Вильям СМИРНОВ

Политическая система пореформенной России: испытание кризисом

Возможности предотвращения, смягчения и разрешения социально-экономического кризиса, характер и острота его протекания в значительной степени зависят от эффективности властно-политического управления страной. В этой связи вопросы, не является ли социально-экономический кризис в России отражением или даже результатом не только мирового финансово-экономического кризиса, но и следствием серьезных изъянов политического устройства страны и неверной стратегии политики правящих элит, а также может ли этот кризис перерасти в кризис политический, приобретают для России решающее значение*.

Для политологического ответа на эти вопросы необходимо прежде всего оценить состояние основных институциональных, процессуальных и нормативно-ценностных подсистем российской политической системы по параметрам их содействия или препятствия достижению и сохранению политической стабильности и/или политического развития (а может быть, даже политического упадка).

Политические, впрочем, так же как и социально-экономические, реформы в постсоветской России, особенно в 90-е годы XX в., носили скорее революционно-конфликтный, чем эволюционный и консенсуальный характер. Вооруженное противостояние власти и оппозиции осенью 1993 г. является лишь крайней формой выражения глубины и остроты разлома внутри общества и элит по отношению к фундаментальным ценностям и стратегическим целям развития страны. Начавшаяся с 2000 г. социально-политическая стабилизация опирается преимущественно на ограниченные и недостаточно прочные основания. Их исследованию под вышеназванным углом зрения политической стабильности/нестабильности и посвящена настоящая статья.

Социально-экономическими основаниями политической стабильности вплоть до последнего времени являлись главным образом устойчивые темпы экономического развития страны, а также постоянное реальное или признаваемое (воспринимаемое) повышение уровня и/или улучшение качества жизни подавляющего большинства населения. Вместе с тем Россия так и не смогла воспользоваться благоприятными возможностями 2000-х годов благодаря уникально высоким мировым ценам на энергоносители и на ряд других видов сырья для осуществления глубокой экономической модернизации. Наша страна по-прежнему по ряду основных показателей в группе стран второго, а то и третьего эшелона догоняющего развития. Переход к экономике человеческого капитала и на путь устойчивого инновационного развития остался лозунгом, декларацией о намерениях. Рост же зарплат и других видов доходов, фактическое повышение жизненного уровня россиян намного опережали повышение производительности труда. Более того, власти взяли на себя социальные обязательства, существенно превышающие, по мнению экспертов, финансовые возможности государства в ближайшие годы и его стремительно тающего стабилизационного фонда.

Между тем именно этот рост и эти обещания в первую очередь определяют низкие уровни протестных настроений и мобилизационной готовности к участию протеста российских граждан [1]. Они же входят в число главных пунктов неписанного договора между властью и гражданами, предоставившего власти и лидерам страны значительную свободу действий.

Не менее, а, может быть, более значимым фактором политической стабильности является почти неизменно высокий рейтинг В.В. Путина. Тому есть множество

* На мегауровне вполне правомерны вопросы, не является ли глобальный финансово-экономический кризис отражением или даже результатом серьезных изъянов (а может быть и кризиса) мирового политического устройства или, точнее, – политического устройства и стратегических приоритетов курсов политики правящих элит прежде всего в странах Запада, доминирующих в мировой экономике.



Вильям СМИРНОВ – первый вице-президент Российской ассоциации политической науки, член Международной ассоциации политических наук (IPSA), зав. сектором Института государства и права РАН

причин. Назову лишь некоторые из них. Лидерский образ В.В. Путина формировался на фоне и в оппозиции к образу его предшественника на президентском посту – Б.Н. Ельцина, отрицательного или даже ненавистного для подавляющего большинства россиян. С именем все еще молодого и энергичного лидера они связывают прекращение распада России и переход от смутных времен неофеодализма с его хаосом, разгулом преступности, неограниченным произволом региональных элит, упадком или даже коллапсом почти всех сфер жизни общества и государства, всеобщим обнищанием к восстановлению «вертикали власти», «диктатуры закона», траектории развития и повороту государства к бедам и проблемам «простого человека».

