

<https://helda.helsinki.fi>

пъ " 54 > AB > 9 => 5 ? @ 02 ; 5 = 85 " 2 CA ; > 28 OE 2 = 5 H = 53 >
пъ A ; CG 09 ? 0 = 45 < 88 COVID-19 2 > AA 88

Gel'man, Vladimir

2022-06

пъ Gel'man , V 2022 , ' " 54 > AB > 9 => 5 ? @ 02 ; 5 = 85 " 2 CA ; > 28 OE 2 = 5 H = 53 >
пъ ? 0 = 45 < 88 COVID-19 2 > AA 88 ' , Politi eskaâ nauka - > ; 8B8G5A : 0O = 0
pp. 34-52 .

<http://hdl.handle.net/10138/345324>

cc_by
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

В.Я. ГЕЛЬМАН*

**«НЕДОСТОЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ»
В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ШОКА:
СЛУЧАЙ ПАНДЕМИИ COVID-19**

Аннотация. Хотя пандемия COVID-19 в России пока, увы, далека от завершения и подведение ее даже предварительных итогов явно преждевременно, опираясь на данные об избыточной смертности россиян сегодня можно утверждать, что Россия справилась с ней существенно хуже, нежели большинство развитых стран. Только по состоянию на конец 2021 г. избыточная смертность в России уже превысила миллион человек. На этот результат повлияли многие факторы, включая недостаточное финансирование системы здравоохранения и непродуманную государственную политику в данной сфере на протяжении многих лет. Однако значительную роль в ходе пандемии сыграло и «недостойное правление» – политико-экономический порядок, при котором извлечение ренты представляет собой главную цель и основное содержание управления. Его следствием является низкое качество государственного управления в России по большинству параметров, отмечаемое различными международными агентствами. На этом фоне пандемия COVID-19 стала для российского государственного управления внешним шоком, который усугубил многие сложившиеся ранее тенденции. В статье рассматривается роль механизмов государственного управления в России и задаваемых ими стимулов, а также эффекты управленческих решений, принятых российскими властями, с точки зрения последствий пандемии для страны и ее граждан.

Ключевые слова: внешний шок; стрессоустойчивость; Россия; «недостойное правление»; пандемия.

* Гельман Владимир Яковлевич, кандидат политических наук, профессор факультета политических наук, Европейский университет в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия); профессор, Александровский институт, университет Хельсинки, (Хельсинки, Финляндия), e-mail: vgelman@eu.spb.ru

Для цитирования: Гельман В.Я. «Недостойное правление» в условиях внешнего шока: случай COVID-19 // Политическая наука. – 2022. – № 2. – С. 34–52. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.02.02>

Внешние шоки, стрессоустойчивость и Россия в период пандемии

Анализ внешних шоков – внезапных и сильных негативных воздействий на экономические и политические системы, вызванных влиянием экзогенных по отношению к ним факторов, – полезен для социальных исследований. Он позволяет относительно быстро обнаружить и объяснить тенденции и процессы, которые могут оставаться незамеченными и / или плохо объясняемыми в обычных «нормальных» условиях на протяжении длительного времени [Rosenfeld, 2018]. Внешние шоки, с одной стороны, могут стать приводным механизмом упадка существовавших ранее институтов, а с другой – могут создавать стимулы для ряда успешных инноваций в различных сферах в духе «созидательного разрушения» по Йозефу Шумпетеру. В связи с этим специалисты активно обсуждают стрессоустойчивость (resilience) тех или иных государств и экономик [Ungar, 2018; Thoren, Olsson, 2018]¹, выделяя три ее формы – адаптивную (способность абсорбировать внешние шоки), проактивную (способность снизить уязвимость к новым шокам) и трансформативную (способность повысить эффективность после изменений, вызванных внешними шоками) [Obrist, Pfeiffer, Henley, 2010]. Анализ стрессоустойчивости государств и экономик к внешним шокам, вызванным пандемией COVID-19, безусловно, заслуживает внимания исследователей [Boin McConnell, Hart, 2021; Linkov, Keenan, Trump, 2021].

Говоря о внешних шоках, стоит подчеркнуть, что они довольно редко выступают в качестве своего рода «черного лебедя» [Талеб, 2020] – внезапного явления, против которого бессильны все существующие институты и механизмы управления и которое само по себе способно полностью изменить сложившийся ранее социально-экономический уклад (подобно эпидемии бубонной

¹ См. также: *Benedikter R., Fathi K.* What is a Resilient Society? // *International Policy Digest*. – 2017. – September. – Mode of access: <https://intpolicydigest.org/2017/09/17/what-is-a-resilient-society/> (accessed: 28.12.2021).

