемных республиках. Однако «праздник невиданной щедрости» федеральных властей постепенно завершается, хотя проблемы сохраняются — росту занятости препятствует стагнация экономики во вторую волну эпидемии.

*Доходы населения* испытали два удара за последние шесть лет. В предыдущий кризис они сократились на 8 % с 2014 по 2018 г. (по старой методологии Росстата — на 10 %), затем выросли на 1 % в 2019 г., таким образом суммарное сокращение составило 7 %. В пандемию реальные располагаемые доходы населения сократились еще на 8 % во втором квартале 2020 г. и на 5 % — в третьем. По итогам 2020 г. ожидается спад на 4 %, что в совокупности со снижением в предыдущий кризис отбросит реальные доходы населения на уровень начала 2010 г. Региональную динамику анализировать трудно, достоверность статистики доходов населения вызвала вопросы и в предыдущий кризис из-за недостаточной выборки обследуемых домохозяйств, а в ковидный год она стала еще менее точной. Примером может служить необъяснимый рост доходов населения Калмыкии и Чукотки во 2 и 3 кварталах 2020 г. Понятно, что в турбулентный период Росстату сложнее измерять доходы по объективным причинам, но результат печальный — мы не имеем адекватных данных о динамике доходов населения регионов.

Ситуация с доходами осложняется очень высокой *закредитованностью населения* — объем кредитов физлицам к октябрю 2020 г. превысил 19 трлн руб., эта сумма сопоставима с федеральным бюджетом. Отдавать кредиты придется, а доходы снижаются. Самые рискованные — необеспеченные (беззалоговые) потребительские кредиты, где просроченная задолженность приближается к 8 % от всего объема выданных кредитов. Различия по регионам не так велики, только в ряде слаборазвитых республик уровень просроченной задолженности по потребительским кредитам заметно выше (11–14 %), хотя низкая платежная дисциплина была характерна для жителей Северного Кавказа и до эпидемии. Быстрый рост

ипотечных кредитов с лета 2020 г. (после снижения их ставки в качестве антикризисной меры) пока не привел к росту просроченной задолженности, она остается низкой (менее 1,5 %). Эти риски перенесены в будущее.

## **БЮДЖЕТЫ РЕГИОНОВ: ПАНДЕМИЯ И БЮДЖЕТНАЯ ВЕРТИКАЛЬ**

Ковидный кризис нанес сильнейший удар по доходам бюджетов регионов: во втором квартале 2020 г., в период карантина, их собственные доходы без трансфертов сократились на 567 млрд. руб. (на 20 %), в том числе поступления налога на прибыль — на 243 млрд. руб. (на 27 %), НДФЛ (еще один важнейший налог для регионов) — на 99 млрд. руб., или на 10 %. Максимальные недополученные (выпадающие) доходы имела Москва (–141 млрд. руб. за апрель – июнь), где карантин был самым жестким. Сильнейший спад доходов бюджетов стал одной из главных причин отказа от повторного карантина во вторую волну ковида осенью — экономика и бюджеты его бы не выдержали.

Динамика доходов консолидированных бюджетов за январь – октябрь 2020 г. намного лучше благодаря успешному 1 кварталу и восстановлению экономики летом и осенью. Смягчились темпы спада собственных доходов (–5 %), налога на прибыль (–15 %), а поступления НДФЛ даже выросли на 4 % к тому же периоду 2019 г. Но самое главное — все доходы бюджетов выросли на 5 % благодаря огромным дополнительным трансфертам из федерального бюджета. По данным за январь – октябрь, объем недополученных (выпадающих) доходов бюджетов регионов составил 478 млрд. руб., а дополнительные трансферты — 1 трлн руб., т. е. спад доходов был перекрыт более чем вдвое. Объем трансфертов вырос на 56 %, такого не было никогда! Даже в тяжелый кризис 2009 г. трансферты выросли только на 27 %. Беспрецедентный рост помощи в 2020 г. обусловлен не только пандемией и дополнительными трансфертами на развертывание ковидных коек в регионах, доплаты медикам, пособия резко возросшему количеству зарегистрированных безработных и др., но и необходимостью выполнять нацпроекты. В результате объем субсидий регионам (значительная их часть идет на финансирование нацпроектов) вырос вдвое, а остальных видов трансфертов — в полтора раза.

Эта помощь очень важна, но она выделялась по непонятным критериям. Можно выделить две группы регионов с разным масштабом помощи относительно падения собственных доходов их бюджетов (таблица 1). Меньше всего помогли самым «богатым» регионам (Москве, Тюменской и Сахалинской областям, ЯНАО и НАО) — федеральные власти считают, что они справятся сами. Однако не компенсировали выпадающие доходы и нескольким регио-

нам, которые имели очень значительные потери при невысоком уровне бюджетной обеспеченности (Астраханская, Архангельская, Кемеровская области, Пермский край, Коми). При этом огромная помощь была оказана регионам, которые не потеряли собственные доходы или же их потери были компенсированы с лихвой. Понять логику принятия решений невозможно, в ковидный кризис нетранспарентность политики федеральных властей в межбюджетных отношениях стала еще заметнее.

**Таблица 1.** Объем выпадающих (недополученных) собственных доходов консолидированных бюджетов регионов и объем дополнительных трансфертов в январе – октябре 2020 г. (относительно января–октября 2019 г.), млрд. руб.

	Выпадающие доходы	Дополнительные трансферты		Выпадающие доходы	Дополнительные трансферты
Ямало-Ненецкий АО	-58,7	8,1	Республика Башкортостан	-23,5	33,0
Тюменская область	-55,8	6,4	Свердловская область	-13,4	33,6
Москва	-54,3	25,0	Челябинская область	-11,3	24,0
С.-Петербург	-15,9	13,4	Самарская область	-5,5	26,8
Республика Татарстан	-41,8	34,1	Саратовская область	-4,3	23,1
Кемеровская область	-26,5	19,9	Нижегородская область	-4,0	23,6
Пермский край	-22,9	21,6	Московская область	-3,9	20,8
Республика Коми	-17,6	11,1	Новосибирская область	-1,3	31,8
Архангельская область	-9,5	7,3	Республика Дагестан	-0,9	30,7
Сахалинская область	-9,4	-2,6	Ростовская область	0,2	25,5
Астраханская область	-7,5	6,3	Чеченская Республика	0,5	18,7
Ненецкий АО	-4,5	2,6	Алтайский край	1,6	18,5

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Расходы бюджетов субъектов РФ увеличились за январь – октябрь на 17 % к тому же периоду 2019 г. Очевидным приоритетом было здравоохранение, однако расходы Москвы по данной статье выросли в 2,3 раза, а остальных регионов – только на 62 % (таблица 2). Это привело к отставанию в развертывании ковидных коек во многих регионах по сравнению с Москвой, особенно во вторую волну пандемии. Еще один приоритет — социальная политика (в Москве рост был меньше), что связано с ростом трансфертов на выплату пособий по безработице и на детей. Остальные виды социальных расходов росли в пределах инфляции или чуть выше.

**Таблица 2.** Динамика расходов консолидированных бюджетов регионов в январе – октябре 2020 г., в % к январю – октябрю 2019 г.

	Все регио- ны	Москва	Регионы без Москвы
Все расходы	17	22	16
Общегосударственные	11	24	9
Национальная экономика	15	34	9
ЖКХ	-3	-21	9
в т.ч. благоустройство	-11	-25	14
Образование	5	6	5
Здравоохранение	75	128	62
Социальная политика	24	15	26

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства

Ковидный кризис еще раз показал, что бюджетная политика столичных властей отличается от других регионов. Москва продолжала проводить контрциклическую политику, наращивая расходы на национальную экономику (транспорт и дорожное хозяйство), в то время как у большинства регионов нет средств на поддержку экономики. Снижение расходов на ЖКХ в Москве проведено за счет сверхдорогой программы благоустройства, и это хорошая новость. В отличие от Москвы, 70 регионов наращивали расходы на ЖКХ по двум причинам. Во-первых, пришлось увеличить субсидирование коммунального хозяйства из бюджета, чтобы не повышать тарифы для населения, что явно вызовет недовольство, поскольку доходы граждан сократились. Во-вторых, несмотря на пандемию, сохранились все KPI по выполнению нацпроектов. Разные федеральные министерства выделяют субсидии на их выполнение, а регион обязан их софинансировать из своего бюджета. В том числе приходится наращивать расходы бюджета региона на благоустройство для отчетности по нацпроектам.

Все это выглядит безумием на фоне нехватки ковидных коек во многих регионах (особенно во вторую волну) и денег на доплаты медикам, работающим с ковидными больными. Но так устроена российская система управления. Регионы обладают минимальной свободой маневра в расходовании финансовой помощи, большая часть трансфертов «окрашена» (выделяется на конкретные цели), такие трансферты (субсидии) росли в 2020 г. быстрее всего — в два раза. Попытка потратить их на что-то другое, более важное для региона, описывается термином «нецелевое расходование средств» и приводит к визиту прокуратуры с последующим возбуждением уголовного дела.

«Вертикаль власти», жестко определяющая, на что тратить деньги, и требующая отчетности по выполнению KPI, усилила нестабильность бюджетов регионов. Их расходы в январе

– октябре 2020 г. росли значительно быстрее доходов (на 17 % и 5 % соответственно). В результате 40 % регионов уже в октябре имели дефицит бюджета. Самый сильный дефицит — у тех регионов, которым недодали дополнительных трансфертов (Архангельская, Кемеровская области, Республика Коми — 14–16 % от доходов их бюджетов, а также «богатые» Тюменская область и Ненецкий АО — 9 %). Впервые за многие годы в дефиците бюджет Москвы (–7 %), но столичные власти легко могут занять деньги на рынке, чтобы его покрыть. Кроме того, есть «отличники» выполнения KPI по расходам при небольшом росте доходов (Удмуртия, Башкортостан, Челябинская, Томская области — дефицит 9–12 %). Если федеральная власть не добавит трансфертов, к концу года регионов с дефицитом бюджета будет намного больше, поскольку значительная часть расходов их бюджетов приходится на декабрь, когда закрываются госконтракты. В результате долг регионов и муниципалитетов, и без того очень большой — 2,4 трлн руб., в октябре 2020 г. будет расти.

Экономические и бюджетные итоги ковидного года для регионов будут известны только в феврале 2021 г., но основные риски понятны. Это деградация сервисной экономики крупных городов, снижение конкурентоспособности и прибыльности экспортных отраслей промышленности и потери доходов бюджетов в регионах их локализации, краткосрочность поддержки безработных при низком спросе на рабочую силу на региональных рынках труда, повсеместное снижение доходов населения. Этот «букет» проблем стал следствием ковидного кризиса, но он усугублен недостаточной поддержкой спроса, слабой помощью малому и среднему бизнесу, наиболее пострадавшему в пандемию, стагнацией экономики в предыдущие годы. Все это неизбежно замедлит выход регионов из ковидного кризиса.

**Александр Кынев,**  
кандидат политических наук

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: КАДРОВЫЙ УНИТАРИЗМ, ЗАПРОС НА ПЕРЕМЕНЫ И КАРАНТИННЫЕ ГОЛОСОВАНИЯ**

*Проявив временную осторожность накануне голосования по поправкам в первой половине года, в целом Кремль продолжал в 2020 г. политику, направленную на маргинализацию региональных элит и подчинение их варягам-технократам. Арест Хабаровского губернатора Сергея Фургала и отставки белгородского губернатора Евгения Савченко и калужского Анатолия Артамонова — наиболее экономически эффективных лидеров — продемонстрировали, что Кремль намерен избавляться от фигур, обладающих собственным политическим весом даже в тех случаях, когда это несет явные риски политических конфликтов, снижения управляемости и эффективности руководства. Получила продолжение и тенденция «вертикализации» региональных правительств — в этом году обязательное согласование с руководством федерального министерства охватило глав региональных систем образования и здравоохранения. Региональные правительства в результате все более напоминают команды «командировочных», присланные в регион на время и ждущие новых назначений. В этой ситуации даже передача губернаторам-назначенцам дополнительных полномочий по борьбе с ковид-кризисом не могла добавить им политического веса — для этого не существует никакой фактической опоры, ни мотивации.*

*Голосование по поправкам и сентябрьские региональные выборы продемонстрировали дальнейшую деградацию электоральных стандартов и политической инфраструктуры. Особый режим голосования в условиях пандемии был использован для расширения практик фальсификаций и давления на «зависимый» электорат. А системная «оппозиция» никак не пыталась воспользоваться широкими протестными настроениями и запросом на перемены и, скорее, даже «пряталась» от общественного запроса и общественных движений, стараясь не создавать помех властям. Не удивительно поэтому, что ухудшение результата «Единой России» на 12 п.п. по сравнению с прошлыми выборами не привело (в отличие от прошлых лет) к росту голосов ЛДПР и КПРФ; утраченные голоса достались новым партиям, созданным под патронажем Кремля в надежде абсорбировать новые политические повестки.*

### **КАДРОВЫЙ УНИТАРИЗМ – 2020: ТЕХНОКРАТЫ АВТОКРАТИИ**

В первом полугодии 2020 г. можно было наблюдать очевидное снижение интенсивности кадровых перемещений руководителей высшего регионального уровня. Возможно, на это повлияла пандемия коронавируса или опасения дестабилизации региональных админи-



стративных электоральных машин накануне голосования по одобрению поправок к Конституции, намеченного на 1 июля.

Из 16 регионов «плановых» выборов 2020 г. (включая ХМАО) федеральный центр, не дожидаясь выборов, досрочно произвел замены глав регион в шести. Однако к списку «плановых» регионов добавились четыре региона, где главы сменились досрочно (город Севастополь, Ненецкий АО, Пермский край и Республика Коми). Итого, в сентябре 2020 г. прямые выборы глав проходили в 18 регионах, и еще в двух главы избирались депутатами (Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Среди этих 20 регионов федеральный центр заранее заменил 10 руководителей на новых, временно исполняющих обязанности (50 %). Это существенно меньше, чем в 2017–2019 гг., когда происходила интенсивная замена губернаторского корпуса так называемыми «технократами» (в 2019 г. еще до выборов обновление охватило 79 % регионов, в 2018 — 73 %, в 2017 — 70 %), и ближе к ситуации середины 2010-х гг. (в 2013 г. до выборов ротация составляла 50 %, в 2014 — 39 %, в 2015 — 33 %, в 2016 — 55 %). При этом продолжился тренд на назначение губернаторами политиков и чиновников, ранее не имевших непосредственного отношения к региону: в 7 из 10 случаев исполняющими обязанности губернатора стали фактические «варяги».