Восстановлению утраченного в 90-е годы XX в. чувства национального достоинства и гордости за страну способствовали также частичное восстановление роли России на международной арене – Россия еще не сверхдержава, но уже не страна «третьего мира», с интересами которых не считаются США и Западная Европа – и перехват у оппозиции В.В. Путиным и его окружением державно-патриотической и церковно-православной интенции, в некоторой степени подкрепляемой новыми курсами внутренней и внешней политики. Имидж В.В. Путина совпал также со многими чертами свойственной российской политической культуре образа справедливого, заботливого, но строгого царя, вождя, отца нации. Поэтому ему относительно легко удалась легитимизация своего преемника.

Несмотря на внешнюю гармонию двуумвирата Владимира Путина и Дмитрия Медведева, пристрастные эксперты и журналисты заговорили о нарастающих различиях и даже расхождениях между ними. Если первого рассматривают в качестве приверженца либерального монетаризма во внутренней экономической политике и, одновременно, консервативного державнического национализма во внешней политике, то второго ассоциируют со сторонниками последовательного либерализма с российским лицом. Однако доказательствами такого рода умозаключений чаще всего служат противоречия в высказываниях членов правительства и ответственных сотрудников аппаратов Администрации Президента и Белого дома.

Странно, что сторонники публичной состязательности и политического плюрализма усматривают угрозу стабильности России в появлении двух несхожих, но взаимно дополняющих друг друга лидеров. Казалось бы, именно критикам ограниченной реализации конституционного принципа разделения и конкуренции властей должна импонировать компенсирующая такой политический дефект фактическая состязательность этих двух лидеров.

Вместе с тем если произойдет серьезное углубление социально-экономического кризиса, то группировки российских элит могут попытаться в борьбе за сокращающиеся ресурсы оттеснить конкурентов, подтолкнув своих патронов, как это происходит на Украине, к конфликтам и борьбе за власть. В случае зарождения такого сценария, вероятность которого усиливается политико-культурной традицией неустойчивости и непрочности коллективных форм организации верховной власти в исторической и современной России (вспомним хотя бы неудачные попытки создания «коллективного руководства» в советское время и утверждения поста вице-президента в постсоветский период), в его развитие несомненно активно включатся зарубежные игроки.

Потенциально данный сценарий представляет собой наибольшую угрозу политической стабильности России. В этой связи уместно напомнить, что первоначально реформы В.В. Путина были направлены на преодоление такого рода опасности посредством успешной политики скорее принудительной консолидации федеральных и региональных элит. Именно в этом контексте стоит оценивать его избирательные отлучения некоторых олигархов, изменения порядка формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, образование семи федеральных округов, переход от избрания губернаторов и президентов республик на всеобщих выборах к их полуназначению, переформатирование партийной системы, введение полностью пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания России и ряд других подобных мер.

Все эти меры неизменно находятся в фокусе внимания отечественных и зарубежных аналитиков. Однако от их внимания почти ускользнули усилия В.В. Путина перейти от принудительной к добровольной консолидации элит на основе как разделяемых базовых ценностей, так и норм и процедур поведения. Под этим углом зрения стоит оценивать концепцию «суверенной демократии», попытки создать симфонию государства и церкви, светского и религиозного (правда, прежде всего православного); объединить некоторые традиции, ценности и символы царской, советской и постсоветской истории и культуры; вытеснить с политического поля псевдопартии – политико-лоббистские орудия в руках отдельных лиц, корпораций или группировок; соединить либеральную рыночную экономику, свободу предпринимательства с государственным надзором и регулированием; найти баланс между этническим и гражданским национализмом; привить гражданам уважение к закону; обеспечить определенную независимость судов и судей, расширив одновременно доступ граждан к правосудию и к судебной информации; сформировать в основном лояльное государственной власти гражданское общество и иные стратегии и тактики.

Попытаюсь лапидарно оценить последствия некоторых из названных шагов.

Провозглашенная Владиславом Сурковым концепция «суверенной демократии» во всех его же реинтерпретациях была встречена настороженно-отрицательно преимущественно либеральными кругами страны и крайне негативно на Западе. Ее критики усматривают в ней попытку оправдать частичный или даже полный отказ от демократии, которая, по их мнению, или суще-

ствует нередуцируемой, или отсутствует, подменяясь такими эрзацами, как «управляемая», «имитационная» или «суверенная» демократии. Фасады таких псевдодемократий призваны, полагают они, скрыть и/или оправдать различные формы авторитаризма.

