

В ходе полемики вокруг российской модернизации непропорционально мало говорится о политическом обеспечении задач модернизации, которые были сформулированы президентом России. Существующая в стране политическая система имеет ряд существенных недостатков, которые мешают решению задач развития нашей страны. Сохранение статус-кво в российской политической системе очень сильно затруднит модернизацию.

Однако каким образом менять систему так, чтобы одновременно стимулировать модернизацию страны и избежать крупных потрясений? Возможности для этого есть. Именно об этом и идет речь в докладе, выдержки из которого представлены ниже.

Доклад подготовлен Цехом политической критики — неформальным объединением, созданным людьми, профессионально занимающихся политическим анализом. Создание Цеха — инициатива Бориса Межуева, Никиты Куркина и Алексея Черняева, ставшего главой объединения. Задача Цеха политической критики (ЦПК) состоит в рационализации российского политического процесса и активизации политической дискуссии. Метод деятельности объединения — интеллектуальное расследование: критика существующих в поле дискуссий политических идей и выделение из них рационального тезиса, который может быть использован для улучшения отечественной политической системы.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ГЕГЕМОНИЯ БОЛЬШИНСТВА

Доклад Цеха политической критики

Сегодня модернизация — главная тема политической жизни в России. Усиливается борьба за право определить, что такое модернизация и как именно ее следует проводить. Способна ли существующая политическая система обеспечить модернизацию? Или модернизация в России невозможна без системной политической реформы? В таком случае, будет ли модернизация западной или самобытной, авторитарной, демократической или какой-либо иной?

Иллюзии технократии и неизбежность политики

В России пользуется широкой популярностью интерпретация модернизации как технико-экономического проекта, лишённого политического измерения. Это видение соблазнительно своей простотой: модернизация сводится к набору социально-экономических и технических задач. Их реализация поручается политически нейтральной бюрократии, носителю эксклюзивных управленческих знаний и навыков.

Итогом «модернизации без политики» стала система, в которой доминирующая бюрократия почти полностью независима от институтов публичной политики. «Единая Россия» считается правящей партией и обладает конституционным

большинством в Государственной Думе. Но эта партия, получившая поддержку большинства избирателей страны, не может сформировать правительство из своих представителей. «Единая Россия» не смогла даже самостоятельно добиться отставки столь непопулярного министра, как Михаил Зурабов.

«Единую Россию» нередко сравнивают с мексиканской Институционно-революционной или японской Либерально-демократической партиями, доминировавшими в политических системах своих стран. Однако «Единая Россия», в отличие от этих партий, не формирует состав общенационального правительства и не определяет его курс. «Единая Россия» оказывается не в состоянии претворять поддержку голосующего за нее большинства избирателей в государственную политику.

Бюрократоцентричная политическая система на протяжении почти двадцати лет не смогла осуществить модернизацию России. Эта система в состоянии поддерживать определенный уровень стабильности в обществе, но неспособна решать задачи развития страны. Сохранение стабильности соответствует корпоративным интересам бюрократии, а мотивация успешно провести модернизацию — отсутствует. В то же время оборотной стороной

доминирования бюрократии стали высокий уровень коррупции, невысокое качество управления, нарастающая отчужденность социума от государства, расцвет в общественной жизни апатии и аморализма. «Модернизация без политики» исчерпала свои возможности.

Ложные альтернативы политической реформы

Дискуссия о путях политической реформы началась фактически сразу же после выдвижения Дмитрия Медведева в кандидаты в Президенты РФ. На сегодняшний день сложилось четыре основные точки зрения в отношении направления возможной трансформации политической системы. Каждая из данных концепций представлена определенными кругами политиков и экспертов и пользуется влиянием в обществе.

Радикально-демократическая концепция.

Сторонники этой позиции рассматривают российскую политическую систему как авторитарный режим.

Главное обвинение в адрес режима заключается в том, что оппозиционные политические силы не имеют реальных шансов прийти к власти по причине административного давления и нарушений на

выборах. Адепты подобных взглядов выдвигают в качестве основного лозунг «Свободные выборы», который предполагает немедленный переход к свободным, честным и конкурентным выборам в их понимании.

Вопрос, однако, заключается в том, насколько реализация их программы будет способствовать модернизации страны. Гипотетически можно предположить, что разнообразие оппозиционные силы смогут создать ситуационную коалицию и на волне популистской критики выиграть выборы. Эта коалиция после своего успеха на выборах очень быстро развалилась бы в силу непримиримых противоречий между ее участниками. Тогда **Россия получила бы хаотичную политику временных и беспринципных политических альянсов, напоминающую перманентный политический кризис на Украине.**

Элитарно-либеральная концепция.