Эту же тенденцию большей кадровой стабильности накануне июльского голосования демонстрирует расширенная выборка анализа административной устойчивости (в нее входят все заместители губернаторов и председателей правительств, руководители аппаратов (администраций) глав регионов и/или региональных правительств; министры финансов). За период с 1 января по 31 марта 2020 г. в 47 регионах из 85 в составе основных лиц административно-политической элиты происходили изменения, за период с 31 марта по 30 июня 2020 г. такие изменения произошли лишь в 35 регионах.

Однако, после голосования по поправкам к конституции 1 июля, в регионах вновь начались кадровые перестановки, причем в ряде случаев — довольно существенные. Самым ярким событием стало задержание 9 июля сотрудниками ФСБ одного из самых популярных российских губернаторов, главы Хабаровского края Сергея Фургала, победившего в 2018 г. на выборах кандидата «Единой России» Вячеслава Шпорта. Временно исполняющим обязанности губернатора был назначен депутат Госдумы от ЛДПР Михаил Дегтярев (исторически из Самары), ранее известный лишь эпатажными инициативами типа запрета долларов и перекрашивания Кремля в белый цвет. По мнению многих сторонников С. Фургала, главным мотивом ареста стали его конфликты с полпредом в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутневым, а также политическая месть федерального центра за проигранные в крае вы-

боры в 2018 г. и Законодательной думы края и местные выборы в сентябре 2019 г. (лишившаяся административного ресурса «Единая Россия» потерпела на них сокрушительное поражение). В СМИ одной из возможных причин ареста называли гипотетическую поддержку им С. Фургала. Таким образом, можно предположить, что, по сути, главным источником конфликта центра с хабаровскими элитами и хабаровским гражданским обществом стало «нарушение субординации» и покушение на незыблемость системы исполнительной вертикали.

22 сентября заявил об уходе в отставку один из главных политических тяжеловесов — руководивший Белгородской областью с 1993 г. Евгений Савченко. Он явно пытался оставить удобного «преемника» (назначенного без указа президента врио Дениса Буцаева), однако центр такой демонстративный выбор вопреки субординации не устроил, и 18 ноября уже указом президента врио губернатора стал технократ-легковес, выходец из Пензы и бывший мэр г. Заречный Вячеслав Gladков.

5 октября 2020 г. ушел с поста главы Дагестана бывший руководитель фракции «Единой России» в Госдуме, экс-заместитель министра внутренних дел Владимир Васильев, а врио главы Дагестана стал другой силовик, генерал-полковник Сергей Меликов, имеющий лезгинские корни (лезгины — четвертый этнос Дагестана), в 2016–2019 гг. — первый заместитель командующего войсками Росгвардии.

Наконец, 18 ноября ушел в отставку еще один политический ветеран — Владимир Волков, глава Мордовии, одного из самых электорально управляемых регионов (хотя главой региона он был с 2012 г., до этого, с 1995 г. работал главой правительства). Его сменил частичный «варяг» Артем Здунов (1978 г. р.) — хотя и этнический эрзя (крупнейшая субэтническая группа мордвы), но не представитель региональной элиты (в 2014–2018 гг. был министром экономики в Татарстане, а затем — председателем правительства Дагестана при В. Васильеве).

Таким образом, несмотря на кризис и некоторое «притормаживание» кадровых ротаций в апреле–июне, федеральный центр в целом продолжил курс на избавление от старых региональных элит даже в тех случаях, когда это несет явные риски снижения управляемости и эффективности руководства территорией. В частности, Евгений Савченко в Белгородской области и Анатолий Артамонов в Калужской считались одними из самых экономически успешных губернаторов (показательно, что им обоим не дали выбрать преемника). Политические (в Хабаровске) и экономические (в Белгороде) риски оказываются менее важны, чем стремление сохранить субординацию и тотальный административный контроль центра.

## **«КОМАНДИРОВОЧНЫЕ» КОМАНДЫ: ПОЧЕМУ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ НЕ МОГЛИ УСИЛИТЬ ГУБЕРНАТОРОВ**

В условиях публичного самоустранения президента от основных решений по борьбе с пандемией (все конкретные решения были переложены на регионы) символически главными борцами с ковид-кризисом становились в итоге губернаторы, что могло стать для них шансом усиления публичного влияния. Однако можно утверждать, что они этим шансом не воспользовались. Практически не оказалось региона, в котором общественное мнение осталось бы удовлетворено поведением региональной администрации и принятыми ей мерами. Наибольший публичный урон понесли губернаторы наиболее крупных и политически важных регионов — С. Собянин (Москва), В. Кондратьев (Кубань) и А. Беглов (Санкт-Петербург).

Могло ли быть иначе? Учитывая внутреннее устройство исполнительной власти, это сомнительно. Фактически сегодня большинство губернаторов перестали быть «хозяевами» собственных территорий и администраций, вынужденно работая с отраслевыми «комиссариатами», которых им согласовывает то или иной ведомство из Москвы. Администрации все чаще перестают быть командами и все более представляют собой набор плохо связанных друг с другом менеджеров, больше ориентированных на профильных московских начальников. В таких условиях губернатор становится просто клерком, но с политической ответственностью. Лишь единицы наиболее влиятельных за счет неформального политического веса могут добиваться назначения на нужные должности в собственной администрации «своих» людей.

Сначала у губернаторов отобрали право влиять на назначение региональных силовиков (2001). Второй «внутренней вертикалью» после силовой стала финансовая: практикой стало согласование с Минфином России назначение руководителя регионального финансового ведомства. Также стало практикой согласование с Администрацией президента назначение профильного вице-губернатора (или иного чиновника, в зависимости от структуры администрации) по внутренней политике и даже закрепленных за регионом политтехнологов. С 2014 г. практику согласований глав профильных региональных ведомств ввел Минпромторг; в конце 2018 г. правительство предписало губернаторам согласовывать с Рослесхозом (находится в ведении Минприроды) кандидатов на должность регионального министра природных ресурсов и экологии.

В мае 2020 г. Госдума наделила Министерство просвещения правом согласовывать региональных руководителей сферы образования, а сами региональные министры получили право согласовывать аналогичных чиновников городского и районного уровней. Минюст получил право согласовывать региональных руководителей управлений ЗАГС. Все эти поправки всегда обосновывались необходимостью усиления контроля за качеством деятельности ведомств и повышением их эффективности. Наконец, в 2020 г. правительство внесло в Госдуму законопроект об обязательном согласовании с федеральным Минздравом кандидатур на должности глав региональных органов управления здравоохранением. Формально это требование оформляется через поправки к закону «Об основах охраны здоровья граждан в РФ». Показательно, что с начала пандемии руководители региональных медицинских ведомств сменились более чем в 20 субъектах федерации, и нередко новые министры ранее работали чиновниками различных московских медучреждений<sup>9</sup>.

Эта система касается сейчас в той или иной степени практически любых профильных ведомств. «Ближний» круг губернаторов в результате почти повсеместно сузился до руководителей аппаратов, помощников и секретарей.

Эту картину усугубляет фактический состав губернаторского корпуса. Всего в 2016–2020 гг. сменились 70 руководителей в 61 регионе (девять регионов пережили две смены власти за 5 лет). Однако важно не только резкое ускорение кадровой ротации, когда губернаторы начинают более напоминать менеджера в командировке. Важна подчеркнута выраженная «антирегиональная» политика подбора кадров. Если в 2012–2015 гг. из 26 новых назначенных губернаторов (не считая избранного «вопреки» С. Левченко в Иркутске) «варягов» было 10 (38 %), то в 2016–2020 гг. из 67 назначенных (не считая избранных «вопреки» Сипягина, Фургала и Коновалова) «варягами» были уже 49 губернаторов (73 %).

Сам настойчиво транслируемый в применении к новому поколению назначенцев термин «технократ» говорит, в первую очередь, об их функциональности в выполнении поставленных из федерального центра задач и отсутствии значимой самостоятельной политической роли. Мотивации стать реальным защитником и представителем интересов территории у подобных губернаторов фактически нет. Для технократа, несомненно, выполнение инструкций из Москвы важнее, чем учет мнения местных элит и населения. В результате центр символически обезглавливает регионы, выполняя свою давнюю мечту.

Но именно поэтому возникают три больших «но». Во-первых, такому назначенцу сложно опираться на местные элиты в условиях кризиса. Во-вторых, то же самое касается

---

<sup>9</sup> Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4585712>

населения: не имеющий личного авторитета в регионе губернатор — плохая опора и плохой коммуникатор при любой сложной ситуации. В-третьих, странно ожидать внутренней мотивации к реальному развитию территории от человека, который приехал «в командировку»: и он сам, и все вокруг — элиты и избиратели — знают, что не будет тут жить ни он сам, ни его дети, ни его внуки. Странно в таких условиях и при таких «лоскутных» администрациях ожидать адекватной борьбы с кризисом, учитывающей реальные интересы граждан и бизнеса. Главное для таких губернаторов и их «технократических» команд — не испортить будущую карьеру и поскорее уехать на повышение. Все остальное находится вне их реальной мотивации.

### **РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ: ЗАПРОС НА ПЕРЕМЕНЫ В УСЛОВИЯХ «КАРАНТИННЫХ» ГОЛОСОВАНИЙ**

При всей скомканности предвыборной кампании в условиях пандемии, она имела крайне важное значение в преддверии федеральной кампании – 2021, показав существенное разочарование избирателей в старых партиях и запрос на обновление политического ландшафта, в том числе персональное.

Анализ содержания агитационных кампаний 2020 г. показывает их удивительную слабость и безликость. Лишь в отдельных регионах (Новосибирск, Коми, Кострома, Тамбов) можно было говорить о действительно ярких кампаниях. В большинстве случаев избирательные кампании легальной оппозиции были глубоко индифферентными. Большой вопрос, что является причиной: отсутствие финансовых ресурсов; «договорные» отношения с администрациями; растерянность в условиях кризиса и непонимание, какую позицию занимать; давление или личные страхи. Скорее всего — все названное вместе. Однако фактом остается то, что в большинстве регионов даже рост недовольства граждан никак не сопровождается стремлением легальных политических партий его организовать и возглавить. Показательно, что к самым массовым политическим протестам – 2020 в Хабаровском крае ни одна из «системных» политических партий не рискнула публично присоединиться.

После того, как в 2014–2019 гг. власть фактически заморозила партийную систему, лишив большинство новых партий льгот (освобождения от сбора подписей) при регистрации кандидатов, выдвижение кандидатов от партий стало не выгодным. При этом партии, прекращая участвовать в выборах, рисковали попасть под ликвидацию из-за невозможности набрать минимально необходимое для сохранения статуса число случаев попадания в бюллетени на выборах в течение семи лет. Так как большинство новых партий были зарегистри-

рованы в 2012–2013 гг., то массовая ликвидация этих партий пришлась на 2019–2020 гг. В результате, к 6 июля 2020 г. в списке зарегистрированных Минюстом партий было 44 партии (в 2014 г. доходило до 77), а к 17 июля — уже 41 партия.

На этом фоне в начале 2020 г. внезапно были созданы сразу 4 новые партии с участием политиков и политтехнологов, близких к Кремлю: условно «либеральная» партия «Новые люди» (лидер — глава косметической компании Faberlic Алексей Нечаев), партия участников войны в Восточной Украине «За правду» писателя-националиста Захара Прилепина, псевдо-экологическая партия «Зеленая альтернатива» (публичным лицом ее стал популярный художник-карикатурист Василий Ложкин) и «Партия прямой демократии» создателя компьютерных игр Вячеслава Макарова.

Одновременно под предлогом борьбы с COVID-19 было вновь резко ужесточено избирательное законодательство. Согласно закону от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ появились нормы о возможности отложить голосования при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Одновременно в ходе «режима повышенной готовности», запрета публичных акций и отвлеченности общественного мнения пандемией COVID-19, были введены дополнительные ограничения пассивного избирательного права и иные новые меры, еще больше ограничивающие избирательные права граждан и ухудшающие условия участия в выборах. Закон от 23 мая 2020 г. № 153-ФЗ ввел норму, лишавшую пассивного избирательного права граждан, осужденных к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных 50-ю статьями УК РФ (преступления средней тяжести), до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости. Это дает возможность власти устранять с выборов нежелательных политиков и общественных деятелей, осуждая их по сфабрикованным обвинениям на условные сроки, в том числе и по откровенно политическим статьям, связанным, например, с «нарушениями» при проведении и организации митингов. Этот сценарий был немедленно опробован на примере московского муниципального депутата Юлии Галяминой.

Также допустимая доля брака в подписных листах для региональных и муниципальных выборов снижена с 10 до 5 %. До середины 2000-х гг. допустимая доля брака составляла 25 %, а затем 10 %. Одновременно усложнены сами правила оформления подписных листов: введено требование, чтобы избиратель собственноручно вносил в подписной лист не только подпись и дату ее внесения (иные данные ранее мог внести сборщик подписей), но также свои фамилию, имя и отчество и т. д.

Кроме того, поправками в законодательство была введена норма, позволяющая фактически распространить на региональные выборы отдельные элементы «особого порядка» голосования на «плебисците» 1 июля (массовое досрочное голосование вне избирательных участков во дворах домов, на багажниках машин и т. д.). Право устанавливать эти сроки получила Центральная избирательная комиссия. Лишь 24 июля, уже в ходе кампании, Центризбирком выпустил постановление о проведении «расширенного» досрочного голосования в течение двух дней, предшествующих дню выборов. В результате фактически голосование стало трехдневным, что резко усложнило возможности электорального контроля.

На голосовании было три основные интриги: как может повлиять на результат трехдневное голосование, какой будет динамика «старых» партий и смогут ли «выстрелить» упомянутые новые проекты, созданные в феврале – апреле 2020 г.

По итогам кампании можно совершенно точно сказать, что целью трехдневного голосования было не повышение явки (почти во всех случаях она не только не выросла, но даже снизилась по сравнению с предыдущими аналогичными выборами), а ужесточение контроля за голосованием административно зависимых избирателей и расширение возможностей фальсификаций (через подмену поданных бюллетеней, которые должны храниться в сейф-пакетах, а также прямые вбросы). Главным риском для власти в 2018–2019 гг. стало то, что технологии административного привода избирателей никуда не делись, но избиратель все чаще стал голосовать назло («за черта лысого»). В растянутом на три дня голосовании, когда заставляют голосовать в определенное время и еще в присутствии начальников, риски, что кто-то узнает, как ты проголосовал, повышаются. Уже не говоря о том, что голосование в подворотнях создает большие сложности для обеспечения тайны голосования.