чумы, охватившей Европу в середине XIV в.). Гораздо чаще реакция государств на внешние шоки выступает логическим следствием существующих институтов и механизмов управления, которые в условиях перегрузок, вызванных этими шоками, наиболее выпукло проявляют как свои сильные, так и слабые стороны. Примером такого рода может служить реакция советского государства на внешний шок, вызванный резким падением мировых цен на нефть в 1985–1986 гг. Анализируя ее, Егор Гайдар справедливо отмечал, что, с одной стороны, советская система государственного управления была не приспособлена к смене политического курса в изменившихся условиях, а с другой стороны, сложившиеся в позднем СССР политические ограничения не позволяли советскому руководству пойти на пересмотр взятых ранее на себя обязательств в экономике и в социальной сфере без кардинальной смены приоритетов. В результате реакция советского руководства на внешний шок повлекла за собой поворот к непродуманной и непоследовательной макроэкономической политике, которая наряду с другими факторами внесла свой вклад в последующий крах советского государства [Гайдар, 2006].

В более общем плане воздействие внешних шоков на системы государственного управления в значительной степени обусловлено теми характеристиками их институтов и механизмов, которые затрагивают приоритеты ключевых акторов, их ресурсы и стратегии, используемые в ходе кризисов, вызванных внешними шоками. С этой точки зрения пандемия COVID-19, затронувшая практически все страны мира, выглядит своего рода «идеальным штормом», который создал базу для кросс-национального сравнения реакций со стороны различных государств и их стрессоустойчивости к вызванным ею внешним шокам [Laruelle et al., 2021; Arkturk, Lika, 2022].

На фоне ряда других государств с сопоставимым уровнем социально-экономического развития Россия может рассматриваться как отклоняющийся случай реакции на внешний шок, вызванный пандемией. Исходя из объективных стартовых условий, российское государство могло гораздо лучше справиться с пандемией, не доводя ситуацию до столь многочисленных избыточных смертей. У России было немало сравнительных преимуществ, которые позволяли рассчитывать на иное развитие событий. Это 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 неизбежным в условиях пандемии ограничительным мерам и масштабный аппарат силовых ведомств, способных обеспечить соблюдение этих мер. Несмотря на то что российское государство испытывало проблемы с инфраструктурной государственной состоятельностью (*infrastructural state capacity*), предполагающей успешное обеспечение предоставления общественных благ, а также с легитимностью политико-экономического порядка в стране¹, они не имели критического характера.

Однако помимо этих предпосылок важнейший вклад в реакцию России на пандемию внесли факторы, связанные с приоритетами акторов на всех уровнях управления страной. Ключевой особенностью России по сравнению со многими другими государствами являлся тот факт, что сохранение жизней и здоровья россиян к таким приоритетам в принципе не относилось. Александр Мясников, отвечавший за государственный информационный менеджмент в ходе пандемии, суммировал этот приоритет словами: «Кому положено умереть – помрут»². Эта логика опиралась не только на глубоко укорененное в России пренебрежение к жертвам, но и на стратегические расчеты властей. Потеря здоровья граждан (тем более входящих в «группы риска», т.е. создающих дополнительную нагрузку на экономику) сама по себе не создает для авторитарного режима краткосрочных вызовов с точки зрения сохранения власти и доступа к источникам ренты, а служит источником рисков лишь постольку, поскольку может стать триггером массового недовольства граждан властями. Поэтому Кремль был в состоянии принести в жертву здоровье соотечественников ради сохранения политического статус-кво и минимизации экономических потерь, как минимум в краткосрочной перспективе.

¹ Легитимность понимается здесь как убежденность граждан в том, что существующий политический порядок предпочтительнее, нежели любые альтернативы ему [Linz, 1978, p. 17–18].

² Доктор Мясников: Кому положено умереть – помрут // YouTube. – 2020. – 20 мая. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=wztfLJLUSWc> (дата посещения: 28.12.2021).

Политические приоритеты руководства сочетались с теми стимулами, которые задавали сформированные в России институты и механизмы государственного управления и которыми руководствовались акторы в ходе кризиса, вызванного внешним шоком.

Приоритеты, институты и стимулы

Приоритеты, связанные с сохранением статус-кво, несмотря на внешние шоки выступают частным проявлением адаптивной стрессоустойчивости в ущерб ее проактивной и тем более трансформативной формам. В российском случае эти приоритеты наглядно проявились в ходе первой волны пандемии, которая совпала по времени с инициированной Кремлем кампанией по принятию поправок в конституцию страны и обеспечению их одобрения на всероссийском голосовании [Новая (не)легитимность..., 2020]. Эти поправки, предполагавшие возможность продления пребывания Владимира Путина на посту главы государства до 2036 года, сами по себе были призваны, говоря словами Дмитрия Пескова, «зацементировать» Россию¹, дабы исключить любое нежелательное, с точки зрения Кремля, развитие событий в стране в среднесрочной перспективе. Такая адаптивная стрессоустойчивость предполагала принесение перспектив развития страны (включая жизни и здоровье ее граждан) в жертву текущим политическим интересам правящих групп [Застой..., 2021] и на макроуровне во многом предопределила последующие шаги властей в ходе пандемии. Поскольку конституционный плебисцит предполагал мобилизацию всех ресурсов принуждения со стороны государственного аппарата, это обусловило крайне запоздалую реакцию российских властей на пандемию: введение ограничительных мер было сперва отложено, затем растянуто во времени, и ряд объективно необходимых в ходе кризиса шагов (таких, как меры социальной поддержки, включавшие бюджетные выплаты российским семьям с детьми) был обусловлен лишь потребностями покупки лояльности граждан в преддверии голосования.