Эти критики отказываются замечать актуальный и историко-культурный контекст и ряд функций данной концепции. Начну с актуального контекста. Все массовые эмпирические исследования общественного мнения населения страны на протяжении последних двух десятилетий независимо от используемых шкал (на основе мировых идеологий, левых-правых-центристских самоидентификаций, предпочитаемых путей развития страны и характера экономики, отношения к правам и свободам человека и т.д.) при всех различиях в результатах замеров текущего состояния и выявленных трендов изменений фиксируют значительную, а то и полярную дифференциацию идейно-ценностных ориентаций и предпочтений россиян. Поэтому одна из функций концепции «суверенной демократии», как и функций курсов политики соединения светского и церковного, традиций и символов российской истории и культуры,– выработать, как это удалось в постфранкистской Испании и постпиночетовском Чили, основы для достижения исторического компромисса и консенсуса между противоборствующими и нередко непримиримыми идейно-политическими и этно-религиозными течениями, движениями и силами в стране. Отсюда сопряжение В. Сурковым в концепции «суверенной демократии» формул «самодержавие народа» и «правление свободных людей», взятых из разных идейных комплексов и из различных эпох. К этому же примыкают его неоднократные утверждения при ответах на вопросы, что «суверенная демократия» фактически не отличается от модели западной демократии [2].

Другие функции этих и иных вышеназванных усилий В.В. Путина связаны с характером или даже вытекают из характера «русской власти» и «русской системы», а также из запроса достаточно влиятельных кругов общества и истеблишмента создать конгруэнтные им институты, нормы и процедуры. С помощью этих системообразующих понятий Ю.С. Пивоваров и А.И. Фурсов на протяжении последних почти двух десятилетий интересно, хотя и спорно, развивают свою концепцию истории и современности России [3, 4]. Вслед за рядом отечественных и зарубежных исследователей, но в собственной оригинальной интерпретации, они доказывают уникально-неповторимую организацию и функционирование «русской власти» и «русской системы». Основными признаками первой они считают автосубъектность (то есть субъект власти-сам-для себя), временами, как это было при Иване Грозном, Петре Первом и Иосифе Сталине, переходящую в моносубъектность и надзаконность.

Эта власть, а параллельно и «русская система» возникли в процессе и в результате взаимодействия христианской (восточной, византийской ветви христианства) Руси и Орды, а также под воздействием таких факторов, как геоисторическое положение страны, неблагоприятный климат, безграничные пространства, в совокупности требующие огромных затрат на выживание, создание и поддержание многочисленной армии и транспортной инфраструктуры, наконец, низкий уровень прибавочного продукта. Если западная капиталистическая система развивалась интенсивно через накопленные труд и социальное время, то «русская система» – экстенсивно через экспансию в пространстве. В совокупности это обусловило превращение государства и воплощавших его монархов и генеральных секретарей в основные инструменты и гаранты сохранения и развития России. Только они могли ограничивать материальные и властно-статусные притязания боярско-аристократических, дворянских, а затем партийно-советских верхов, обеспечить баланс интересов верхов и низов и извлечение и аккумуляцию ресурсов для самосохранения и саморазвития страны.

Отсюда двойственное отношение российских элит к государству – вынужденное ему подчинение, поддержка его как инструмента внерыночной (барщинно-крепостной и феодально-капиталистической в условиях царской России и принудительно-мобилизационной в советской системе) эксплуатации населения, прямого присоединения или косвенного подчинения новых территорий, удержания собственной доли власти и собственности от внешних и внутренних притязаний и, одновременно, раздражение от ограничений и произвола верховной государственной власти по отношению к ним самим и непрекращающиеся попытки перераспределения этой власти, даже путем ее расчленения.

Затратная экспансионистская политика российской верховной власти, в отличие от перераспределяющей ресурсы в пользу метрополий колониальной политики западных стран, в сочетании с неэффективным бюрократическим управлением и отсталой экономикой пери-

Конкурс РАПН 2009 года

В течение 2009 года проводится конкурс работ российских политологов. Могут быть представлены книги, статьи, учебные программы и материалы, а также рукописи, созданные в течение 2008 и 2009 годов и являющиеся важным вкладом в развитие отечественной политологии. Тематика работ и количество авторов не ограничиваются.