Сознавая призрачность подлинно демократического решения проблемы политической модернизации, высокопоставленные либеральные чиновники в союзе с определенными кругами деловой элиты с самых первых дней президентства Дмитрия Медведева лоббируют вариант сепаратного соглашения крупного бизнеса с бюрократией в обход как левых сил, так и «партии большинства». Наиболее активно подобные идеи стали выдвигаться в разгар экономического кризиса 2008—2009 годов через главный экспертный рупор «элитных либералов» — Институт современного развития (ИНСОП).

Сторонники этой концепции стремятся к либерализации без демократизации. Они понимают, что полномасштабная демократизация усилит позиции не либералов, а коммунистов, националистов и иных протестных сил. Эта концепция политической реформы направлена не на трансформацию политической системы, а на передачу ключевых позиций в ней в руки представителей коалиции вестернизированной бюрократии, либеральной интеллигенции и части крупного бизнеса. Элитарно-либеральная концепция фактически

предлагает возврат к конструкции «зрелого ельцинизма» 1993—1998 годов, укрепленной благодаря ослаблению КПРФ и региональных элит.

Поскольку политическая поддержка «либералов 90-х» со стороны общества и даже элит резко ограничена, такие политические изменения осуществимы исключительно за счет ресурса президентской власти.

Элитарно-либеральная концепция подменяет политические цели модернизации. Адепты рассматриваемой модели сознательно или бессознательно стремятся не создать общественный консенсус в отношении модернизации, а неоправданно резко сузить социальную базу политической системы. Вместо задачи повышения эффективности государства президенту Медведеву предлагается решать задачу передела власти и собственности в пользу заведомого меньшинства, вызывающего абсолютное отторжение у большинства. Ценой этого процесса вполне предсказуемо станут падение авторитета президента и дискредитация самой идеи модернизации.

Концепция сохранения «статус-кво».

Данная точка зрения отчетливо выражена в текстах ряда лояльных режиму публицистов. С их точки зрения, нынешнее состояние политической системы является почти оптимальным. Допустимы лишь отдельные, частичные улучшения. В число подобных мер входят такие шаги, как частичная ротация глав исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, введение в «Единой России» праймериз при определении кандидатур партийных лидеров всех уровней, обязательное участие представите-



лей партии большинства в публичных дебатах. Рассматриваемая концепция фактически предполагает отказ от сколько-нибудь серьезной политической реформы.

Аргументы сторонников подобных идей сводятся к ссылке на достигнутую в рамках нынешней системы политическую стабильность, высокий рейтинг первых лиц государства и электоральные успехи «Единой России». **Президент Дмитрий Медведев, неоднократно подчеркивая необходимость изменений в политической системе, фактически уже отклонил эту концепцию.**

Данная точка зрения не претендует на долговечность. В течение 2010—2011 годов руководители страны будут вынуждены принять определение кандидата в президенты на выборах в 2012 году. Это решение, каким бы оно ни было, неизбежно изменит конфигурацию политической системе и станет уходом от существующего «статус-кво».

Авторитарно-мобилизационная концепция.

В публицистических и, вероятно, в некоторых элитных кругах большой популярностью пользуется точка зрения о том, что модернизация России невозможна без

перехода к «диктатуре развития». В качестве конкретного способа такого перехода обычно предлагается снятие конституционных ограничений президентской власти.

Мы считаем, что в современной России политический субъект для «диктатуры развития» отсутствует. Определенные надежды, возлагавшиеся десятилетие назад на выходцев из силовых структур, не оправдались. Силовая часть элиты давно заняла важные позиции в государственном аппарате.

Доминирующая политическая сила в России — это группы неопатримониальной бюрократии, тесно сотрудничающие с крупным бизнесом и слабо зависящие от политического контроля как сверху, так и снизу. Проект «диктатуры развития» можно попробовать реализовать только с опорой на них. Но в нынешней политической системе бюрократия занята, в первую очередь, извлечением экономических преимуществ из своего положения. Ее интересует сохранение стабильности, а не повышение эффективности государства. Очевидно, что в таких условия «диктатура развития» быстро превратится в карикатуру.

Резюмируя, приходится сделать неутешительные выводы. **В российском обществе широко распространены только те концепции политической реформы, которые не несут в себе серьезного конструктивного потенциала.** Обсуждаемые политические проекты не содержат реальных путей повышения эффективности государственного управления. Фактически они подменяют задачу модернизации России в том формате, который предложен президентом Медведевым, иными приоритетами. Уже только по этой причине рассмотренные концепции гарантированно не смогут способствовать модернизации.