Голосование вне участков в течение двух дней перед основным голосованием сопровождалось множественными сигналами как о голосовании под давлением, так и о прямых фальсификациях. На большинстве крупных выборов доля избирателей, проголосовавших досрочно (в том числе вне избирательных участков), превысила показатели «основного» дня голосования, чего ранее в России никогда не наблюдалось и теперь это грозит стать «новой нормой». Так, на 18 выборах губернаторов средняя доля «досрочного голосования» составила 62,8 % от явки. Не удивительно, что все губернаторские выборы, где почти не было реальной борьбы, предсказуемо завершились победами инкубентов. Впрочем, по мнению независимых наблюдателей, в ряде случаев это скорее результат фальсификаций. В то же время итоговые цифры выборов по партспискам вполне укладываются в рамки сложившихся давно электоральных традиций. Грубо говоря, где и раньше фальсифицировали и резуль-

таты, в итоге, были аномальными, там они и остались аномальными — просто технологии фальсификаций перераспределились. Где ранее конкуренция была выше и результаты выглядели более адекватными, они таковыми и остались.

Результаты выборов по партийным спискам (11 выборов депутатов региональных парламентов и 14 выборов горсоветов административных центров регионов) позволяют говорить, что в условиях низкой явки «Единая Россия» сохраняет доминирование. При этом ее результаты в 2020 г. лучше показателей 2019 г. и скорее ближе к результатам выборов Госдумы 2016 г., чем к результатам предыдущих выборов в соответствующие органы власти в 2015 г.

**Таблица 1.** Средний процент партий на выборах региональных законодательных собраний

	Выборы в Госдуму 04.12.2011	Региональные выборы 13.09.2015	Выборы в Госдуму 18.09.2016	Региональные выборы 13.09.2020	Разница к 2015 г.	Разница к 2016 г.
ЕР	46,6 %	59,1 %	47,1 %	47,7 %	-11,5 %	+0,6 %
КПРФ	18,8 %	12,3 %	14,8 %	13,5 %	+1,2 %	-1,3 %
ЛДПР	13,8 %	9,9 %	15,7 %	11,6 %	+1,7 %	-4,1 %
СР	13,4 %	9,8 %	8,3 %	7,8 %	-2,0 %	-0,5 %

По сравнению с аналогичными выборами 2015 г. падение среднего результата «Единой России» (ЕР) составило около 12 %. В то же время результаты выборов 2020 г. выглядят очень тревожными для партий «старой системной» оппозиции. В 2019 г. утрата голосов ЕР на региональных выборах одновременно вела к росту результатов КПРФ и ЛДПР (в большей степени в пользу КПРФ), немного получала также «Справедливая Россия». В 2020 г. (как видно из таблицы) утрата по сравнению с выборами 2015 г. голосов ЕР почти ничего не дало КПРФ и ЛДПР, а «Справедливая Россия» даже потеряла 2 %. То есть между 2015 и 2020 гг. совокупное падение ЕР и СР составило 13,5 %, а общий прирост голосов КПРФ и ЛДПР — всего 2,8 %. Очевидно, что эти утраченные ЕР и СР голоса ушли новым партиям: как созданным в 2020 г., так ранее существовавшим, но теперь усиливающимся на фоне разочарования избирателей в старых партийных лидерах. Главными бенефициарами стали не имеющие ярких федеральных и региональных лидеров, зато не имеющие антирейтинга новая умеренно-либеральная партия «Новые люди» (прошла во все 4 ЗС, где ее списки были зарегистрированы) и левоцентристская РППСС — Российская партия пенсионеров за социальную спра-



ведливость (прошла в 7 из 9 регионов, где была в бюллетене). Быть просто новым и без антирейтинга при привлекательном названии и довольно активной кампании оказывается достаточным в условиях запроса избирателей на новые лица. Средний показатель РППСС составил 5,9 %, средний показатель партии «Новые люди» — 7,3 %.

Эта картина дополняется успешным выступлением независимых кандидатов и иной оппозиции на городских выборах в Томске и Новосибирске. Показательно, что и в мажоритарных округах того же Новосибирска результаты новых кандидатов КПРФ оказались лучше ряда много раз избиравшихся депутатов, которые проиграли выборы. «Умное голосование» Алексея Навального в большинстве регионов публиковало списки поддержки «чужих» кандидатов (например, в Тамбове), и нет никаких доказательств его влияния на результат. Собственные кандидаты штабов Навального вели наиболее значимую агитацию в Новосибирске и Томске, где добились существенного успеха (избрано 4 кандидата в Новосибирске и 2 в Томске). Высокий процент даже малоизвестных кандидатов УмГ в Новосибирске позволяет предположить, что его влияние является наибольшим там, где Навальный наиболее известен и где проживает его основная аудитория — более образованные и более молодые люди. В первую очередь это крупные города, образовательные и научные центры.

## **РОЛЬ ПРОТЕСТОВ И ОЖИДАНИЯ – 2021**

С одной стороны, общее число протестных акций в 2020 г. было меньше (очевидная причина — карантинные запреты и страхи), с другой — те, что были, были более яркими и заметными. Особенно выделяется протест в Ненецком АО против ликвидации округа как субъекта Федерации (результат — в НАО провалилось одобрение поправок к конституции 1 июля, а врио архангельского губернатора А. Цыбульский проиграл выборы на территории НАО), хабаровские протесты в защиту С. Фургала (пиковые оценки массовости в самом Хабаровске — 50-60 тыс. человек в июле–августе по субботним акциям), протест в Башкортостане против разработок на шихане Куштау (власть была вынуждена объявить Куштау охраняемой зоной). Причем в Хабаровске акции протеста продолжались до конца года, несмотря на наступление зимнего сезона и неблагоприятные погодные условия (хотя массовость их снизилась). Таким образом, хабаровский протест – 2020 стал не только первым массовым протестом в защиту арестованного губернатора за все 30 последних лет российской истории, но и самым «долгоиграющим» и интенсивным региональным политическим протестом за все эти годы. При этом ни один из этих протестов не ассоциируется ни с одной из политических партий, которые от них с опаской дистанцировались. По сути, общество конфликтовало с вла-

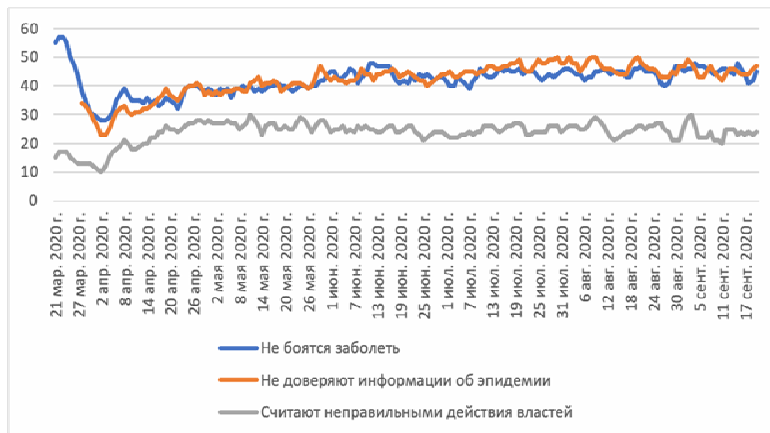
стью само по себе. КПРФ формально выступила против поправок к Конституции, но не провела в регионах никакой кампании по агитации. Лишь ближе к концу года партия стала участвовать в акциях против дистанционного образования.

Заметный по итогам выборов 2020 г. запрос общества на перемены хорошо коррелирует с описанными примерами того, что нынешние региональные администрации в силу своего устройства и политические партии реальным центром кристаллизации новой элиты и выработки новой политики сейчас не являются. Скорее это «спящие» институты, которые со временем могут вести себя по-другому в результате перемен, но не могут быть их инициаторами и источниками. Поэтому главным источником изменений может быть либо давление самого гражданского общества, либо накопление внутренних противоречий внутри самой федеральной власти и рост числа принимаемых ошибочных решений, либо и то и другое вместе.

Попытки силового вмешательства в региональную политику будут стимулировать появление новых локальных скандалов (типа Ненецкого АО, Хабаровска, Москвы – 2019 и т. д.), которые в любой момент могут стать триггером федеральных политических процессов. При этом подавление новых очагов региональных конфликтов с помощью силового вмешательства не решит проблем, а лишь загонит их вглубь, стимулируя «партизанское электоральное поведение», сбор и выплески компромата в публичную сферу. Существовать в таком формате растущей доли силового принуждения вместо реальной поддержки режим долго не сможет, независимо от права президента избираться на новые сроки.

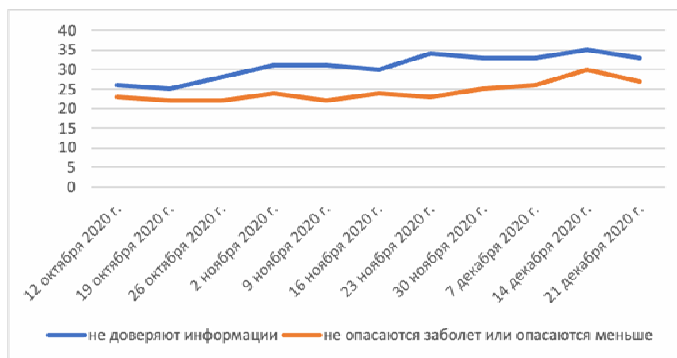
## ПРИЛОЖЕНИЕ II. СОЦИО-KOVID В РОССИИ

**График II-А.** Отношение к пандемии и мерам властей по борьбе с ней: первая волна и «затишье» (март – сентябрь 2020 г.)



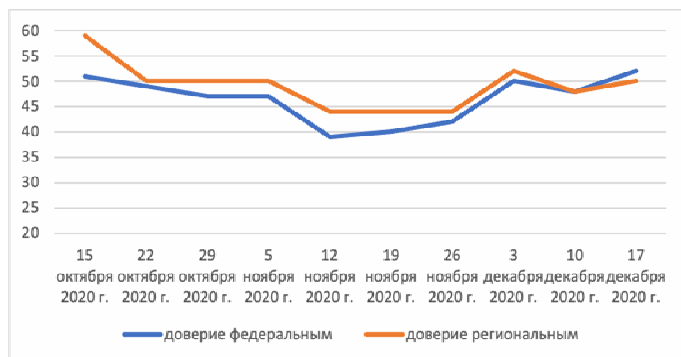
Источник: ФОМ, исследование Зонд-1, <https://covid19.fom.ru/k-zond>

**График II-В.** Восприятие второй волны эпидемии (октябрь – декабрь 2020 г.)



Источник: ФОМ, исследование Зонд-2, <https://covid19.fom.ru/k-zond>

**График II-С.** Доверие к мерам федеральных и региональных властей по борьбе с эпидемией (октябрь – декабрь 2020 г.)



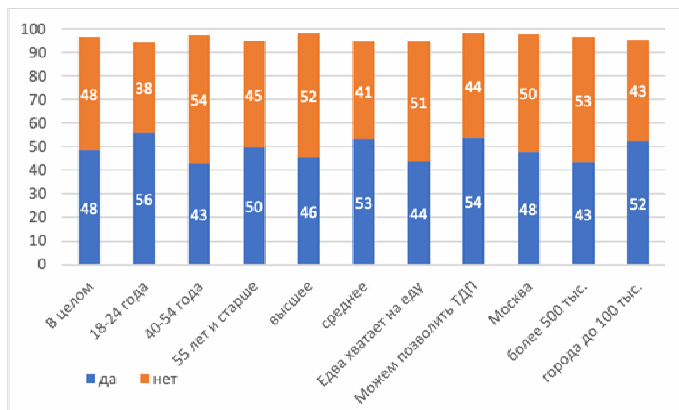
Источник: ФОМ, исследование Зонд-2, <https://covid19.fom.ru/k-zond>

**Таблица II-Д.** Профили недоверия к информации о развитии эпидемии

	Июль (ФОМ)		Октябрь (Левада-центр)
СМИ оценивают объективно угрозу эпидемии	38	Доверяю информации	27
СМИ преувеличивают угрозу	36	Нет, эти цифры завышены	28
СМИ преуменьшают угрозу	14	Нет, эти цифры занижены	33

Источники данных: ответы на вопрос «Как вам кажется, сегодня официальные средства массовой информации преувеличивают угрозу эпидемии коронавируса, преуменьшают или оценивают объективно?» (ФОМ, <https://covid19.fom.ru/post/ne-veryu-sociologicheskij-portret-kovid-dissidenta>); ответы на вопрос «Доверяете ли вы официальной информации о ситуации с коронавирусом в России, которая распространяется в СМИ?» («Левада-Центр», исследование «Курьер», октябрь 2020 г.).

**График II-Е.** Мнение о необходимости второго локдауна («Левада-центр», октябрь 2020 г.)



*Источник данных:* ответы на вопрос «Считаете ли вы оправданной временную приостановку работы предприятий и организаций, кроме жизненно важных, как меру по борьбе с коронавирусом, которая сейчас обсуждается в правительстве?» («Левада-центр», исследование «Курьер», 22–28 октября 2020 г.).

Владимир Гельман,  
кандидат политических наук, профессор Европейского университета  
в Санкт-Петербурге и Университета Хельсинки

## «НЕДОСТОЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ» В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ШОКА: ПАНДЕМИЯ – 2020 В РОССИИ\*

*Реакция российских властей на вызов пандемии выпукло отразила проблемы российского государственного управления. В то время, как силовой потенциал состоятельности российского государства является достаточно высоким, его инфраструктурный потенциал (предоставление общественных благ) весьма низок. Это формирует управленческую асимметрию — эффективность запретительных и недостаточность компенсирующих мер. Кроме того, политическая кампания по одобрению поправок к конституции сместила реальные целевые приоритеты властей в ходе первой волны эпидемии. На микроуровне проблемы были связаны с эффектом «зарегулированного государства» — сочетанием высокой плотности и низкого качества регулирования и широкой дискрецией контрольно-надзорных органов.*

*Наконец, еще одним инструментом «недостойного правления» (управленческой системы, основанной на рентоориентированном поведении государственной бюрократии) является режим «информационной автократии», в котором альтернативой решению реальных проблем выступает возможность манипулирования информацией и общественным мнением. Стремление «перенести» политическую ответственность заставляло центральные власти выставлять в качестве координирующих борьбу с пандемией инстанций региональные власти и Роспотребнадзор, которые не имели ни достаточных ресурсов, ни навыков, ни полномочий для принятия эффективных и своевременных решений.*

Хотя пандемия COVID-19 в России, как и в других странах, пока, увы, далека от завершения и подведение ее даже предварительных итогов преждевременно, опираясь на данные об избыточной смертности россиян в 2020 г., сегодня можно утверждать, что Россия справляется с ней существенно хуже, нежели большинство развитых стран<sup>10</sup>. На этот результат повлияли многие факторы, включая недостаточное финансирование системы здравоохранения и непродуманную политику в данной сфере на протяжении многих лет. Однако значительную роль в ходе пандемии сыграло и «недостойное правление» — политико-

---

\* Текст подготовлен на основе доклада, прочитанного на конференции «Российские реалии: государство, социум, гражданское общество», организованной Сахаровским центром, Международным Мемориалом и Левада-центром (все внесены Минюстом России в реестр организаций, выполняющих функции иностранного агента).