Работы представляются на конкурс по рекомендации исследовательских комитетов РАПН, региональных отделений РАПН или их городских, университетских и прочих секций, а также диссертационных советов по политологии в регионах или университетских центрах, где структур РАПН еще нет.

Работы и рекомендации присылать до 15 октября 2009 г. по адресу: 117997, Москва, Нахимовский пр., 51/21, Российская ассоциация политической науки.

Итоги конкурса будут объявлены на Пятом Всероссийском конгрессе политологов.

одически приводили к перенапряжению и истощению людских и материальных ресурсов страны, к системным кризисам, военным поражениям и десакрализации «державы». Как только верховная власть ослабевала, начиналась быстрая дезинтеграция государства и общества. Ее особенность лучше всего передает русское слово «смута». Инициаторами таких смут зачастую выступали верхние слои и группы. С устранением или уменьшением верховного контроля они вели себя почти как иностранные завоеватели, деля в междоусобной борьбе власть, собственность и территорию. А.И. Фурсов видит эти циклы несколько иначе: смута – демонархия (демократическая монархия) – оттепель – застой – перестройка (хаотические, непродуманные реформы, ведущие страну к катастрофе, т.е. к новой смуте) [4, с.26].

По существу, такой цикл Россия пережила в конце 80-х – 90-е годы. Он представлял собой «бунт» номенклатурных элит против быстро слабеющего государства-партии в результате его десакрализации и делегитимации КПСС, вызванных комбинацией объективных и субъективных причин. Лишь через приватизацию государства, которая подавалась этой же номенклатурой как демонтаж авторитарного государства во имя демократии и интересов всего общества, оказалось возможным снять ограничения на пути конвертации ее почти неограниченной власти в личную собственность.

Уйдя из многих сфер экономической и социальной жизни, государство перестало быть общественно-консолидированным субъектом политики и управления. Оно фактически распалось на множество дублирующих друг друга ведомств и регионально-феодальных образований, которые если и не были юридически приватизированы симбиозом бюрократическо-политических элит и корпораций, финансово-промышленными группами, то находились от них в сильной зависимости. Утрата ранее существовавших (главным образом партийных) рычагов консолидированного внешнего контроля над государственным аппаратом, эрозия прежних норм служебной морали стали питательной почвой для крупномасштабной и всепроникающей коррупции. Неспособность органов власти и управления проводить в жизнь конституцию и законы, защищать права граждан, собирать налоги для ресурсного обеспечения реализации этих и других общественных интересов, а государства в целом – выполнять свои основные обязательства перед населением свидетельствовала о кризисе государственности и слабости государства.

Поэтому концепция «суверенной демократии» призвана также содействовать сохранению российской государственности, ограждению ее от «оранжевых революций». Суть их, по словам В.Л. Цымбурского, состоит в оформлении с помощью внешних сил «мобилизованной толпы в виде «народа», желающего ненасильственно сменить власть в порядке реализации своего суверенитета. ....победа «нового народа» определяется не его борьбой, а авторитетом мировых инстанций, возводящих «революционеров» в ранг «проснувшегося суверена», а их лидеров – в признанные пользователи национальной политической собственности. ...суверенитет изображаемого «народа» реализуется как суверенитет признания, а режимы, непосредственно выходящие из котлов подобных квазиреволюций, могут быть определены как своего рода «кратократии признания» [2, с.43]. Иными словами, данная концепция является несогласием на монополию центров глобального влияния на демократический дискурс, на признание той или иной страны (того или иного режима) демократическим. Тем самым Россия является суверенной демократией по факту, а не в результате внешнего признания.

Однако последствия этого факта для политической стабильности и развития страны при внимательном рассмотрении не кажутся столь очевидными. Например, независимые исследователи отмечают такие внутриэлитные тенденции, как:

- превращение их в закрытые корпорации по характеру рекрутирования и по процедурам принятия управленческих решений;
- уменьшение вертикальной и даже горизонтальной мобильности элит;
- сокращение каналов обратной связи от населения к элитам, прежде всего за счет утраты независимости электронными СМИ;
- падающая способность элит использовать результаты исследований и рекомендации независимых экспертов и экспертных центров.