¹ Поправки в конституцию зацементируют положение России, заявил Песков // РИА Новости. – 2020. – 20 июня. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200620/1573236667.html> (дата посещения: 28.12.2021).

Но и после того, как конституционные поправки в июле 2020 г. были проведены в жизнь, политические стимулы Кремля были обусловлены тем, чтобы минимизировать потери для бюджета, с одной стороны, и избежать реализации непопулярных мер (таких, как локдауны и, позднее, – принудительная вакцинация граждан) – с другой. В целом действия руководства страны в ходе второй и последующих волн пандемии можно рассматривать как стремление переждать свалившиеся на них вследствие внешнего шока неприятности и переложить ответственность за многочисленные проблемы и провалы в противодействии пандемии на правительство, региональные власти и органы управления здравоохранением¹. При этом власти стремились обеспечить материальную поддержку граждан и бизнеса в ходе пандемии в минимальных дозах, перенеся центр своего внимания на поддержку крупных государственных предприятий [Застой..., 2021]. Иными словами, логика «приватизации выгод и национализации издержек», которыми российские власти и ранее руководствовались в процессе государственного управления [Гельман, 2019], оказалась важнейшим механизмом реакции на внешний шок. Российские граждане, видя подобный подход со стороны властей, реагировали на предпринимаемые ими ограничительные меры в лучшем случае безразлично (примером чему может служить практически повсеместное массовое несоблюдение масочного режима), а в худшем случае откровенно их игнорировали. В свою очередь, санкции за невыполнение этих норм по отношению к гражданам намеренно применялись правоохранительными органами крайне селективно, что лишний раз стимулировало к их несоблюдению. В результате в России возник своего рода «порочный круг», когда все новые ограничительные меры все в меньшей мере выполняли свои функции, и их запоздалое применение не достигало значительных целей.

Сходным образом российские власти вели себя и в дальнейшем, когда оперативная разработка и опережающий запуск в про-

¹ *Рустомова Ф., Перцев А.* «Даже слово “карантин” стараются не употреблять». Как президент и правительство перекалывают друг на друга ответственность в борьбе с коронавирусом // Meduza.io*. – 2020. – 1 апреля. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2020/04/01/dazhe-slovo-karantin-starayutsya-ne-upotrebyat> (дата посещения: 28.12.2021).

* Внесен в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

изводство российских вакцин от коронавируса (прежде всего, «Спутник V») так и не стал средством снижения потерь жизней и здоровья россиян в ходе пандемии. На первый взгляд, этот опыт может рассматриваться как «история успеха» российских властей. В ее основе лежали персональные приоритеты высшего руководства страны, которое «поставило» на политически значимый проект и приняло на себя риски, связанные с его реализацией, а также энергия и инициатива руководителей проекта во главе с Александром Гинцбургом, которые выступили в роли предпринимателей, продвигающих новые начинания (policy entrepreneurs), и патронаж вакцинного проекта со стороны высшего политического руководства страны, позволивший создателям вакцины получить карт-бланш на реализацию своих начинаний. Наличие продвинутой технологической базы и квалифицированных кадров, необходимых для разработки и внедрения вакцины, были исключительно важными ингредиентами, но без приоритетов и патронажа руководства страны едва ли удалось бы обеспечить достаточную для реализации проекта в столь сжатые сроки концентрацию немалых материальных и финансовых ресурсов [Гельман, 2021]. Однако вакцинация в России разворачивалась крайне вяло, как в силу недоверия к новым вакцинам со стороны многих россиян, так и в силу отсутствия стимулирующих действий по вакцинации со стороны федеральных и региональных властей. Их усилия по вакцинации граждан по большей части ограничивались указаниями, спускавшимися на низовой уровень в рамках иерархии «вертикали власти», что влекло за собой массовые искажения отчетности со стороны руководителей нижнего звена. Лишь в некоторых регионах власти оказались в состоянии в целях повышения уровня вакцинации использовать дополнительные выплаты медицинскому персоналу (Белгородская область) и привитым гражданам (Москва). Тем не менее по состоянию на конец декабря 2021 г. доля полностью вакцинированных россиян едва превышала 45%¹, заметно уступая по этому показателю практически всем развитым и ряду развивающихся стран.

¹ Coronavirus (COVID-19) Vaccinations // The our world in data. – Mode of access: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL (accessed: 28.12.2021).