<sup>10</sup> Подсчеты А. Захарова (ВШЭ) // Режим доступа:

<https://www.facebook.com/alexei.zakharov.1/posts/3663318147058819> (дата обращения: 17 декабря 2020 г.).

экономический порядок, при котором извлечение ренты представляет собой главную цель и основное содержание управления Россией<sup>11</sup>. Его следствием является низкое качество государственного управления по большинству параметров, отмечаемое различными международными агентствами. «Недостойное правление» сформировалось и укоренилось в России в начале XXI века в результате целенаправленных действий руководителей на всех уровнях власти, и пандемия 2020 г. стала для механизма государственного управления внешним шоком, который усугубил многие сложившиеся ранее тенденции.

### **«НЕДОСТОЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ» И ПАНДЕМИЯ: МАКРОУРОВЕНЬ**

Могло ли российское государство лучше справиться с пандемией, не доводя ситуацию до столь многочисленных избыточных смертей? На мой взгляд, изначально у России было немало сравнительных преимуществ, которые позволяли рассчитывать на более благоприятное развитие событий. К ним относятся и относительно низкая плотность населения, и большие расстояния внутри страны, ее сравнительно низкая транспортная связанность и изолированность от внешнего мира (за исключением мегаполисов и ряда приграничных регионов), относительно развитая медицинская инфраструктура и собственное производство лекарств и средств индивидуальной защиты, а также довольно высокая толерантность россиян к ограничительным мерам и масштабный аппарат силовых ведомств. Но для того, чтобы успешно справляться с кризисами, государства должны удовлетворять еще двум критериям – необходимо обладать высоким уровнем государственной состоятельности (state capacity) и легитимности. Российское государство к 2020 г. испытывало серьезные проблемы по обоим этим параметрам. Если силовой потенциал состоятельности российского государства является высоким, то его инфраструктурный потенциал (обеспечение предоставления общественных благ) весьма низок, а легитимность, понимаемая здесь как убежденность граждан в том, что существующий политический порядок предпочтительнее, нежели любые альтернативы ему<sup>12</sup>, находится под большим вопросом.

Однако помимо этих предпосылок, важнейший вклад в реакцию России на пандемию внесли факторы, связанные с приоритетами и стимулами акторов на всех уровнях управления. Сохранение жизни и здоровья россиян к таким приоритетам в принципе не относилось — как суммировал этот подход доктор Мясников, отвечавший за государствен-

---

<sup>11</sup> Гельман В. «Недостойное правление»: политика в современной России / В. Гельман. — Санкт-Петербург : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019.

<sup>12</sup> Linz J. The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration / J. Linz J. — Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1978. P. 17–18.

ный информационный менеджмент в ходе пандемии: «кому положено умереть — помрут»<sup>13</sup>. Эта логика опиралась не только на глубоко укорененное в России пренебрежение к жертвам («умер Максим, ну и х... с ним»), но и на стратегические расчеты властей. Потери жизни и здоровья граждан (тем более, входящих в «группы риска») сами по себе не создают для авторитарного режима вызовов с точки зрения сохранения власти и доступа к источникам ренты, а служат источником рисков лишь постольку, поскольку могут стимулировать массовое недовольство властями.

Помимо этого, начало первой волны пандемии совпало с кампанией по принятию поправок в Конституцию России и обеспечению их одобрения на всероссийском голосовании<sup>14</sup>. Эти цели выступали абсолютным приоритетом для Кремля, что обусловило как сильно запоздалую реакцию российских властей на пандемию, так и последующие шаги с их стороны (включая выплаты российским семьям с детьми в преддверии голосования). После того, как эти поправки, включавшие возможность продления пребывания Путина на посту главы государства до 2036 года, были приняты, политические стимулы к сохранению жизни и здоровья россиян сильно ослабли, и действия руководства страны в ходе второй волны пандемии можно расценить как стремление кое-как переждать свалившиеся на них неприятности до начала массового вакцинирования от коронавируса. При этом производство и продвижение российских вакцин рассматривалось в Кремле, прежде всего, как инструмент *soft power* на международной арене, а низким доверием россиян к отечественной вакцине решено было пренебречь (в этом смысле, сравнительное преимущество России может обернуться своей противоположностью: если бы страна не стала производить свои суверенные вакцины, а обеспечила бы массовые прививки граждан вакцинами, купленными у зарубежных производителей, это, возможно, оказалось бы полезнее для здоровья россиян).

## **МИКРОУРОВЕНЬ: СТИМУЛЫ И АКТОРЫ**

На микроуровне системы общественного здравоохранения в России стимулы чиновников и руководителей медицинских учреждений были связаны с характеристиками российского «зарегулированного государства»<sup>15</sup>, т. е. сочетанием чрезвычайно высокой плотности и крайне низкого качества государственного регулирования и широкой дискрецией многочисленных контрольно-надзорных органов, заинтересованных в максимизации

<sup>13</sup> Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=wztfLJLUSWc> (дата обращения: 17 декабря 2020 г.)

<sup>14</sup> Новая (не)легитимность. Как происходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2020. — 82 с.

<sup>15</sup> Панеях Э. Зарегулированное государство / Э. Панеях // *Pro et Contra*. — 2013. — Т. 17. — № 1–2. — С. 58–92.



числа выявленных нарушений нормативных актов и наказаниях подконтрольных им лиц и организаций. Эти тенденции оформились в России задолго до пандемии, а в ее преддверии распространились и на сферу здравоохранения, когда, например, в прокуратуре были созданы соответствующие подразделения, надзирающие за законностью в данной сфере. Неудивительно, что стимулы руководителей всех уровней (помимо извлечения ренты) включали в себя минимизацию рисков наказания за реальные или приписываемые им нарушения правил и норм, а иерархия «вертикали власти» транслировала эти стимулы сверху вниз, усугубляя стремление уйти от ответственности за результаты действий по борьбе с пандемией. Предельно огрубляя, правильная отчетность и соблюдение регулирующих норм важнее с точки зрения интересов всех акторов российского здравоохранения, нежели жизни и здоровья пациентов.

Наконец, важнейшие стимулы к поведению акторов задавал сформированный в России режим «информационной автократии», построенный на лжи как инструменте управления<sup>16</sup>. В этих условиях распространение нежелательной для властей информации не без оснований рассматривалось как источник угроз подрыва легитимности режима. Поэтому введение уголовной ответственности за распространение fake news, запугивание персонала и борьба с утечками сведений служили важнейшими инструментами российских властей для обеспечения контроля за ситуацией. Эти механизмы способствовали систематическому и преднамеренному искажению информации со стороны глав регионов и муниципалитетов, главных врачей больниц и тиражированию недостоверных сведений в пропагандистских целях. Когда же недостоверность официальной статистики была разоблачена специалистами и передана огласке, в том числе и в зарубежных СМИ<sup>17</sup>, этот факт вызвал бурное негодование властей, вынужденных задним числом корректировать сведения. Стремление пресечь распространение нежелательной информации не является чем-то новым: в позднем СССР, который во многом служит нормативным идеалом для нынешних российских руководителей, сведения об эпидемиях и авариях, как правило, официально замалчивались вплоть до катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Какие государственные акторы в России играли главную роль в борьбе с пандемией? Прежде всего следует отметить, что еще в начале первой волны заболеваний ответственность была переложена на региональные власти (которым были выделены дополни-

---

<sup>16</sup> Guriev S. Informational Autocrats / S. Guriev, D. Treisman // *Journal of Economic Perspectives*. — 2019. — V. 33. — № 4. — P. 100–127.

<sup>17</sup> Meyer H. Experts Question Russian Data on COVID-19 Death Toll / H. Meyer // *Bloomberg.com*, 13 May 2020 // Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-13/experts-question-russian-data-on-covid-19-death-toll> (дата обращения: 17 декабря 2020 г.).

тельные — хотя и явно недостаточные — денежные средства для решения этих задач). Во многом такое решение было оправданным: слишком разным оказался характер и масштаб тех проблем, с которыми столкнулись российские регионы<sup>18</sup>. Но стимулы к поведению региональных чиновников во многом усугубляли эти проблемы, и, пожалуй, везде, за исключением Москвы, располагавшей значительным объемом ресурсов и выступавшей приоритетом борьбы с пандемией в политическом отношении, реакция на пандемию в регионах в лучшем случае была запоздалой и неполной, а в худшем — напоминала попытки «замести мусор под ковер» любой ценой.

Роль же центрального координирующего ведомства по борьбе с пандемией в России досталась не министерству здравоохранения или иному специализированному государственному агентству (как, например, THL в Финляндии), а Роспотребнадзору. Эта контрольно-надзорная служба — наследница санэпидемстанций советского периода — и ранее проявляла себя не с лучшей стороны как государственный регулятор. Ее роль в борьбе с пандемией едва ли можно охарактеризовать как позитивную: Роспотребнадзор в основном регулировал процедуры и механизмы, создавая порой «узкие места» (как это было с тестированием на коронавирус в начале пандемии), но не мог, да и не был способен решать проблемы здравоохранения как такового. Скорее, его задачи суммировала вице-премьер Т. Голикова, которая напутствовала главу Роспотребнадзора А. Попову словами «чтобы все было хорошо, и чтобы потом не было стыдно [перед начальством]»<sup>19</sup>. Такой подход был равнозначен тому, как если бы тушение пожара российские власти доверили не пожарникам с брандспойтами, а пожарным инспекторам, которые призваны следить за наличием огнетушителей.

## РИСКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Насколько велики были политические риски для Кремля в ходе пандемии? Ответ на этот вопрос мы, скорее всего, вряд ли узнаем, однако если вывести за скобки манипуляции в ходе подготовки и проведения голосования по поправкам в конституцию на излете первой волны пандемии, то следует признать, что эти риски были не столь уж велики. С

---

<sup>18</sup> Smyth R. The Russian Power Vertical and the COVID-19 Challenge: The Trajectories of Regional Responses / R. Smyth, G. Sharafutdinova, T. Model, A. Klein // PONARS Policy Memos. — 2020. — № 646.

<sup>19</sup> Барабанов И. Кто такая Анна Попова, возглавившая борьбу с коронавирусом в России / И. Барабанов, А. Сошников, С. Рейтер // BBC Russian. — 29 мая 2020 г. Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/features-52775158> (дата обращения: 17 декабря 2020 г.).

точки зрения массовой поддержки властей в ряде стран, предпринимавших решительные шаги по борьбе с пандемией вкупе с обширной финансовой поддержкой граждан и бизнеса, скорее, отмечался краткосрочный всплеск популярности правительств, обусловленный феноменом «ралли вокруг флага». В России спад популярности Путина в ходе первой волны пандемии, судя по данным массовых опросов, носил краткосрочный характер, и, по крайней мере, пока не стал критическим для режима<sup>20</sup>.

Если же говорить об опасностях массовых протестов, то, помимо отдельных проявлений, вызванных локальными причинами (как в Северной Осетии в апреле 2020 года), сколько-нибудь серьезных публичных выступлений в ходе пандемии в России не отмечалось, и отнюдь не только из-за угроз репрессий со стороны властей. Проведенные ранее исследования свидетельствуют, что в авторитарном контексте кризисы и сопутствующий им спад реальных доходов, скорее, способствует снижению протестных настроений: они острее проявляются не в периоды наиболее тяжелых кризисов, а, напротив, тогда, когда намечается некоторое их ослабление, на фоне более позитивных ожиданий будущего<sup>21</sup>.

Так или иначе, похоже, что ценой тяжелых потерь как для экономики, так и для граждан, российские власти в ходе пандемии смогли добиться своих основных целей — им удалось сохранить и приумножить свою политическую власть, не допустив утраты контроля над ситуацией в стране и при этом не слишком растеряв свои ресурсы, как финансовые, так и политические. Но проблемы низкого качества государственного управления в России, скорее всего, после пандемии никуда не денутся, а лишь будут углубляться. И то унижение, которому российское государство в ходе пандемии подвергло многих россиян (не только тех, кто лично столкнулся с COVID-19), также не будет забыто. Рано или поздно, тем, кто управляет Россией, придется расплачиваться по счетам, выписанным в период внешнего шока.

---

<sup>20</sup> Zavadskaya M. The Linkages between Experiencing COVID-19 and Levels of Political Support in Russia / M. Zavadskaya, B. Sokolov // PONARS Policy Memos. — 2020. — № 677.

<sup>21</sup> Семенов А. Неровный ритм: динамика готовности к экономическим протестам в России (1996–2019) / А. Семенов // Экономическая социология. — 2020. — Т. 21. — № 4. — С. 107–124.