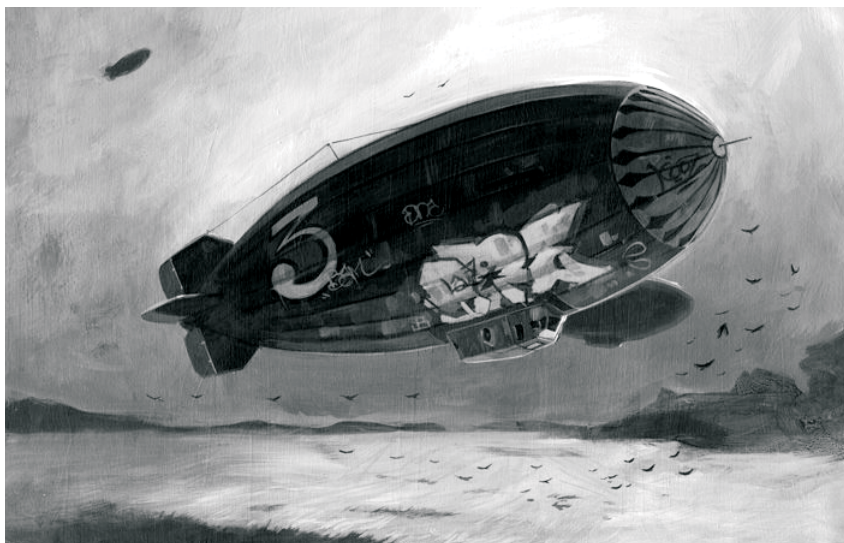
Политическая гегемония большинства

Авторы настоящего текста сходятся во мнении, что создание реалистичной концепции, которая станет идеологической основой для решения поставленной президентом задачи политической реформы, все-таки возможно. Концепция «политической гегемонии

большинства» предполагает, в первую очередь, активное сотрудничество президента, партии большинства во главе с премьер-министром и сил конструктивной оппозиции.

Целью сотрудничества является постепенная и некатастрофическая трансформация нынешней политической системы, которая сыграла свою позитивную историческую роль, но явно не справляется с задачей модернизации.

Ключевая идея излагаемой концепции заключается в передаче



власти от доминирующей бюрократии той политической силе, которую поддерживает большинство граждан. Это концепция — **«политическая гегемония большинства».** В настоящее время такой силой является партия «Единая Россия», получившая на выборах разных уровней поддержку большинства активных российских избирателей.

«Единая Россия» уже сыграла большую позитивную роль в деле обеспечения политической стабильности. За весь постсоветский период в России не было структуры, способной более эффективно мобилизовать электорат в поддержку власти. В Государственной Думе «Единая Россия» консолидировала парламентское большинство, что позволило нижней палате вести более плодотворную законодательную деятельность. «Единая Россия» внесла важный вклад в обуздание партикуляризма региональных элит и их интеграцию в общенациональную политическую систему.

Политическая реформа, при-

званная обеспечить успех модернизации, основана на идее систематического контроля посредством институтов публичной политики за деятельностью бюрократии. Мировой опыт показывает, что одним из наиболее эффективных инструментов решения задачи модернизации политики является **политическая партия, пользующаяся поддержкой большинства.** В этом случае для создания противовеса бюрократии достаточно расширить полномочия органов законо-

дательной властей, чтобы контролирующая их «Единая Россия» получила возможность принимать ключевые политические решения и контролировать их исполнение государственным аппаратом.

Однако автоматическое применение подобных рецептов в России сейчас невозможно. **В бюрократоцентричной политической системе и сама лидирующая партия «Единая Россия» является всероссийской коалицией бюрократии.** Поэтому механического расширения полномочий парламента, который контролирует «Единая Россия», недостаточно для создания политических противовесов доминированию бюрократии. Столь простое решение приведет к сохранению нынешнего положения дел, лишь в несколько иной форме. Использование «Единой России» в качестве противовеса бюрократии и инструмента политического контроля будет успешным только в случае ее дебюрократизации. Таким образом, **повестка политической реформы включает в себя два взаимосвязанных направления: уве-**

личение влияния «Единой России» в рамках политической системы при одновременной политизации и дебюрократизации самой партии.

Инструменты политической реформы

1) Модернизационный пакт — основа реформы.