Особенно опасна тенденция к сокращению легитимности выборов – основной формы политического участия граждан, института отбора элит и лидеров. Результаты исследования политического участия как условия становления гражданского общества в России показывают, что одинаковая доля населения (46%) расценивает выборы как полезные и бесполезные инструменты воздействия на власти и на дела в стране*. Население рассматривает участие в выборах не столько как канал вовлечения в выработку и принятие управленческих решений, реализации своих политических прав или как инструмент диалога с властью и согласования интересов и курсов местной, региональной и общенациональной политики, а скорее как способ выразить свою поддержку или протест властям и политикам.

Не слишком благоприятны для политической стабильности страны также особенности электорально-правовой и политической культуры большинства избирателей страны. Например, почти половина из них занимает отчужденно-настороженную позицию в отношении права. Немногим лучше обстоит дело с отношением граждан к судам.

---

* Исследование выполнено в июне-августе 2003 г. по заказу Института развития избирательных систем при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию группой исследователей в составе: А.В. Андреенковой, Н.В. Андреенковой, (Институт сравнительных социальных исследований), В.Л. Римского (Фонд ИНДЕМ) и В.В. Смирнова (Институт государства и права РАН).

В процессе исследования в 2007 г. реализации Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007-2011 годы» респондентам был задан вопрос: «В какой степени Вы доверяете судебным органам?» Ответы распределились следующим образом:

полностью доверяют – 7,3%;
больше доверяют, чем не доверяют – 19,2%;
доверяют и не доверяют в равной степени – 28,6%;
больше не доверяют, чем доверяют – 15,7%;
совершенно не доверяют – 22,5%;
выразили безразличие – 2,3%;
затруднились с ответом – 4,2%.

В целом низкий уровень доверия граждан к государственным и негосударственным структурам коррелируется с их оценками степени соответствия российского государства правовому государству. Менее трети опрошенных (30,5%) считают полностью или преимущественно соответствующим действительности закрепленное в Конституции РФ положение, согласно которому Россия является правовым государством. Те, кто полагают, что данное конституционное положение соответствует практике, лишь наполовину составляют 28,6%.

Лишь каждый пятый (20,6%) россиянин готов обратиться за защитой своих нарушенных прав в первую очередь в суд, поскольку не верит в его независимость и беспристрастность. Каждый четвертый (25,5%) в этом случае обратился бы в правоохранительные органы. Несколько меньше (11,3%) стали бы искать защиту своих прав с помощью адвокатов, что предполагает возможность обращения гражданина в суд через этого адвоката. Почти 11% стали бы искать защиту своих прав с помощью друзей и знакомых. И лишь 9,7% обратились бы к уполномоченному (федеральному или региональному) по правам человека.

Уже более столетия избирательная и партийная системы России находятся в состоянии циклов становления, эволюции, упадка и радикальных изменений. Эти ускоренные изменения происходили преимущественно как результат и, одновременно, как средство и поле острейшей политической борьбы, конфликтов и соперничества различных групп элит, глубоких расколов в обществе и поисков новых парадигм взаимоотношений общества и власти. Поэтому институциализация многопартийной и системы пока не завершена. К тому же были созданы, как известно, довольно жесткие законодательные условия для регистрации политических партий.

Определенную тревогу у части российского общества вызывают как характер самих партий, так и возникшее после 2 декабря 2007 г. доминирование в нижней палате российского парламента одной партии. Три из четырех политических партий, представленных в Государственной думе, пользовались информационно-административной (одна из них массированной) поддержкой федерального центра.

«Единая Россия», даже в одиночку имеющая 70 процентов всех мест в парламенте, обладает 40-процентным запасом прочности при голосовании «простым большинством» и 5-процентным – при решении вопросов, требующих для принятия конституционного (квалифицированного) большинства. Она превратилась в партию не только огромных возможностей, но и стала системообразующей партией. Ее влияние становится настолько мощным, что рано или поздно потребует дополнить систему внешнего контроля внешней и внутренней системой сдержек и противовесов. При этом не следует забывать, что в отличие от советского периода «партия власти» не властвует, а находится под контролем президента и премьер-министра и их администраций.