При этом производство и продвижение российских вакцин рассматривалось в Кремле прежде всего не как средство борьбы с пандемией как таковой, а как инструмент soft power на международной арене. Российские власти всячески стремились обменять поставки вакцин и / или их обещания на всевозможные выгоды для своей внешней политики на пространстве от Восточной Европы до Латинской Америки. Однако в ряде стран переговоры о поставке «Спутника V» сопровождались скандалами, заключенные от имени России договоры о поставках вакцины систематически не выполнялись, так что российские внешнеполитические успехи в связи с этим стоит охарактеризовать как сомнительные¹. В то же время переговоры о международном признании российской вакцины на уровне ВОЗ и регулирующих органов Европейского союза застопорились. В ответ на это российские власти, исходя из соображений поддержания международного статуса страны и из логики политики протекционизма, не давали согласия на то, чтобы использовать внутри России зарубежные вакцины иначе как на основе взаимного признания (нет оснований считать, что при принятии решений по этим вопросам всерьез принимались во внимание соображения сохранения здоровья россиян и / или их низкое доверие к отечественным вакцинам). В этом смысле можно предположить, что сравнительное преимущество России в плане производства собственных вакцин обернулось своей противоположностью: если бы страна вообще не стала производить свои суверенные вакцины в целях политически мотивированного экспорта, а обеспечила бы массовые прививки российских граждан вакцинами, купленными у зарубежных производителей, то, возможно, это оказалось бы полезнее для здоровья россиян. Так или иначе, шанс на конвертацию «истории успеха» «Спутника V» в реальные достижения страны оказался упущен.

Стимулы на макроуровне, связанные с приоритетами политического руководства страны, в ходе пандемии дополнялись институциональными стимулами на микроуровне, заданными для чиновников и руководителей медицинских учреждений в рамках

¹ *Михлин-Шанир В., Хвостунова О.* Взлет и падение «Спутника V»: Как Кремль использует вакцину от коронавируса как инструмент информационной войны, октябрь 2021. – Режим доступа: https://drive.google.com/file/d/1nTc7dDFOe0cEmiaSTAG5E0-Q-vt_RWw0/view (дата посещения: 28.12.2021).

системы общественного здравоохранения. Эти стимулы были обусловлены ключевыми характеристиками российского «зарегулированного государства» [Панеях, 2013]: сочетанием чрезвычайно высокой плотности и крайне низкого качества государственного регулирования и широкой дискрецией многочисленных контрольно-надзорных органов, заинтересованных в максимизации числа выявленных нарушений нормативных актов и соответствующих наказаниях подконтрольных им лиц и организаций. Эти тенденции оформились в российском государственном управлении задолго до пандемии, а в ее преддверии распространились и на сферу здравоохранения, когда, например, в органах прокуратуры были созданы соответствующие подразделения, надзирающие за законностью в данной сфере и заинтересованные в выявлении нарушений со стороны поднадзорных им организаций. Неудивительно, что стимулы руководителей всех уровней (помимо извлечения ренты) включали в себя минимизацию рисков наказания за реальные или приписываемые им нарушения многочисленных и противоречивых правил и норм, а иерархия «вертикали власти» транслировала эти стимулы сверху вниз, усугубляя демонстрируемое руководством стремление уйти от ответственности за результаты действий по борьбе с пандемией¹. Предельно огрубляя: с точки зрения интересов всех акторов российского здравоохранения не вызывающая претензий со стороны контролеров отчетность и формальное соблюдение регулирующих норм оказались важнее [Novkunskaaya, 2020, Chapter 2], нежели сохранение жизней и здоровья пациентов².

Наконец, важнейшие стимулы к поведению акторов задавали сформированные в России механизмы «информационной автократии» [Guriev, Treisman, 2019]. В этих условиях распространение нежелательной для властей информации о заболеваемости и

¹ Рустамова Ф., Перцев А. «Даже слово “карантин” стараются не употреблять». Как президент и правительство перекалывают друг на друга ответственность в борьбе с коронавирусом // Meduza.io.* – 2020. – 1 апреля. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2020/04/01/dazhe-slovo-karantin-starayutsya-ne-upotreblyat> (дата посещения: 28.12.2021).

* Внесен в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

² Сафонова К. «Мы все боимся – и руководство, и врачи» // Meduza.io.* – 2020. – 21 апреля. – Режим доступа: <https://meduza.io/feature/2020/04/21/my-vse-boimsya-i-rukovodstvo-i-vrachy> (дата посещения: 28.12.2021).

* Внесен в список СМИ, выполняющих функции иностранного агента.

смертности в результате пандемии не без оснований рассматривалось российскими властями как потенциальный источник угроз подрыва легитимности политического режима. Поэтому введение уголовной ответственности за распространение недостоверных сведений (fake news) о пандемии, запугивание персонала государственных учреждений и борьба с утечками сведений служили важнейшими инструментами российских властей для обеспечения контроля за ситуацией. Эти механизмы задавали сильные стимулы к систематическому и преднамеренному искажению информации со стороны глав регионов и муниципалитетов, главных врачей больниц и других должностных лиц. Таким образом, механизм обратной связи в процессе государственного управления в ходе пандемии оказался не просто выключен, а преднамеренно заблокирован, в то время как заведомо недостоверные сведения широко тиражировались в пропагандистских целях. Когда же недостоверность официальной статистики была разоблачена специалистами по анализу данных и предана огласке, в том числе и в зарубежных СМИ¹, этот факт вызвал бурное негодование российских властей, которые позднее оказались вынуждены задним числом корректировать официальные сведения. Стоит иметь в виду, что стремление пресечь распространение нежелательной информации не является чем-то новым: в позднем СССР, который во многом служит нормативным идеалом для нынешних российских руководителей [Гельман, 2019], сведения об эпидемиях и авариях, как правило, официально замалчивались вплоть до катастрофы на Чернобыльской АЭС, когда этот подход продемонстрировал свою неприемлемость [Плохий, 2021]. В свою очередь, официальная демографическая статистика в СССР и России также была подвержена цензуре и умолчаниям [Tolz, 2008], что также могло играть немалую роль в информационных манипуляциях в ходе пандемии.