Кирилл Рогов,  
вице-президент фонда «Либеральная миссия»

## РЕЖИМ НА КАРАНТИНЕ: ОБРАТНЫЙ ТРАНЗИТ, ЭРОЗИЯ ХАРИЗМЫ И ИНВЕРСИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ

*Для России прошедший год стал не только годом пандемии, но и годом завершения «обратного транзита» — перехода от более мягкого типа авторитарного режима к режиму авторитарной гегемонии. Отмена конституционного ограничения по числу сроков для действующего президента обозначает смену в иерархии подотчетности: не президентский пост подотчетен конституционным установлениям, а конституция есть инструмент в руках диктатуры президентской власти.*

*Как показывают опросы, поправка об «обнулении» расколола общество почти пополам. Однако низкий организационный потенциал российской оппозиции, эффективность репрессивных практик режима и неконсолидированность антиавторитарной повестки не позволили мобилизовать общественную кампанию сопротивления поправкам. Пандемия и карантин лишь в некоторой мере способствовали тому, что «обнуление» не встретило организованного сопротивления. Как показывает мировой опыт, пандемия не стала непреодолимым препятствием для политических мобилизаций и массовых протестов там, где за ними стояли сильные политические эмоции. В то же время пандемия и сопутствующие ей социальные и экономические шоки не привели к росту протестных настроений в России: реакция и действия властей в ответ на эпидемию воспринимались в целом населением как адекватные.*

*Несмотря на успех авторитарного редизайна конституции, сочетание экономической стагнации, ослабления харизматической легитимности, протестного регионализма и существенное изменение в структуре медиапотребления формируют серьезные вызовы для режима и провоцируют его на расширение политического контроля и репрессивных практик. В краткосрочной перспективе это позволит сдерживать проявления недовольства, но будет усиливать ощущение социальной стагнации, расширяя «зону отторжения» режима в дальнейшем.*

### АВТОРИТАРНАЯ ГЕГЕМОНИЯ: ИНСТИТУТЫ И ПРИЗНАКИ

Для России прошедший год стал не только годом пандемии, но и годом существенно-го рубежа в ее политической истории. Отмена конституционного ограничения числа сроков для действующего президента обозначает, как правило, окончательную консолидацию депотического правления (авторитарной гегемонии). Вне зависимости от того, воспользуется или нет Владимир Путин возможностью вновь избираться (а опыт говорит, что непременно воспользуется, если только не вмешаются привходящие обстоятельства), изменение этой конституционной нормы под действующего президента отражает фактически произошед-

шую смену иерархии подотчетности: не президентский пост подотчетен конституционным установлениям и ограничениям, а конституция есть инструмент в руках сложившейся машины президентской власти и может переписываться в ее интересах. В результате, Россия присоединилась к группе постсоветских (Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан, Азербайджан и Беларусь) и африканских (Бурунди, Конго, Камерун, Руанда, Чад, Сенегал, Судан и др.) консолидированных авторитарных режимов, прошедших этот путь к персоналистской президентской диктатуре прежде нее.

Наиболее распространенная в сравнительной политологии типология режимов опирается на оценку уровня электоральной конкуренции, подотчетности власти, а также уровня политических прав и гражданских свобод предполагает около шести градаций<sup>22</sup> (см. табл. 1). За три постсоветских десятилетия Россия совершила «обратный транзит» от состояния промежуточного электорального режима в 1990-х гг. (неконсолидированная демократия) к конкурентному авторитаризму 2000-х гг., т. е. режиму, где отсутствует нормальная сменяемость власти и свободные и справедливые выборы, но в то же время сохраняются достаточно широкие гражданские свободы, а репрессии играют крайне незначительную роль, и затем, уже в 2010-е гг. — к режиму авторитарной гегемонии. В целом конкурентные авторитаризмы обычно характерны для стран со слабой демократической традицией и высокими темпами экономического роста: авторитарный статус-кво опирается здесь на значительную удовлетворенность граждан текущим положением дел, оппозиция непопулярна, а насилие и репрессии играют незначительную роль. Однако при ухудшении экономической динамики такие режимы либо переживают кризис, либо трансформируются в более жесткие авторитарные режимы с гораздо более высоким уровнем репрессивности и политического контроля.

**Таблица 1.** Типология политических режимов и российский «обратный транзит»

Электоральная демократия		Электоральный авторитаризм			Закрытый режим
Либеральная демократия	Электоральная демократия	Промежуточные режимы	Конкурентный авторитаризм	Авторитарная гегемония	Диктатура
Конкурентные выборы, регулярная сменяемость, независимый суд.	Конкурентные выборы, сменяемость, отсутствие верховенства закона. Оценки FH: 2-3	Конкурентные выборы, значительные нарушения и коррупция, отсутствие верховенства закона. Оценки	Ограниченный доступ к выборам, нет сменяемости, систематические фальсификации, обеспечивающие	Неконкурентные выборы и тотальные фальсификации обеспечивают абсолютное доминирование	Нет всеобщих выборов Оценки FH: 6,5-7

<sup>22</sup> См.: Diamond L. Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes / L. Diamond // Journal of democracy. — 2002. — Т. 13. — № 2. — С. 21–35; Daniela. Elections and Democratization in Authoritarian Regimes / D. Daniela // American Journal of Political Science. — 2013. — Т. 57. — № 3. — С. 703–716.

Оценки Freedom House (FH): 1-2		FH: 3-4	доминирование инкумбента и доминирующей партии. Оценки FH: 4,5-5,5	инкумбента и доминирующей партии (75-100 %) Оценки FH: 6-7	
США, Швеция, Чехия, Эстония	Мексика, Монголия, Бразилия, Молдова	Индонезия, Армения, Украина, <b>Россия в 1990-е гг.</b>	Малайзия, Габон, <b>Россия в 2000-е гг.</b>	Туркменистан, Узбекистан, Пакистан, Ангола, <b>Россия в конце 2010-х гг.</b>	Бруней, Саудовская Аравия, Китай

Показателями и признаками этого второго перехода России от конкурентного авторитаризма 2000-х гг. к авторитарной гегемонии стали: (1) резкое усиление репрессивности режима в 2010-е гг.; (2) снижение уровня политических прав и гражданских свобод (3,7 — средний бал Freedom House для России в 1990-е гг., 5,3 — в 2000-е гг. и 6,4 — в 2014–2020 гг.); (3) рост уровня фальсификаций и административного вмешательства в выборы (результат действующего президента в первом туре выборов выше 75 %, как правило, свидетельствует о полной фиктивности электоральных процедур); (4) отмена конституционных ограничений по количеству сроков для действующего президента. В результате, сегодня Россия входит в тридцатку самых несвободных стран мира в рейтинге Freedom House и в панель 35 стран с самым низким уровнем конкурентности по версии исследовательского проекта Varieties of democracy, V-DEM<sup>23</sup>.

В предыдущих брифинг-докладах серии «Либеральная миссия – Экспертиза» этого года мы подробно анализировали как содержание пакета поправок к конституции (см. «Деконструкция конституции. Что нужно и что не нужно менять в российском основном законе»<sup>24</sup>), так и политическую кампанию их одобрения («Новая (не)легитимность. Как произошло и что принесло России переписывание конституции»<sup>25</sup>). Здесь повторим лишь основные тезисы.

Помимо главной поправки, обнуляющей сроки для действующего главы государства и обозначающей, таким образом, приоритет президентской власти по отношению к конституционным установлениям, сопутствующий пакет поправок призван, прежде всего, утвердить принцип президентской супрематии — специфическую конституционную модель, характерную для ряда авторитарных режимов Африки и бывшего СССР, де-факто игнорирую-

<sup>23</sup> Freedom House. Freedom on the World // Режим доступа: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world> ; V-DEM: Varieties of Democracy // Режим доступа: <https://www.v-dem.net/en/>

<sup>24</sup> [http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya\\_Konstitucii\\_chno\\_nuzhno\\_i\\_chno\\_nuzhno\\_menyat\\_v\\_rossijskom\\_Osnovnom\\_Zakone.pdf](http://liberal.ru/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii_chno_nuzhno_i_chno_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf)

<sup>25</sup> [http://liberal.ru/files/articles/7625/%D0%A0%D1%9Covaya\\_\(ne\)legitimnost.pdf](http://liberal.ru/files/articles/7625/%D0%A0%D1%9Covaya_(ne)legitimnost.pdf)

щую принцип разделения властей и закрепляющую примат президентской власти. Это тип недемократических, не республиканских конституций, декларирующих народовластие, но де-факто реализующих модель президентской диктатуры. Помимо этого, пакет поправок привнес в конституцию дух социального консерватизма, ограничил пассивные избирательные права отдельных категорий граждан и отменил принцип приоритета международных правовых обязательств России. В итоге принятые поправки создали внутреннее противоречие в тексте конституции: теперь ее изменяемые главы (в которые вносились поправки) в значительной мере противоречат содержанию неизменяемых глав. Нет сомнений, что в условиях произвола правоприменения власти смогут оперировать положениями изменяемых глав, игнорируя принципы, заложенные в неизменяемых<sup>26</sup>.

Сама процедура принятия поправок не соответствовала порядку, прописанному в конституции: за одну «поправку» были выданы 206 правок текста, что явно требовало применения процедуры принятия новой конституции либо (в крайнем случае) принятия каждой поправки по отдельности. Выдуманная ad hoc процедура их принятия представляла собой своеобразный микс из описанных в конституции процедур принятия одной поправки и принятия новой конституции и, в итоге, не соответствовала ни одной из них<sup>27</sup>. Наконец, всероссийское голосование по поправкам по упрощенным в условиях пандемии правилам сделало практически невозможным контроль за его ходом для независимых наблюдателей и сопровождалось беспрецедентными по масштабам фальсификациями, идентифицируемыми статистическими методами и наблюдателями. Можно сказать, что поправочное голосование утвердило новый стандарт административного произвола в определении результатов «голосований».

Однако и внутренняя противоречивость норм, и искажение процедур принятия поправок, и фальсификация «народного волеизъявления» сами по себе — обычные практики авторитарной гегемонии, свидетельствующие, что институциональные механизмы контроля исполнительной власти (парламент, суд, конституционный суд, политические партии) подавлены и не работают. Как показывают подсчеты, из 60 попыток продления президентских полномочий за пределы конституционных лимитов, предпринятых в разных странах с 2000

---

<sup>26</sup> См.: Морщакова Т. Текст и реальность: диалектика конституционного процесса и конституционных изменений / Т. Морщакова // Деконструкция конституции... — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2020. Режим доступа: [http://liberal.ru/wp-content/uploads/legacy/files/articles/7489/Dekonstrukciya\\_Konstitucii\\_\\_\\_chto\\_nuzhno\\_i\\_chto\\_ne\\_nuzhno\\_menyat\\_v\\_rossijskom\\_Osnovnom\\_Zakone.pdf](http://liberal.ru/wp-content/uploads/legacy/files/articles/7489/Dekonstrukciya_Konstitucii___chto_nuzhno_i_chto_ne_nuzhno_menyat_v_rossijskom_Osnovnom_Zakone.pdf)

<sup>27</sup> Кряжкова О. Правовой иллюзион: можно ли считать новую конституцию принятой надлежащим образом? / О. Кряжкова // Новая (не)легитимность... — Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2020. Режим доступа: [http://liberal.ru/files/articles/7625/%D0%A0%D1%9Covaya\\_\(ne\)legitimnost.pdf](http://liberal.ru/files/articles/7625/%D0%A0%D1%9Covaya_(ne)legitimnost.pdf)

г., неуспешными оказались 20 — одна треть, и практически всегда ключевую роль в этих неудачах играли массовые протестные мобилизации, т. е. выход граждан на улицы<sup>28</sup>. Иными словами, успех или неудача подобных квазизаконных конституционных переворотов зависит от способности оппозиции мобилизовать гражданское сопротивление, к которому, в случае его достаточного размаха, могут примкнуть различные отряды элит и широкие слои избирателей, сохранявших прежде относительную лояльность режиму.

Таким образом, одним из самых важных событий прошедшего года следует считать не только сам факт переписывания конституции в интересах президентской «вертикали», но также неспособность общества и оппозиции организовать ему сопротивление. Это обстоятельство выглядит тем более примечательным, что, согласно социологическим опросам, недовольство «обнулением» президентских сроков Владимира Путина было весьма широким. В социологических опросах (которые, с большой вероятностью, могут содержать некоторое искажение в пользу большей лояльности ответов) доля сторонников поправок колебалась в диапазоне 40–51 %, а противников — 30–45%, причем накануне голосования разрыв между двумя группами сокращался. Однако это недовольство, как можно заключить, носило достаточно пассивный характер, а российская оппозиция не сумела предложить убедительные стратегии координации, что в результате позволило властям создать успешную имитацию «подавляющего одобрения» поправок. Это «поражение без сражения», в свою очередь, вызвало волну социальной депрессии среди нелояльных режиму контингентов во второй половине прошедшего года.

Насколько пандемия и сопутствующие ей ограничительные меры способствовали такому сценарию?

## **КОВИД В СОЦИАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ: РЕАКЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ НА ЭПИДЕМИЮ И МЕРЫ ВЛАСТЕЙ**

Как и в экономике, социальные последствия пандемии, сопутствующих ей административных ограничений и экономической депрессии оказались гораздо более ограниченными, чем это можно было предположить весной.

В целом, как показывают данные исследования Фонда общественного мнения, проводившего регулярные обширные опросы по этой теме, реакция российского населения на эпидемию и связанные с ней эффекты была схожей с реакцией населения во многих стра-

---

<sup>28</sup> Versteeg M. The law and politics of presidential term limit evasion / M. Versteeg, T. Horley, A. Meng, M. Guim, M. Guirguis // Columbia Law Review. — 2020. — № 120 (1). — P. 173–248.



нах. Как видно на графике II-A (см. Приложение II), первой реакцией населения на объявление карантина в конце марта стал испуг (не боялось заболеть в этот момент менее 30 % респондентов) и сопутствовавшее ему «ралли вокруг флага» — мобилизованная поддержка жестких мер властей (не одобряли их действия в начале апреля лишь 10 %). Однако после первоначального шока на протяжении весны скепсис в отношении угрозы ковида нарастал: число не боявшихся заболеть выросло летом до 45 %, параллельно росли недоверие к информации об эпидемии, распространяемой официальными СМИ (45–50 % в июне – июле), и негативные оценки действий властей (до 25–30 % от числа опрошенных). В этот момент «эпидемиологической успокоенности» и после отмены жесткого карантина, вызвавшей прилив общественного оптимизма, проходило голосование по поправкам: соответственно, его проведение не вызвало широкого возмущения избирателей, на что отчасти надеялись оппоненты Кремля.

Осенью с началом второй волны эпидемии ситуация изменилась. Число не опасаящихся заболеть вновь снизилось до 20–25 %, недоверие к информации о развитии эпидемии оставалось высоким и даже росло; доверие к мерам властей по борьбе с эпидемией снижалось на протяжении осени, но стабилизировалось, по данным ФОМ, в декабре (см. графики II-B и II-C в Приложении II). Однако важно иметь в виду, что среди не доверяющих информации об эпидемии и не испытывающих доверия к мерам властей присутствуют две группы с прямо противоположными установками. Как видно из таблицы II-D, из 50 % опрошенных, не доверявших информации об эпидемии в июльском опросе ФОМ (на пике «эпидемиологической успокоенности») две трети считали, что СМИ преувеличивают угрозу эпидемии, а одна треть — что преуменьшают, а согласно октябрьскому опросу «Левада-центра» (в начале второй волны), 60 % не доверяющих информации об эпидемии делятся на две почти равные группы — считающих, что угроза преувеличена и что преуменьшена (см. табл. II-D в Приложении II). Соответственно и меры властей по борьбе с эпидемией оцениваются с противоположных позиций: считающие необходимым второй жесткий локдаун и его противники в октябре составляли две равные группы (см. график II-E в Приложении II). При этом наименьшей поддержкой локдаун пользовался среди представителей старших рабочих возрастов (40–54 года), бедных («едва хватает на еду») и жителей крупных городов за исключением Москвы.