На последних выборах в Государственную думу России явно проявилась тенденция к трансформации политических партий в машины для завоевания голосов избирателей. Пожалуй, самую радикальную и циничную попытку переформатирования партийного имиджа для привлечения избирателей на этих выборах совершила СПС. С целью ответить на персонифицированное восприятие политики и политических партий значительной частью российских избирателей некоторые политические партии использовали технологию т.н. «избирательных паровозов», когда во главе центрального и регионального партийных списков ставились популярные личности, которые заведомо не собирались быть депутатами. Особенно широко к такому приему прибегла «Единая Россия» – из 129 избранных депутатов, отказавшихся от своих мандатов, 101 приходится на список данной партии.

Все это стало возможным из-за слабости и раздробленности оппозиции и оппозиционных партий, а также отсутствия сильного харизматического лидера оппозиции. Одновременно с политикой создания контролируемой партийной системы проводится политика формирования контролируемого гражданского общества. Вместе с тем власти предпринимают определенные шаги по уменьшению барьеров на путях появления зрелого гражданского общества и автономных и активных НКО.

На этом фоне стремление воссоздать новый вариант симфонии государства и церкви, утвердить православие в качестве квазигосударственной религии, тем более попытки реинституциализировать христианскую государственность и самодержавие наталкиваются на невозможность полномасштабной христианизации существенной части современного российского общества, в значительной степени секуляризированного и индивидуализированного. Русская православная церковь в постсоветское время стремилась в первую очередь наращивать и проявлять, в том числе и в оппозиции к некоторым сторонам светской жизни, духовную власть, расширять пространство религиозно-духовной жизни [5].

Однако в условиях идеологического вакуума, возникшего в результате эрозии советско-социалистической идеологии и массового отторжения либерально-демократического проекта времен Бориса Ельцина, сначала Владимир Путин, а затем и Дмитрий Медведев пытаются использовать православие, с согласия

большинства высших иерархов РПЦ, в качестве основы новой национальной идентичности. Отсюда культивируемый СМИ православный имидж того и другого. Речь идет, по существу, о своеобразной гражданской идентичности. Именно о своеобразной гражданской идентичности, ибо, как справедливо отмечает отечественный социолог религии, «...современное православие претендует не только на статус «русской веры», но более того – на статус «религии россиян», а также на роль консолидирующей национальной идеологии» [6]. Но приведет ли быстрый процесс политизации современного православия в условиях полиэтничности и полирелигиозности российского общества к утверждению такой идентичности и будет ли этот процесс способствовать политической стабильности, неясно.

Причины половинчатости, незавершенности почти всех этих усилий не только и не столько в стремлении руководителей страны сохранить власть ради власти. Над ними довлеет травматическая память о распаде Советской России и озабоченность реальной угрозой дезинтеграции постсоветской России в результате, прежде всего, раскола элит и утраты рычагов центрального (федерального) контроля и управления. Пример коммунистического Китая, лидеры которого, несмотря на гораздо худшие стартовые условия, чем в Советском Союзе, сумели совершить феноменальную модернизацию страны без распада государства и социально-экономического регресса, служит дополнительным оправданием усиления дирижистской политики федерального центра.

Однако этой политике явно не хватает новаций, с одной стороны, и решимости проводить действительно назревшие реформы – с другой. Так, уже очевидно, что провозглашенная война против коррупции – основного препятствия на пути модернизации России – забуксовала. Недавно принятый федеральный закон о борьбе с коррупцией содержит лазейки для коррупционеров, а наиболее крупные из них так и не утратили иммунитета от преследования со стороны правоохранительных и судебных органов.

Наблюдается попытка подменить модернизацию технологиями манипулирования и PR, а сама модернизация сверху является фрагментарной и незавершенной. Подобно тому, как программа П.А. Столыпина создания зажиточного крестьянства для модернизации России, предотвращения революции и сохранения самодержавия оказалась неудачной, пока неудачной представляется и программа создания среднего класса в современной России со сходными целями.