Какие государственные акторы в России играли главную роль в борьбе с пандемией? Прежде всего следует отметить, что

¹ См.: Meyer H. Experts Question Russian Data on COVID-19 Death Toll // Bloomberg.com. – 2020. – 13 May. – Mode of access: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-13/experts-question-russian-data-on-covid-19-death-toll> (accessed: 28.12.2021); Troianovski A. You Can't Trust Anyone: Russia's Hidden Covid Toll is an Open Secret // The New York Times. – 2021. – 10 April. – Mode of access: <https://www.nytimes.com/2021/04/10/world/europe/covid-russia-death.html> (accessed: 28.12.2021).

еще в начале первой волны заболеваний ответственность была переложена на региональные власти (которым были выделены дополнительные – хотя и явно недостаточные – денежные средства для решения этих задач). Во многом такое решение было оправданным: слишком разными оказались характер и масштаб тех проблем, с которыми в ходе столкнулись российские регионы¹. Но политические и институциональные стимулы, которые обусловили поведение региональных чиновников, во многом усугубляли многочисленные проблемы. Поэтому реакция на пандемию в регионах в лучшем случае была запоздалой и неполной, а в худшем – напоминала попытки «замести мусор под ковер» любой ценой². За исключением Москвы, располагавшей значительным объемом ресурсов и выступавшей приоритетной территорией борьбы с пандемией как в медицинском, так и в политическом отношении, большинство регионов в ходе пандемии по большей части репродуцировали тот же политический курс, который стремились проводить федеральные власти. Они не предпринимали проактивных мер самостоятельно, да и не имели такой возможности из-за ограниченности ресурсов и тех институциональных барьеров, которые были созданы в условиях «зарегулированного государства».

Примечательно, что на фоне регионализации противодействия COVID-19 на федеральном уровне роль координирующего ведомства по борьбе с пандемией в России оказалась возложена не на органы управления здравоохранением – такие, как Министерство здравоохранения или специализированные государственные агентства (как, например, ТНЛ в Финляндии), а на контрольно-надзорные органы. Эти функции выполняла Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Данное ведомство, сформированное в 2000-е годы на основе «наследия» санэпидемстанций советского периода и повысившее свой статус в 2012 г. в качестве отдельной

¹ *Smyth R., Sharafutdinova G., Model T., Klein A.* The Russian Power Vertical and the COVID-19 Challenge: The Trajectories of Regional Responses // PONARS Policy Memos. – 2020. – N 646. – Mode of access: <https://www.ponarseurasia.org/the-russian-power-vertical-and-the-covid-19-challenge-the-trajectories-of-regional-responses/> (accessed: 28.12.2021).

² *Калашиников С.* Липецкий губернатор попросил подчиненных поправить статистику по коронавирусу // Коммерсант. – 2020. – 25 мая. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4356084> (дата посещения: 28.12.2021).

службы в рамках правительства, – и ранее проявляло себя отнюдь не с лучшей стороны как контрольно-надзорный орган по сравнению с другими государственными регуляторами в России [Кучаков, 2020]. Приоритет контроля за соблюдением норм и правил над задачами противодействия COVID-19 во многом отражал подходы политического руководства России к реакции на внешний шок. Неудивительно, что роль Роспотребнадзора в борьбе с пандемией едва ли можно охарактеризовать как позитивную: это ведомство в основном регулировало процедуры и механизмы, создавая порой «узкие места» (как происходило с тестированием на коронавирус в начале первой волны пандемии), но оно объективно не могло, да и не было способно решать проблемы российского здравоохранения как такового. Скорее, его задачи суммировала вице-премьер правительства России Татьяна Голикова, которая напутствовала главу Роспотребнадзора Анну Попову словами «чтобы все было хорошо, и чтобы потом не было стыдно [перед начальством]»¹. В целом Роспотребнадзор вполне последовательно выполнял эти указания, внося значительный вклад в искажение статистики коронавируса и в пассивную и вялую реакцию властей в плане ограничительных мер. 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.

Вместе с тем координация действий различных ведомств и выработка и реализация стратегии по борьбе с пандемией в России оказалась распределена между специально созданным оперативным штабом под руководством Голиковой, рабочей группой Госсовета под руководством мэра Москвы Сергея Собянина и собственно политическим руководством страны в лице Путина и Мишустина. В результате не только ответственность за борьбу с пандемией была «размазана» между различными политиками и чиновниками, но и в целом на федеральном уровне не нашлось тех людей, кто принял бы на себя фактическое руководство противодействием COVID-19 – подобно вице-премьеру советского прави-

¹ Барabanов И., Сошников А., Рейтер С. Кто такая Анна Попова, возглавившая борьбу с коронавирусом в России // BBC Russian. – 2020. – 29 мая. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/features-52775158> (дата посещения: 28.12.2021).