Осуществление политической реформы предполагает консенсус президента, партии большинства во главе с председателем правительства и конструктивной оппозицией. Формой фиксации консенсуса может стать **Модернизационный пакт** между ними.

Фундамент консенсуса — заинтересованность его участников в модернизации России и наличие у них общих базовых ценностей: суверенитет России, ее территориальная целостность, приверженность честной политической конкуренции, сохранение России как одного из мировых центров силы. По своему замыслу Модернизационный пакт представляет собой не абстрактный «общественный договор» всех со всеми, а соглашение о конкретных условиях политической реформы.

Модернизационный пакт закрепляет консенсус в отношении того, что вопросы определения государственного курса должны решаться в сфере публичной политики, институты которой (парламент, партии) подконтрольны гражданам благодаря выборам и ограничены правовыми актами.

Пакт предполагает переход к формированию Кабинета министров большинством Государственной Думы, то есть контроль партии «Единая Россия» над составом и курсом правительства. Одновременно пакт предусматривает ряд мер, гарантирующих честную политическую конкуренцию и увеличивающих воздействие сферы публичной политики на деятельность государства.

Идею Модернизационного пакта может выдвинуть конструктивная оппозиция, обращающаяся от имени общества к президенту России и ориентирующаяся на выдвинутую им идею модернизацию. Сама же инициатива заключить Модернизационный пакт окажется импульсом перемен только в том случае, если она будет исходить непосредствен-

но от президента России.

2) Формирование правительства России партией большинства.

Необходим перенос центра принятия ключевых решений в лидирующую политическую партию, которая через институт выборов связана с обществом. Увеличение политической роли «Единой России» предполагает определенные изменения в законодательстве с целью расширения функций законодательной власти. В первую очередь, речь идет о переходе к принципу формирования Кабинета министров парламентским большинством. Введение этого принципа приведет к созданию правительства из членов «Единой России» — партии большинства. Кроме того, требуется усиление ответственности правительства перед Государственной Думой, то есть упрощение процедуры вынесения вотума недоверия и введение процедуры импичмента отдельных министров.

Создав собственное правительство, «Единая Россия» превратится из партии большинства, чье влияние на исполнительную власть ограничено, в настоящую правящую партию. Она получит возможности для проведения политики, которую сама выберет. Тем самым исчезнут парадоксальные случаи, когда формально правящая партия вынуждена резко выступать против тех или иных министров.

3) Новый баланс политических сил.

Параллельно повышению политической роли «Единой России» необходимо создавать новый баланс политических сил, чтобы стимулировать партию большинства работать на пользу модернизации.

Элементами этого баланса сил должны быть:

1. Осуществление президентом России функции внепартийного арбитра.

Внепартийная сильная президентская власть, стоящая над всеми политическими силами, — это главный гарант того, чтобы замысел политической реформы не был искажен в ходе ее реализации. При переходе к формированию правительства парламентским большинством огромное значение будут иметь политические ресурсы, которые предоставляет президенту России конституционный дизайн суперпрези-

дентской республики.

2. Дебюрократизация и политизация «Единой России».

Комплекс практических мер по дебюрократизации позволит «Единой России» в перспективе превратиться из коалиции бюрократии, пользующейся поддержкой большинства, в партию, установившую прямые связи с большинством.

3. Создание системного конкурента ЕР — партии национального развития.

(Партии и движения традиционной оппозиции давно превратились в нишевые силы, не способные серьезно влиять на общенациональную политическую повестку. Они не могут составить серьезной конкуренции «Единой России» не только в силу административного давления, но и по причине собственной слабости. Для успеха политической реформы требуется новая партия — **партия национального развития**, способная стать политическим авангардом модернизации.

Программа-минимум этой партии — добиться институциональных перемен в политической системе, в первую очередь, перехода к правительству, ответственному перед законодательной властью. Условием прихода к власти в будущем партии национального развития является превращение в настоящем «Единой России» из «партии власти» в действительно правящую партию. Благодаря реформе политической системы партия национального развития получит шанс стать центром системным конкурентом «ЕР».

4) Обеспечение гарантий честной политической конкуренции.

Наличие честной политической конкуренции правящей партии и оппозиции — один из ключевых факторов, чтобы стимулировать «Единую Россию» работать на пользу модернизации. Если гарантии честной конкуренции, прежде всего, на выборах, не появятся, то полезность правящей партии для решения задач, поставленных президентом России, существенно снизится. Без гарантий честной конкуренции не сможет сыграть свою роль и новая оппозиционная партия, которая будет обречена оставаться лишь политическим клубом. ■

Читайте полную версию доклада на www.russ.ru