Эта социально-демографическая картина вполне соответствует общей закономерности восприятия пандемии в мире как своего рода trade off экономических издержек и «угрозы выживанию». В более бедных сообществах экономические потери имеют больший вес,

более богатые могут себе позволить большие масштабы экономических потерь ради снижения рисков и смертности. С другой стороны, в больших городах выше доля сервисной экономики и некорпоративного сектора, где сосредоточены основные и невозполнимые финансовые потери локдауна. Так или иначе, в отношении к эпидемии и сопутствующим ей мерам властей российское общество (как и многие другие) оказывается расколото на группы с прямо противоположными оценками и претензиями. При этом подобные расколы могут иметь как социально-экономическую (богатые — бедные), так и ценностно-идейную подоплеку. Так, например, в США восприятие степени угрозы эпидемии, а значит и отношение к сопутствующим ограничениям, сильно зависело от партийности респондентов: важнейшей угрозой эпидемию считали летом более 80 % респондентов-демократов и вдвое меньше республиканцев<sup>29</sup>.

В результате значимым политическим фактором эпидемия становилась лишь в тех странах, где первоначально власти занижали угрозу ковида и не вводили ранних упреждающих мер. В этом случае последующее развитие эпидемии — рост заболеваемости и смертности — подрывало доверие к ним и выставляло их в глазах населения как неэффективных и некомпетентных, усиливая и резонируя сопутствующие поводы недовольства, как это случилось, например, в Беларуси. В России же реакция властей вполне соответствовала усредненным ожиданиям: жесткие меры ранней весной на фоне испуга и неопределенности, ослабление ограничений по мере нарастания скепсиса и усталости от карантина к лету и новые умеренные и выборочные ограничения в ходе второй волны осенью 2020 г. В результате ни административные провалы, ни недостаточные мощности здравоохранения, ни манипулирование информацией (намеренное занижение масштабов эпидемии и смертности, особенно в летние месяцы) не стали в России факторами консолидации недовольства.

Весьма умеренной оказалась и реакция населения на экономические последствия пандемии и карантинных мер. Все основные долгосрочные индикаторы социальной обстановки «Левада-центра» — оценки положения дел в стране, индексы потребительских, социальных и протестных настроений — не демонстрируют никаких шоковых состояний (см. соответствующие графики в Приложении III). Напротив, уровень социального напряжения выглядит даже меньшим, чем во время кризиса 2015–2016 гг. и в конце 2018 г. Можно высказать гипотезу, что объяснением этого феномена является крайне неравномерное распределение экономических издержек ковид-кризиса. Как показано выше, в экономическом раз-

---

<sup>29</sup> Tyson A. Republicans remain far less likely than Democrats to view COVID-19 as a major threat to public health / A. Tyson // Pew Research Center. — Режим доступа: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/22/republicans-remain-far-less-likely-than-democrats-to-view-covid-19-as-a-major-threat-to-public-health/>

деле настоящего выпуска, в то время как в целом снижение реальных доходов населения составило в 2020 г. около 4 %, зарплаты и пенсии даже выросли более, чем на 2 %. Это означает, что бюджетный и корпоративный секторы рынка труда оказались в значительной степени защищены от кризиса, основной удар которого пришелся на малый бизнес, индивидуальных предпринимателей и самозанятых. Однако именно этот сектор в социальном плане является наиболее индивидуалистическим, сегментированным и не склонным к организованным проявлениям социальной солидарности.

Несмотря на то, что эпидемия и сопутствующие ограничения в целом благоприятствовали успеху «поправочной» кампании Кремля, опыт этого года показывает, что при наличии сильных мобилизационных стимулов и «вирусных» повесток ситуация пандемии не была критическим препятствием для протестных мобилизаций. Об этом свидетельствует и внезапный «шторм» Black lives matter, и протестные кампании в Беларуси и российском Хабаровске, беспрецедентные по размаху и продолжительности для этих политических локусов. Фактор эпидемии не останавливал людей, когда они испытывали сильные политические и протестные эмоции. Это означает, что легкость, с которой прошел российский режим поправочную кампанию не может быть приписана эпидемии и карантину. Ее следует адресовать другим факторам: эффективности репрессивных стратегий и институтов политического режима, организационной слабости оппозиции и неконсолидированности антиавторитарных настроений в обществе.

## **ВЫЗОВЫ ДЕСЯТИЛЕТИЯ: ЭРОЗИЯ ХАРИЗМЫ, ПРОТЕСТНЫЙ РЕГИОНАЛИЗМ И ИНВЕРСИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ**

Несмотря на то, что пандемия и связанные с ней реальные и потенциальные социальные шоки не стали большой проблемой для российских властей и даже препятствием для «поправочной» кампании, тенденции общественного мнения, проявившие себя и укрепившиеся в этом году, выглядят серьезным вызовом для режима — вызовом, который будет определять политическую динамику и политические стратегии акторов в начавшемся десятилетии. Совокупность факторов, формирующих эти вызовы, по нашему мнению, выглядит следующим образом:

- (1) продолжающаяся экономическая стагнация — крайне низкие темпы роста на фоне нарастающих бюджетных ограничений (см. подробнее в экономическом разделе этого выпуска);
- (2) «усталость от лидера» — девальвация харизматической легитимности;

- (3) протестный регионализм, разделяемый населением и местными элитами (см. об этом в статье Александра Кынева в настоящем выпуске),
- (4) трансформация медиасреды, подрывающая эффективность практик «информационной автократии», игравших значительную роль в обеспечении авторитарного равновесия в России прежде.

Эффекты «усталости от лидера» и протестного регионализма ярко проявили себя в двух протестных кампаниях осени 2020 г. — в Беларуси и российском Хабаровске. В случае Лукашенко утрата харизматической легитимности выглядит особенно наглядной: патерналистские повестки и риторические ходы, которые обеспечили Лукашенко безраздельное доминирование в белорусской политике 20 лет назад, совершенно не работают сегодня для значительной части белорусского общества и в особенности более молодых когорт. Предложенные Лукашенко более 20 лет назад «советские» цели и ценности: стабильность, занятость и умеренный рост под покровительством России — потеряли притягательность для значительной части белорусов.

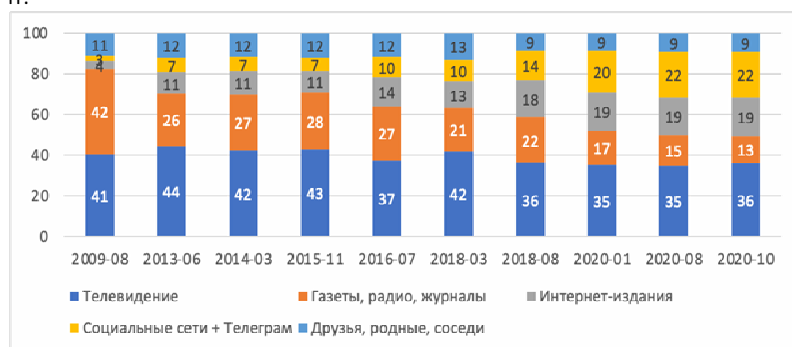
Протесты в Хабаровске также обозначили несколько важных проблем. Прежде всего под сомнение была поставлена модель управления элитами, которая успешно использовалась Кремлем два десятилетия: обвинения в коррупции и уголовные преследования нелояльных представителей элиты немедленно лишали их не только карьерной позиции и социального статуса, но и какой бы то ни было общественной поддержки. В случае Сергея Фургала предъявленные Москвой тяжкие обвинения оказались менее значимы, чем повестка регионального сопротивления «диктату Москвы» и коррупции, ассоциируемой с «вертикалью власти» (ср. сокрушительное поражение «Единой России» в Хабаровском крае на региональных выборах 2019 г.). Эта ситуация переворачивает конструкцию, на которой был создан политический капитал раннего путинизма, когда, напротив, с «вертикалью власти» связывались надежды на ограничение коррупции и произвола местных элит. Характерно, что одним из центральных конфликтов в отношениях Москвы и хабаровской администрации стало падение рейтинга президента на фоне роста рейтинга губернатора в крае<sup>30</sup>. Таким образом, «изношенность» харизмы и повестки, с одной стороны, и усиление протестного регионализма, с другой, создают угрозу путинской модели управления — легитимности созданной им президентской «вертикали».

---

<sup>30</sup> Запись разговора об этом между Сергеем Фургалом и полпредом президента в Дальневосточном округе Юрием Трутневым оказалась в сети // Режим доступа: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_akZn2hUYk](https://www.youtube.com/watch?v=_akZn2hUYk)

Наконец, еще один системный вызов политическому режиму связан с изменениями структуры медиапотребления. Эта тенденция обозначилась еще в 2019 г. в связи с летними протестами в Москве<sup>31</sup>, но в 2020 г. стала более очевидной и масштабной. Речь идет о том, что в последние три года существенно сокращалась роль телевизора и традиционных СМИ (радио, газеты, журналы) в структуре источников информации населения и, наоборот, возросла роль интернет-изданий и в особенности социальных сетей. Как видно на Графике 1 ниже, в середине 2010х в среднем доля телевизора и традиционных СМИ составляла две трети всех упоминаемых респондентами источников информации о происходящем в стране и мире (40 % — телевизор и 27 % — традиционные СМИ), к 2018 г. эта доля сократилась до 60 %, а в 2020 г. — уже до 50 % (35 % — телевизор и 15 % — традиционные СМИ). В то же время доля интернет-изданий и соцсетей выросла с 20 % в середине 2010-х до 40 % в 2020 г. Таким образом, доля телевизора в медиапотреблении упала с 43 % в середине 2010-х до 35 %, а доля традиционных СМИ, соответственно, с 27 % до 15 %. Вполне предсказуемо, у более богатых и более образованных доля интернет-изданий и соцсетей выше (46–48 %), а у бедных и малообразованных — меньше (около 30 %); соответственно, телевизор здесь по-прежнему доминирует. Но самый масштабный разрыв наблюдается в разрезе возрастов: у людей 18–35 лет доля интернет-источников среди источников информации составляет 60 %, причем доля соцсетей — 35 %, а в старших возрастах (55+ лет) доля интернет-источников составляет лишь 20 %, а доля одного только телевизора выше 45 % (см. график 2).

**График 1.** Изменения структуры медиапотребления (источников информации) в 2009–2010 гг.

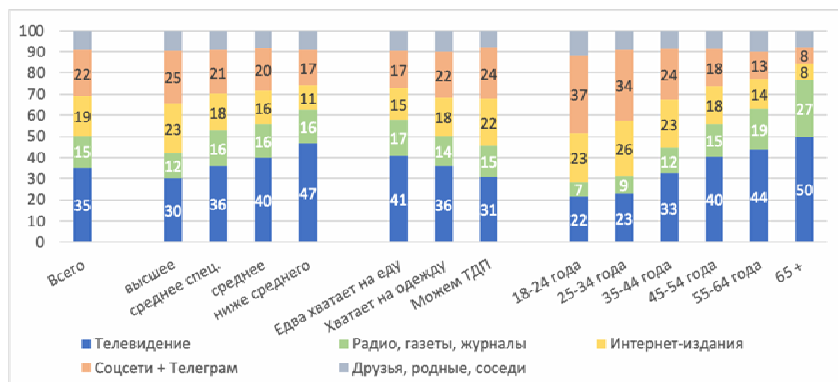


*Источник данных:* опросы «Левада-центра», расчеты автора. В опросах респонденты называют несколько источников информации, которыми они в основном пользуются («Откуда вы чаще всего узнаете о ново-

<sup>31</sup> См.: Рогов К. Люди соцсетей и дети телевизора / К. Рогов // Ведомости. — 2019. — 29 окт. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/10/29/814927-lyudi-sotssetei>

ствах в стране и в мире?»), здесь ответы нормированы как доли от общего числа упоминаний всех источников информации.

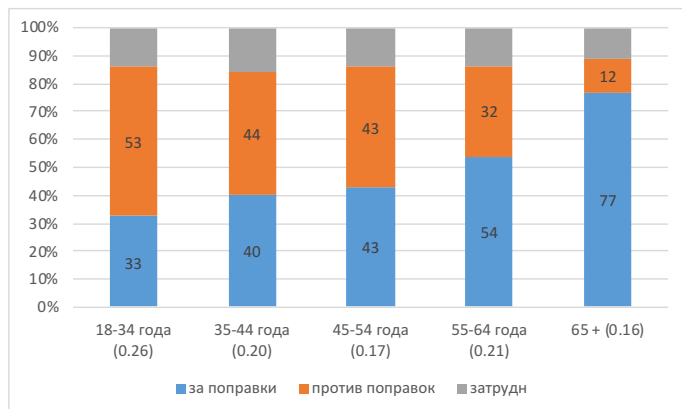
**График 2.** Структура медиапотребления (источников информации) в разрезе социально-демографических групп, 2020 г.



*Источник данных:* опросы «Левада-центра», расчеты автора. В опросах респонденты называют несколько источников информации, которыми они пользуются, здесь ответы нормированы как доли от общего числа упоминаний всех источников информации; в 2020 г. «Левада-центр» задавал вопрос «Откуда вы чаще всего узнаете о новостях в стране и в мире?» в рамках исследования «Курьер» в январе, августе и октябре, мы приводим среднее значение распределений по трем опросам.