тельства Борису Щербине, руководившему борьбой с чернобыльской катастрофой 1986 г. и внесшему немалый личный вклад в предотвращение и / или смягчение ее наиболее тяжелых последствий [Плохий, 2021]. Дефицит эффективного управленческого лидерства сам по себе отчасти выступал оборотной стороной «недостойного правления» в России и в обычных, рутинных условиях, но в ситуации вызванного пандемией внешнего шока он играл наиболее пагубную роль.

Насколько велики в ходе пандемии были политические риски для Кремля, связанные с вероятностью необратимого масштабного падения массовой поддержки Путина и российского режима в целом, а тем более с вероятностью массовых протестных выступлений? 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 в ходе первой волны пандемии [Новая (не)легитимность..., 2020], то следует признать, что эти риски были не столь уж велики. С точки зрения массовой поддержки властей в ряде стран, предпринимавших решительные шаги по борьбе с пандемией вкупе с обширной финансовой поддержкой граждан и бизнеса, скорее, напротив, отмечался краткосрочный всплеск популярности правительств, обусловленный феноменом «сплочения вокруг флага» (хотя в ряде демократий избиратели на очередных выборах и наказывали правительства, неудачно проявившие себя в противодействии COVID-19). Однако в России спад популярности Путина в ходе первой волны пандемии, отмечавшийся по данным массовых опросов, носил краткосрочный характер. Сам по себе он отнюдь не был критическим с точки зрения поддержания политического статус-кво¹. Более того, можно предположить, что более значительные меры социальной поддержки граждан, с одной стороны, и более активная политика властей по противодействию COVID-19 (особенно после начала вакцинации россиян), скорее всего, сделали бы этот спад менее ощутимым. Вместе с тем помимо отдельных проявлений, вызванных локальными причинами, серьезных публичных выступ-

¹ *Zavadskaya M., Sokolov B.* The Linkages between Experiencing COVID-19 and Levels of Political Support in Russia // PONARS Policy Memos. – 2020. – N 677. – Mode of access: <https://www.ponarseurasia.org/linkages-between-experiencing-covid-19-and-levels-of-political-support-in-russia/> (accessed: 28.12.2021).

лений, вызванных собственно последствиями внешнего шока, в ходе пандемии в России не отмечалось – массовые протесты в 2020–2021 гг. были вызваны совершенно иными причинами. Слабость массовой мобилизации в России в этот период отмечалась отнюдь не только из-за угроз репрессий со стороны властей. Проведенные ранее исследования свидетельствуют, что в российском авторитарном контексте кризисы и сопутствующий им спад реальных доходов скорее способствует снижению протестных настроений: такие настроения острее проявляются не в периоды наиболее тяжелых кризисов, а, напротив, тогда, когда намечается некоторое ослабление кризисных явлений на фоне более позитивных ожиданий будущего [Семенов, 2020].

Так или иначе, сочетание приоритетов политического руководства страны, с одной стороны, и неэффективных институтов и задаваемых ими стимулов – с другой, оказало серьезное негативное воздействие на реакцию России на внешние шоки. Российские власти действовали в ходе пандемии весьма вяло, и как минимум упустили многие возможности для более успешного противодействия COVID-19.

Уроки российской пандемии: внешние шоки, стрессоустойчивость и инволюция

Реакция российских властей на пандемию COVID-19 может служить наглядным проявлением адаптивной стрессоустойчивости к внешнему шоку, которая была обусловлена не только и не столько объективно сложившимися структурными условиями, сколько тем выбором, который сделало политическое руководство страны. Ценой тяжелых потерь для российских граждан (и, в меньшей мере, для экономики страны) российские власти в ходе пандемии смогли добиться своих основных целей – им удалось сохранить и приумножить свою политическую власть, не допустив утраты своего контроля над ситуацией в России, и при этом не слишком растеряв свои ресурсы, как финансовые, так и политические. Такая консервативная реакция властей на внешний шок не предполагала ни мер по снижению уязвимости страны к новым внешним шокам (проактивная стрессоустойчивость), ни тем более каких-либо изменений в российском государственном управлении, направлен-

ном на повышение его эффективности (трансформативная стрессоустойчивость): эти решения заведомо и сознательно оказались исключены Кремлем из меню опций для страны. Подобный вариант консервативной адаптации к последствиям внешних шоков выступает частным случаем процесса инволюции – т.е. своего рода защитного «сворачивания внутрь» всех ранее существовавших институтов и практик, призванного не допустить кардинальных перемен прежнего порядка или, по крайней мере, минимизировать эффекты этих перемен.

Социолог Майкл Буравой, анализирувавший российскую реакцию на рыночные реформы 1990-х годов и непосредственно наблюдавший ее на низовом уровне в российской провинции [Burawoy, 1996, 2001], рассматривал инволюцию как основной способ адаптации российского общества к трудностям перехода к новым экономическим условиям. В результате, по его мнению, вместо трансформации экономики и общества России в условиях переходного периода происходила консервация многих прежних и усугубление новых патологий. И, хотя многие оценки Буравого были как минимум спорными, а ряд описанных им противоречий и проблем рыночных преобразований со временем утратили актуальность для России, эти наблюдения имеют смысл при анализе российской реакции на внешние шоки в более широком контексте.