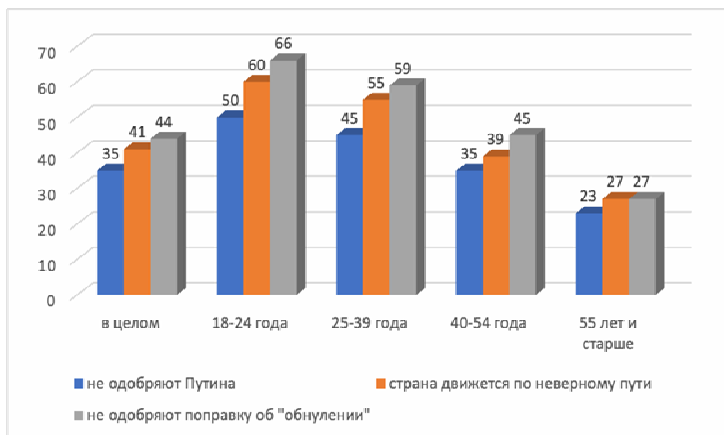
Эта асимметрия в источниках информации ведет к тому, что младшие и старшие возраста имеют дело с существенно различающимися картинами мира, что отражается не просто в различии, но своего рода инверсии оценок и предпочтений. Так, в мае–июне абсолютное большинство в возрастных группах 18–34 года составляли противники конституционных поправок, в возрастах 35–44 года они составляли относительное большинство, в следующей возрастной группе число сторонников и противников было равным и лишь среди людей старше 55 лет сторонники поправок абсолютно преобладали (график 3). С весны этого года обозначилась корреляция возраста с отношением к президенту Путину и оценкой положения дел в стране (график 4): среди молодых возрастов (18–39 лет) доля не одобряющих президента приближается к 50 %, недовольны ситуацией в стране более 55 % и не одобряли «обнуление» более 60 %.

**График 3.** Отношение к поправкам по возрастным группам



Агрегированные данные ответов на вопрос «Если бы вы приняли участие в голосовании, то вы проголосовали бы «за» или «против» предложенных поправок?» из майского опроса «Левада-центра» (исследование «Курьер», 22–24 мая 2020 г.) и вопрос «Одобряете ли вы поправку об обнулении президентских сроков, которая позволит Владимиру Путину принять участие в президентских выборах после истечения его нынешнего срока?» июньского опроса (исследование «Курьер», 27–28 июня 2020 г.). В скобках указаны доли соответствующих возрастных групп во взрослом населении России.

**График 4.** Оценки положения дел, одобрение Путина и отношение к «обнулению» по возрастным группам



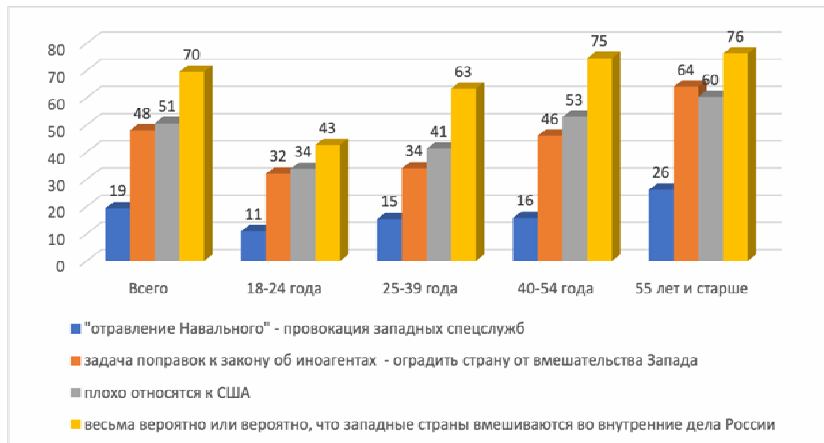
Все три вопроса задавались в рамках июньского исследования «Курьер» «Левада-центра», т. е. представляют одну и ту же выборку.

Нельзя сказать, что взгляды старших и младших возрастов противоположны во всем и что взгляды младших возрастов последовательно демократические, значительное расхождение обнаруживается прежде всего в ряде чувствительных вопросов, попадающих в фокус сетевых дискуссий. В этих вопросах становится заметна индоктринированность и мобилизованность старших возрастов и потребителей, ориентированных на традиционные СМИ, с одной стороны, и гораздо более плюралистическая картина в младших возрастных группах и среди тех, для кого социальные сети являются важным источником информации.

Одним из таких чувствительных вопросов является доктрина «внешнего вмешательства» — приписывание пропагандой поводов политических скандалов и оппозиционных выступлений «вмешательству Запада». На графиках 5 и 6 представлены цифры поддержки этой доктрины среди различных возрастов и групп, доверяющих различным источниками информации. В младших возрастах (18–39 лет) меньше 15 % верят, что отравление Навального — это провокация западных спецслужб, треть респондентов считает, что ужесточение законодательства об иноагентах призвано оградить страну от внешнего вмешательства и меньше 40 % заявляют о негативном отношении к США, в старших возрастах соответствующие цифры 26 %, 64 % и 60 %. Легко заметить, что значения для возрастных групп 18–39 лет и для групп, ориентированных на соцсети в качестве источников информации, практически идентичны, также как идентичны цифры поддержки этой доктрины для старших возрастов и групп, ориентированных на информацию традиционных, несетевых СМИ. Как некогда в СССР, доктрина «внешнего вмешательства» сегодня является основным инструментом общественной легитимации репрессий против оппозиционной деятельности и инакомыслия, однако зона ее эффективности ограничена, как видим, преимущественно старшими контингентами, а вот до тех, чья информационная картина формируется связкой интернет-изданий и социальных сетей, доносить ее пока удается с трудом.

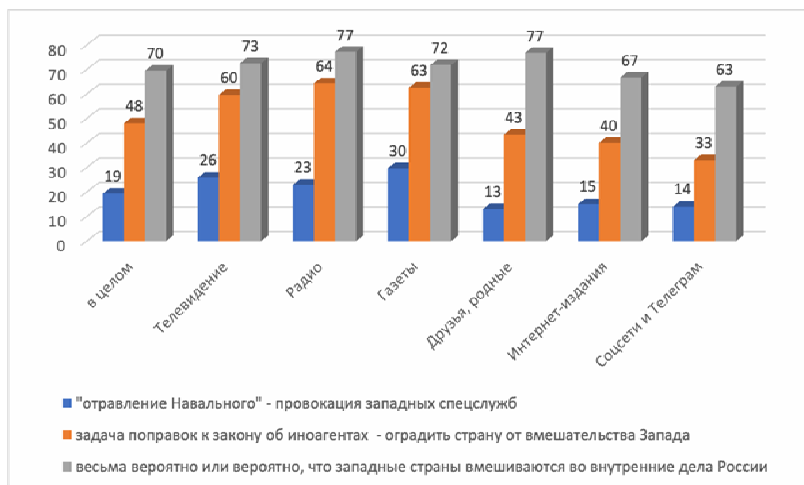


**График 5.** Поддержка доктрины «внешнего вмешательства» в разрезе возрастных групп



Источник данных: «Левада-центр», исследование «Курьер», декабрь 2020 г.; исследование «Курьер», ноябрь 2020 г. (вопрос об отношении к США).

**График 6.** Доктрина «внешнего вмешательства» в разрезе доверия источникам информации



Источник данных: исследование «Курьер», декабрь 2020 г., «Левада-центр».

Отсутствие организованного сопротивления авторитарным тенденциям и институтам, с одной стороны, и ослабление факторов легитимности режима в глазах населения, с другой, провоцируют Кремль на расширение репрессивных практик и политического контроля на всех этажах социальной системы. Покушение на Алексея Навального, суд над муниципальным депутатом Юлией Галяминой (пытавшейся организовать протестную кампанию против «обнуления») и очередная порция репрессивных законодательных новелл, направленных преимущественно против блогеров и расширяющих возможности уголовного преследования за участие в митингах, одобренная думой под новый год, — наглядные проявления этой стратегии. Как в Беларуси, так и в России, большой бюджетный и корпоративный сектор, пользующиеся господдержкой, стареющее население и эффективность государственного насилия позволяют поддерживать статус-кво и ограничивать проявление нелояльности.

**Аркадий Дубнов,**  
*политический аналитик, эксперт по странам СНГ и постсоветского пространства*

## **ВОКРУГ РОССИИ: СТРАТЕГИЯ РАЗМОРАЖИВАНИЯ, СМЕНА ПОКОЛЕНИЙ И РЕ- КОНСТРУКЦИЯ СОЮЗА**

*На пространстве бывшего СССР в 2020 г. происходили драматические события, обозначившие новый виток кризиса, существовавшего здесь в постсоветский период конфликтного статус-кво. Цикл локальных войн, связанных с размораживанием и эскалацией замороженных конфликтов 1990-х, начатый «грузинской войной» 2008 г., а затем войной на востоке Украины в 2014–2015 гг., имел продолжение в Карабахской войне 2020 г. Война отразила изменение баланса сил в регионе: снижение влияния европейских структур и усиление влияния России и Турции. Но на более глубоком уровне обострение этих конфликтов связано как с приходом в ряде стран СНГ в политику нового поколения лидеров и граждан, стремящихся дистанцироваться от «общего прошлого», с одной стороны, так и с возвращением российской политики к «имперскому функционалу» — с другой. Столкновение двух этих тенденций способно порождать новые конфликты на протяжении наступившего десятилетия. А основной стратегией Кремля — стратегией реализации «имперского функционала» — по всей видимости, должно стать новое углубленное содружество или союз под патронажем Москвы, включающий в себя как Беларусь, так и ряд непризнанных территорий на пространстве бывшего СССР. Этим «собираением земель» Кремль намерен обозначить «историческую миссию» пролонгированного президентства Владимира Путина.*

### **РАЗМОРОЗКА: СТАРЫЕ КОНФЛИКТЫ И НОВОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОКОЛЕНИЕ**

Драматическим гротеском на современную постсоветскую политику выглядел прошедший под конец года, 18 декабря в режиме видеоконференции саммит стран СНГ. Именно это мероприятие стало наиболее адекватным итогом происходивших на этом пространстве в 2020 г. процессов, самым трагическим из которых (помимо распространения пандемии) стала 44-дневная война в Карабахе. Можно утверждать, что эта война стала еще одним этапом длительного и до сих пор незавершенного распада СССР. Никогда раньше лидер одной страны-участницы Содружества не докладывал на саммите коллегам со столь «невыносимым» (как можно судить по некоторым отзывам дипломатов) торжеством о победе над другой страной-участницей Содружества. Президент Азербайджана Ильхам Алиев называл прошедшую войну «отечественной», а руководство побежденной страны — «преступным», говорил об армянских «реваншистах» (а его советники рассуждали об «армянском фашизме»), обвинял предыдущих президентов Армении Кочаряна и Саргсяна в преступных замыслах, одновременно снимая ответственность за поражение с ее нынешнего лидера, премьер-

министра Никола Пашиняна (которого он еще парой дней ранее клеймил как главного виновника войны).

Выступление Алиева, иногда выглядевшее истерическим и продолжавшееся около часа, взломало весь протокол встречи и сопровождалось растерянным, если не сказать, потрясенным молчанием коллег. Никто из них не решился поставить под сомнение эскапады азербайджанского президента. Путин рассказал о своих миротворческих усилиях, позволивших добиться перемирия, а президент Казахстана Токаев подвел итог, заявив, что «потушен очаг конфликта, отравлявшего политическую атмосферу СНГ на протяжении всего его существования».

Межнациональные конфликты, рвавшие полотно имперского наследия Союза на переломе 1980-90-х и замороженные к середине 1990-х гг., начали «оттаивать» в новом веке. Первые признаки «разморозки» появились в 2008 г., когда разразилась российско-грузинская война. Это случилось после прихода к власти в Грузии Михаила Саакашвили, представлявшего первое постсоветское поколение грузин. Разморозка карабахского конфликта также не в последнюю очередь обязана бескомпромиссности «младоармян», выступивших против коррумпированной власти и обеспечивших победу Пашиняна на парламентских выборах 2018 г. Именно их голосом он громко на весь мир прокричал: «Арцах – это Армения!», чем вынудил Ильхама Алиева взвести курок войны. Для этих поколений характерно неприятие унаследованных от жизни в СССР традиций, прежде всего — страха перед властью, и стремление выйти за пределы предписанных степеней свободы, получить право на принятие решений, определяющих судьбу и будущее страны. И, что самое важное, они уже в гораздо меньшей степени ориентированы на Россию. Свою волю это поколение проявило в той или иной форме и степени на многих парламентских и президентских выборах, состоявшихся в 2020 г. — в Киргизии, Беларуси, Молдове.

Историческая драма 44-дневной войны так или иначе оказалась следствием не просто смены режима в Армении, но и смены поколений. Никол Пашинян и возглавляемое им «младоармянство» проиграло войну не только потому, что армянская армия оказалась к ней не готова, и не только от того, что власть в Ереване оказалась слишком самоуверенна и увлечена укреплением своих внутривнутриполитических позиций вместо того, чтобы озаботиться военным строительством. Формирование демократических институтов и стремление покончить с коррумпированными кланами в стране, находящейся в состоянии перманентной войны, где эти кланы составляли скелет военно-политического режима, не могли не сказаться печально на обороноспособности армянского государства. Кроме того, новое руководство

Армении в силу неопытности недооценило изменившуюся расстановку сил в регионе, связанную с ростом амбиций Турции и ее готовность поддержать войну Азербайджана в Карабахе после того, как она перестала быть сдерживаема партнерскими отношениями с ЕС и даже членством в НАТО. Не сумели в Ереване должным образом проанализировать и возможную реакцию Кремля на решительные действия тюркского азербайджано-турецкого тандема.

Похоже, Пашинян и его команда не рассмотрели и другое чрезвычайно важное обстоятельство: укрепившаяся в последние годы Турция превратилась в геополитического спарринг-партнера России на евразийском пространстве. С одной стороны, Анкара — партнер России по реализации крупнейших газово-энергетических проектов в Европе и двухсторонней торговле, с другой в качестве диссидентствующего члена НАТО важна для России в целях ослабления единства Запада. Лояльные отношения с Анкарой также необходимы Москве для решения своих проблем в Сирии и Ливии. Если бы эти обстоятельства должным образом оценили в Ереване, то вряд ли бы испытывали иллюзии по поводу российского вмешательства в случае войны с Азербайджаном, активно поддержанным Турцией. Все это делает почти неизбежной отставку Никола Пашиняна с поста премьер-министра Армении и возможное начало политического кризиса в стране. Что не исключает новое обострение армяно-азербайджанского конфликта.

### **«КАРТОННЫЙ СОЮЗ»: ПОЧЕМУ СНГ БОЛЬШЕ НЕТ**

Вторая карабахская война 2020 г. обнажила еще один родовой изъян постсоветского пространства: внутри Содружества нет и не может быть единства, основанного на «общности прошлого» — совместного пребывания в составе СССР. Даже не беря в расчет окончательно вышедших из СНГ Грузию и Украину и никогда в него не входивших страны Балтии, карабахская война обнажила раскол в Содружестве по этническому принципу. Это стало особенно наглядным в разгар войны, когда председатель Совета тюркоязычных государств (в него входят Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Турция и Узбекистан), казахстанский дипломат Багдад Амреев от имени Совета выразил поддержку Азербайджану: члены ОДКБ Казахстан и Кыргызстан поддержали этнически им родственное государство в войне против Армении, своего союзника по ОДКБ. А президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев позволил себе поздравить президента Азербайджана с окончанием войны. Поэтому слова казахстанского президента Токаева, заметившего, что с окончанием войны потушен очаг, отравлявший политическую атмосферу в СНГ, выглядят лукавством.

Таким образом, ОДКБ еще раз подтвердила свой «картонный» характер, доказав полную непригодность для обеспечения безопасности своих членов при наличии замороженных конфликтов, к которым они имеют отношение. В Ереване отдавали себе в этом отчет, потому и не предпринимали попыток апеллировать к ОДКБ в поисках военной поддержки. Для этого отсутствовали и формальные причины: боевые действия шли на территории Нагорного Карабаха, не являющегося территорией Армении.

Обратной стороной слабости патронируемой Россией ОДКБ стало кажущееся неожиданным усиление военно-политического влияния как раз именно России на Южном Кавказе. Военное невмешательство России в армяно-азербайджанскую войну, несмотря на очевидные попытки Еревана втянуть ее, были оправданы, несмотря на упреки со стороны армян в предательстве Москвы. Война России на Кавказе сопряжена с трагическим дежавю двух чеченских войн, слишком свежих в памяти нынешних поколений россиян. В то же время миротворческий и военно-гуманитарный десант, высадившийся в Карабахе согласно достигнутому при посредничестве Москвы в ночь на 10 ноября перемирию между Баку и Ереваном, позволил России единолично, без согласования с США и Францией, двумя другими сопредседателями Минской группы ОБСЕ по урегулированию карабахского конфликта, увеличить общую численность своего военного присутствия на Южном Кавказе до 11 000 человек (с учетом уже дислоцированных военных баз России в Армении, Абхазии и Южной Осетии).

С учетом того, что значительную роль в обеспечении жизнедеятельности не занятой азербайджанскими силами части Карабаха играют теперь россияне, не будет преувеличением сказать, что эта часть Карабаха де-факто превращается в российский протекторат. Таким образом, в некотором отношении сбывается прогноз автора этих строк, утверждавшего в разгар 44-дневной войны, что одним из решений карабахской проблемы может стать возвращение к некоему подобию Кюрекчайского мира, заключенного в 1805 году в разгар русско-персидской войны, когда Карабахское ханство перешло под военно-политическое покровительство царской России, обеспечивавшей ему безопасность. Сама история, нравится это кому или нет, возвращает российскую метрополию к имперскому функционалу.

## «РОССИЙСКОЕ СОДРУЖЕСТВО»: НОВАЯ СТРАТЕГИЯ КРЕМЛЯ ДЛЯ «ОБНУЛЕННОГО» ПУТИНА

Советский Союз распался как континентальная империя. В этом случае, по мере отделения от метрополии ее территориальных приобретений, меняется и утрачивает свой первоначальный характер сама метрополия (в отличие от распада колониальных, морских империй, где метрополия сохраняется в прежнем виде). Россия как метрополия отчетливо меняет свой характер по мере распада, поскольку по природе своей, по воспроизводящемуся менталитету ее властителей является империей. Внутренний законопорядок, поддерживающий ее существование в нынешнем виде, требует расширения своей территории либо наращивания военно-политического влияния. Это как кататься на велосипеде: пока крутишь педали — едешь, перестал крутить — остановился. Однажды, в 1997 году мне довелось беседовать в приватной обстановке с Татьяной Дьяченко, в ту пору советницей своего отца, президента Ельцина. Тогда актуальной темой было создание Союзного государства России и Белоруссии:

— Скажите, Татьяна, а зачем вашему отцу объединяться с таким деятелем, как Лукашенко, ведь понятно, что это за человек?

— Ну, понимаете, хочется ведь, чтобы страна была больше.

Эту логику в действиях России мы обнаружим и теперь.

Мало кем замеченным следствием победы Азербайджана в карабахской войне стало изменение ситуации вокруг практически никем не признанной республики Абхазия. 12 ноября, спустя два дня после карабахского перемирия, состоялась встреча Путина с абхазским президентом Асланом Бжания, после чего сторонами была подписана трехлетняя Программа формирования общего социально-экономического пространства России и Абхазии. Бжания откровенно дал понять, что Абхазия готова на еще более глубокое втягивание под российскую юрисдикцию из опасения, что в Грузии может возникнуть искушение повторить карабахский успех Азербайджана по возвращению утраченных в начале 1990-х территорий. Не так важно, впрочем, с чьей стороны была проявлена инициатива формирования «общего пространства» — главное, что абхазы готовы сдать свои предпоследние редуты независимости: запрет на продажу россиянам недвижимости на побережье Черного моря или даже на предоставление им второго гражданства, что выглядело раньше для них табуированным шагом в связи с возможностью утраты этнического доминирования, которое они вернули себе после абхазо-грузинской войны 1992 г. Ситуация в Абхазии сейчас критическая: впереди зима, электричество едва-едва поступает в дома, а Москва готова закольцевать абхазскую

электросеть с российской, если Сухум согласится снять запрет на приобретение российскими энергокомпаниями электросетей Абхазии.

Но еще важнее пересказанные Бжанией «глобальные планы» президента Путина: российский президент, по его словам, «анализируя глобальные процессы, надеется объединить группу государств на евразийском пространстве, включая Белоруссию, абхазов, всех тех, кому это интересно, в близкий с Россией Союз»<sup>32</sup>. Эти планы вполне стыкуются с перспективой разморозки еще одного застарелого конфликта начала 1990-х, приднестровского, после недавнего избрания президентом Молдовы Майи Санду. Ее требование вывести из Приднестровья Ограниченную группу российских войск (ОГРВ) и российских миротворцев вновь ставит вопрос о статусе самопровозглашенной Приднестровской Молдавской республики (ПМР). В Москве уже назвали эти призывы провокационными, направленными на дестабилизацию региона и даже на опасность возгорания вновь вооруженного конфликта. Нетрудно предположить, что ПМР может оказаться в числе тех территорий, которым покажется, как выразился Путин, «интересным войти в близкий с Россией Союз». И такая перспектива может быть предложена Москвой новому руководству Молдовы в качестве запросной позиции на переговорах, посвященных статусу Приднестровья, судьбе ОГРВ и российских миротворцев. То, что ПМР не имеет общих границ с Россией, не так важно: Калининград — вполне российский регион, несмотря на отсутствие границы с метрополией.

Относительно Беларуси в Москве безусловно исходят из того, что республика останется в зоне ее влияния и в составе Союзного государства независимо от того, останется ли она «под Лукашенко» или ему придется уступить место другому лидеру в результате новых выборов по измененной конституции. Москва уже давно не дорожит персоной Лукашенко, политический «срок годности» которого истек. И головная боль Кремля состоит в выработке наиболее безболезненного алгоритма властной рокировки в Минске и в поиске подходящей замены Лукашенко. Целеполагание Кремля при этом вполне очевидно: смена режима в Беларуси ни при каких обстоятельствах не должна угрожать выходом республики из орбиты тесной военно-политической близости с Россией. При этом допускается известный люфт в сторону гуманитарного и экономического сотрудничества с Евросоюзом или даже сближения, но без полноправного участия в европейских структурах. На таких условиях план Путина

---

<sup>32</sup> Елена Заводская: «Аслан Бжания: "Группа государств на постсоветском пространстве... будет организовывать некий союз"» // Эхо Кавказа. — 2020. — 3 дек. Режим доступа: [https://www.ekhokavkaza.com/a/30982664.html?fbclid=IwAR1kOzYq9UPbEfm1HigBvR1TGRuS04-jeJMtBoLh4i\\_7fEAYnCSbFM0198](https://www.ekhokavkaza.com/a/30982664.html?fbclid=IwAR1kOzYq9UPbEfm1HigBvR1TGRuS04-jeJMtBoLh4i_7fEAYnCSbFM0198)



включить Беларусь в круг особо близких к России территорий может показаться достаточно реалистичным и стать основой для новой концепции Кремля по организации европейской части постсоветского пространства.

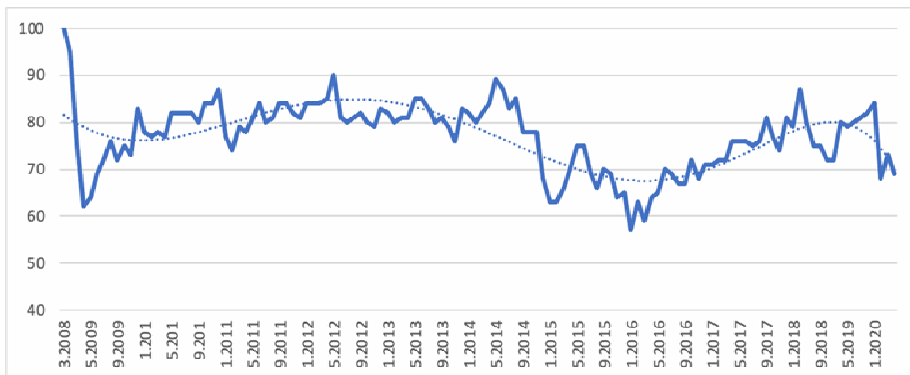
Так или иначе, похоже, в Москве всерьез готовят почву для создания некоторого «Российского содружества» или Союза, который будет выглядеть как своего рода расширение нынешнего союза с Беларусью в «углубленном» формате и в котором Путин видит историческую миссию своего пролонгированного благодаря конституционным поправкам правления.

### ПРИЛОЖЕНИЕ III. ИНДИКАТОРЫ СОЦИАЛЬНЫХ НАСТРОЕНИЙ

Разумеется, при ответе на прямые вопросы о том, каким был 2020 г., и на просьбы сравнить его с предыдущими респонденты не скупались на негативные оценки, но здесь сказались в основном бытовые шоки слома привычных жизненных стереотипов и привычек. В ответах на задаваемые социологами из года в год обычные индексные вопросы мы не видим шоковых реакций и сильной депрессии. Как видно из графиков, субъективный эффект кризиса, связанного с пандемией, пока значительно слабее, чем эффект кризиса, связанного с падением цен на нефть в 2015–2016 гг. и лишь незначительно превосходит волну потребительского пессимизма начала 2019 г. (график III-A). Не демонстрируют каких-то острых и шоковых состояний и оценки положения дел в стране: лишь в декабре доля негативных оценок превысила долю позитивных (график III-B). Всплеск протестных настроений произошел в 2018 г., после пенсионной реформы, и с тех пор эти настроения находятся на необычно высоком уровне, хотя и постепенно снижаются (график III-C). Это, однако, не отражается слишком сильно на реальной протестной активности. В мае – июне несколько выросло число готовых принять участие в протестах с экономическими требованиями.

Как следует из опросов, наиболее тяжелым оказался удар кризиса для старших рабочих возрастов, в то время как не только более молодые возраста, но и старшие (55+ лет) обеспокоены своим материальным положением гораздо меньше (график III-D). Стабильность и даже некоторый рост пенсий на фоне низкой инфляции обеспечили этот эффект.

**График III-A.** Индекс потребительских настроений «Левада-центра»: долгосрочные тренды



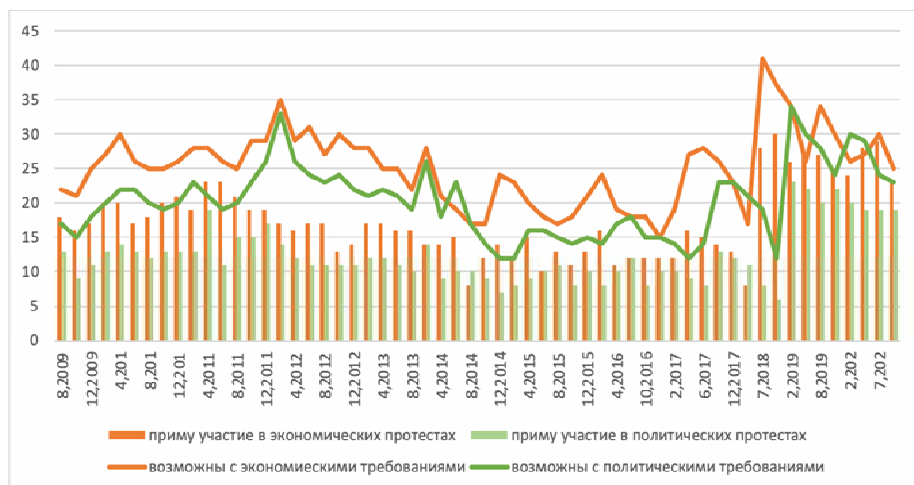
Источник данных: «Левада-центр», <https://www.levada.ru/indikatory/sotsialno-ekonomicheskie-indikatory/>

**График III-B.** Оценка положения дел в стране, 2008–2020 гг.



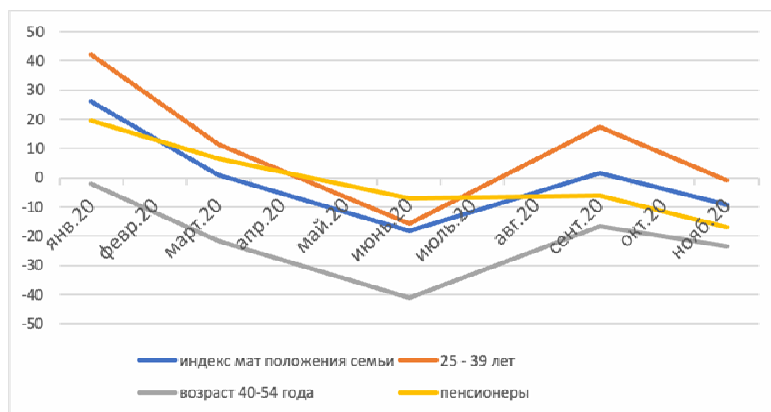
Источник данных: «Левада-центр», <https://www.levada.ru/indikatory/polozhenie-del-v-strane/>

**График III-С. Протестные настроения, 2009–2020 гг.**



Источник данных: «Левада-центр», <https://www.levada.ru/indikatory/sotsialno-ekonomicheskie-indikatory/>

**График III-D. Субъективные оценки изменения материального положения семьи за последний год в разных возрастных группах**



Источник данных: «Левада-центр», исследование «Курьер»; расчеты «ЛМ – Экспертиза»; в июне 2020 г. вопрос задавался в формулировке «Как изменилось материальное положение вашей семьи за последние три месяца?», что могло повлиять на оценки в сторону их понижения.

**Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.**