Почему инволюция, как свидетельствует опыт пандемии, оказывается главным, если не единственным принципом российской стрессоустойчивости, а любые иные варианты реакции на внешние шоки заведомо остаются за пределами повестки дня? Разумеется, интересы как правящих групп, так и иных акторов, стремящихся не допустить ухудшения собственного положения в краткосрочной перспективе, играют огромную роль в выборе подобных стратегий в условиях «недостойного правления» с обусловленными им институтами и стимулами. Но важно также и стремление акторов избегать рисков в условиях высокой неопределенности [Канеман, Словик, Тверски, 2005], помноженное на житейский опыт прежних разочарований после ряда попыток трансформативных реакций на внешние шоки в конце 1980-х годов [Гайдар, 2006] и особенно в 1990-е годы. Если исходить из этих соображений, то трудно не согласиться с мнением экономических экспертов о том, что реакция России на возможные внешние шоки, способные вызвать глубокий и длительный застой в

российской экономике, вероятнее всего будет носить сходный характер инволюции [Застой..., 2021]. Проблема состоит в том, что инволюция сама по себе не только не способна решить социально-экономические проблемы, столь остро проявляющиеся в ходе внешних шоков, но лишь усугубляет их, отодвигая на будущее многие решения, которые со временем могут стать все более болезненными. А это означает, что и без того невысокий потенциал проактивной и трансформативной стрессоустойчивости скорее всего будет снижаться и далее, делая Россию все более уязвимой по отношению к новым (и, вероятно, иным, нежели пандемия) внешним шокам.

Следует ожидать, что проблемы низкого качества государственного управления в России скорее всего после пандемии не только никуда не денутся, а лишь будут углубляться и далее. И помимо непосредственных потерь, которые понесли многие россияне (не только те, кто лично столкнулся с COVID-19) в результате реакции российского государства на вызванные пандемией внешние шоки, не менее важны долгосрочные потери и их последствия. Рано или поздно и тем, кто управляет Россией сегодня, и тем, кто будет управлять страной завтра, как и большинству российских граждан, придется расплачиваться по счетам, выписанным в период внешнего шока.

V.Ya. Gel'man *

**Bad Governance under Exogenous Shock:
The Case of COVID-19 Pandemic**

Abstract. Although COVID-19 pandemic is far from its ending, and it is too early to draw even tentative conclusions regarding its effects, judging by excessive mortality of Russian citizens, one may argue that Russia responded to pandemic much worse than most of developed countries – by the end of 2021, the number of victims exceeded 1 million persons. This outcome resulted from numerous factors, including insufficient funding of public health and ineffectiveness of health policy in Russia during the entire post-Soviet period. However, pernicious effects of bad governance – a politico-economic order, which is aimed at rent-seeking as the major goal of governing Russia – played a major role in devastating outcomes of pandemic. Bad governance

* **Gel'man Vladimir**, European University at St. Petersburg (St. Petersburg, Russia); University of Helsinki (Helsinki, Finland), e-mail: vgelman@eu.spb.ru; vladimir.gelman@helsinki.fi

contributed to a poor quality of governance in Russia, according to evaluations of several international agencies. It emerged and consolidated in Russia in the early twenty-first century due to many actions of political leadership. Against this background, the pandemic became an exogenous shock, which aggravated numerous previous vices of bad governance in Russia. The article is focused on the impact of mechanisms of governing the Russian state, their incentives for various actors, and effects of political and policy decisions of Russian authorities from the viewpoint of consequences of pandemic for Russia and its citizens.

Keywords: exogenous shock; resilience; Russia; bad governance; COVID-19 pandemic.

For citation: Gel'man V.Ya. Bad governance under exogenous shock: The case of COVID-19 pandemic. *Political science (RU)*. 2022, N 2, P. 34–52. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.02.02>

References

- Arkturk S., Lika I. Varieties of resilience and side effects of disobedience: cross-national patterns of survival during the coronavirus pandemic. *Problems of Post-Communism*. 2022, Vol. 69, N 1, P. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2021.1894405>
- Boin A., McConnell A., Hart P. *Governing the pandemic: the politics of navigating a mega-crisis*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021, 130 p.
- Burawoy M. The state and economic involution: Russia through a Chinese lens. *World development*. 1996, Vol. 24, N 6, P. 1105–1117. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(96\)00022-8](https://doi.org/10.1016/0305-750x(96)00022-8)
- Burawoy M. Transition without transformation: Russia's involutory road to capitalism. *East European politics and societies*. 2001, Vol. 15, N 2, P. 269–290. DOI: <https://doi.org/10.1177/088832501766276407>
- Gaidar Ye. *Collapse of an Empire: lessons for modern Russia*. Moscow: ROSSPEN, 2006, 448 p. (In Russ.)
- Gel'man V. *Bad governance: politics in contemporary Russia*. St. Petersburg: European university at St. Petersburg press, 2019, 254 p. (In Russ.)
- Gurieff S., Treisman D. Informational autocrats. *Journal of economic perspectives*. 2019, Vol. 33, N 4, P. 100–127.
- Kahneman D. Slovik P., Tversky A. *Judgement under uncertainty: heuristics and biases*. Kharkiv: Gumanitarnyi tsentr, 2005, 632 p. (In Russ.)
- Kuchakov R. *Reforming of state control and supervision activities in Russia in 2016–2019: tentative results*. St. Petersburg: Institute for the rule of law, European university at St. Petersburg, 2020, 12 p. (In Russ.)
- Laruelle M., Alexseev M., Buckley S., Clem R.S., Goode J.P., Gomza I., Hale H.E., Herron S., Makarychev A., McCann M., Omelicheva M., Sharafutdinova G., Smyth R., Sokhey S.W., Troitskiy M., Tucker J., Twigg J., Wishnik E. Pandemic politics in Eurasia: roadmap for a new research subfield. *Problems of Post-Communism*. 2021, Vol. 68, N 1, P. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2020.1812404>

- Linkov I., Keenan J.M., Trump B.D. (eds). *COVID-19: Systemic risk and resilience*. Cham: Springer, 2021, 440 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-71587-8>
- Linz J.J. *The breakdown of democratic regimes: crisis, breakdown, and re-equilibration*. Baltimore: Johns Hopkins university press, 1978, 144 p.
- Novkunsкая A. *Professionalism, agency, and institutional change: case of maternity services in small-town Russia*. PhD dissertation, University of Helsinki, 2020, 182 p.
- Obrist B., Pfeifer C., Henley R. Multi-layered social resilience: a new approach in mitigation research. *Progress in development studies*. 2010, Vol. 10, N 4, P. 283–293. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F146499340901000402>
- Paneyakh E. The Overregulated State. *Pro et Contra*. 2013, Vol. 17, N 1–2, P. 58–92. (In Russ.)
- Plohy S. *Chernobyl: the history of a nuclear catastrophe*. Moscow: Novoe izdatel'stvo, 2021, 480 p. (In Russ.)
- Rogov K. (ed.). *New (il)legitimacy. How rewriting of the Russian constitution occurs and what it brought to Russia*. Moscow: Liberal mission foundation, 2020, 82 p. (In Russ.)
- Rogov K. (ed.). *Stagnation-2: consequences, risks, and alternatives for the Russian economy*. Moscow: Liberal mission foundation, 2021, 80 p. (In Russ.)
- Rosenfeld R. Studying crime trends: normal science and exogenous shocks. *Criminology*. 2018, Vol. 56, N 1, P. 5–26. DOI: <https://doi.org/10.1111/1745-9125.12170>
- Semenov A. An uneven rhythm: the dynamics of willingness to economic protests in Russia (1996–2019). *Economic sociology*. 2020, Vol. 21, N 4, P. 107–124 (In Russ.)
- Taleb N. *Black swan: the impact of highly improbable*. Moscow: KoLibri, 2020, 736 p. (In Russ.)
- Thoren H., Olsson L. Is resilience a normative concept? *Resilience: international policies, practices, and discourses*. 2018, Vol. 6, N 2, P. 112–128. DOI: <https://doi.org/10.1080/21693293.2017.1406842>
- Tolz M. Population trends in the Russian Federation: reflection on the legacy of Soviet Censorship and distortion of demographic statistics. *Eurasian geography and economics*. 2008, Vol. 49, N 1, P. 87–98. DOI: <https://doi.org/10.2747/1539-7216.49.87>
- Ungar M. Systemic resilience: principles and processes for a science of change in context of adversity. *Ecology and society*. 2018, Vol. 23, N 4. DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-10385-230434>

Литература на русском языке

- Гайдар Е. Гибель империи: уроки для современной России. – М.: РОССПЭН, 2006. – 448 с.
- Гельман В. «Недостойное правление»: политика в современной России. – СПб.: издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019. – 254 с.
- Застой-2: Последствия, риски и альтернативы для российской экономики / под ред. К. Рогова. – М.: Либеральная миссия, 2021. – 80 с.
- Канеман Д., Словик П., Тверски А. Принятие решений в неопределенности: правила и предубеждения. – Харьков: Гуманитарный центр, 2005. – 632 с.

- Кучаков Р.К.* Реформа контрольно-надзорной деятельности России в 2016–2019 гг. Промежуточные итоги / под ред. Д.А. Скугаревского. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020. – (Аналитические обзоры по проблемам правоприменения; вып. 4 (2020)). – 12 с.
- Новая (не)легитимность: Как проходило и что принесло России переписывание конституции / под ред. К. Рогова. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. – 82 с.
- Панях Э.* Зарегулированное государство // Pro et Contra. – 2013. – Т. 17, № 1–2. – С. 58–92.
- Плохий С.* Чернобыль: история ядерной катастрофы. – М.: Новое издательство, 2021. – 480 с.
- Семенов А.* Неровный ритм: динамика готовности к экономическим протестам в России (1996–2019) // Экономическая социология. – 2020. – Т. 21, № 4. – С. 107–124.
- Талб Н.* Черный лебедь: под знаком непредсказуемости. – М.: КоЛибри, 2020. – 736 с.