Именно федеральной власти в условиях экономического кризиса следовало бы выступить с инициативой достижения социальной справедливости и гражданского согласия. В этой связи руководители страны могли бы как минимум предложить:

- перейти по образцу западных стран от плоской к прогрессивной шкале размеров налогов на личные доходы;
- заморозить заработную плату высокопоставленных чиновников и политиков, а также топ-менеджеров крупных компаний и банков;
- состоятельным россиянам отказаться от покупки товаров роскоши и услуг зарубежного производства;
- повысить налоги на продажи таких товаров и услуг;
- создать широкий антикризисный комитет из представителей трех ветвей власти, бизнеса (особенно среднего и малого) и гражданского общества;
- разработать программу замещения импорта преимущественно малыми и средними компаниями России;
- устранить барьеры для оппозиционных кандидатов и политических партий;
- средства преодоления процесса нарастания этнорелигиозной самоидентификации и конфликтов;
- пути формирования гражданской нации и демократического национализма.

Необходимо также учитывать и использовать внешние факторы влияния на политическую стабильность и нестабильность в России. Среди них особую роль играют конфликты и иные сложные процессы как на территории российского Северного Кавказа, так и в странах Закавказья. Развязанные Грузией военные действия в Южной Осетии 8 августа 2008 г. драматически продемонстрировали готовность глобальных игроков Запада и России к интенсивным вооруженным и информационным формам соперничества. К этому же примыкает клубок проблем и актуальных и потенциальных конфликтов между Россией и Украиной. Для предотвращения и разрешения этих и других конфликтов и для перехода на новые парадигмы взаимоотношений между Россией и странами Запада остро требуются новые российские инициативы.

Литература

1. *Каменчук О.Н.* Настроения россиян: грядет ли социально-политический взрыв // Государственная служба. 2009. № 3. С.33.
2. Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте // Материалы научного семинара. Выпуск № 4(13). Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН. М.,: Научный эксперт, 2008.
3. *Пивоваров Ю.С., Фурсов А.И.* «Русская Система» как попытка понимания русской истории // Полис. 2001. № 4.
4. *Фурсов А.И.* Русская власть, история Евразии и мировая система: mobilis in mobile (социальная философия русской власти) // Феномен русской власти: преемственность и изменение. Материалы научного семинара. Выпуск № 3(12). Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН. М.: Научный эксперт, 2008.
5. *Морина Л.П.* Идея христианской государственности // Национальные интересы. 2008. № 4(57).
6. *Ипатова Л.П.* Современные особенности освоения православной традиции / Традиции и новации в современной России. Социологический анализ взаимодействия и динамики. Под редакцией А.Б. Гофмана. М.: Изд-во «РОССПЭН», 2008. С.411.

нее определенных формальных процедур. Этот принцип положен в основание подавляющего большинства современных концепций государственного управления.

Под сомнение начал ставиться и тезис об аполитичности бюрократии, выдвигаемый М. Вебером в числе основополагающих идеологических постулатов его идеальной модели. Начиная с конца 60-х годов стала предметом пристального анализа, а не отрицания, ее политическая роль. Этот факт уводит нас из сферы исключительно администрирования в сферу политического, а точнее, так называемого политического управления – той области научных знаний, в которой пересекается государственное управление и политика. По этому поводу А. Соловьев говорит о том, что «административный рынок вытеснил рынок политический ... государственная администрация даже стала "играть" на партийном рынке...» [1, с.100]. Он также добавляет, что «административные ресурсы бюрократии превратили ее из служебно-вспомогательной структуры макроэкономического регулирования общественных связей в ведущего актора российской политики». А это может свидетельствовать только об одном – политическая компетенция как составной компонент компетентности современного чиновничества в России уже не просто желательна, она необходима. Ведь игра на рынке политическом – это «игра» судьбой страны, и некомпетентность здесь может иметь крайне печальные последствия.

В сферу государственного управления и государственной службы также все больше стали проникать идеи менеджериализма, в соответствии с которыми в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями. Как отмечает Е. Морозова, административная реформа многих стран в таких условиях проходила под лозунгами «сделать государственное управление разновидностью бизнеса», «освободиться от старой легалистской культуры», «перейти от культуры власти к культуре сервиса» [2]. В этом случае мы можем говорить о некой экономической компетенции как способности государственных служащих к эффективной деятельности в условиях рынка, а следовательно, конкуренции на поприще предоставления услуг населению, контроле качества предоставляемых услуг и многом другом, выражающем требования экономической эффективности деятельности.

Аккумулируя всю совокупность указанных выше современных тенденций, положенных в основу теории и практики государственного управления, можно отметить и идею персональной легитимности государственного служащего, логически следующую из них. Ведь если отмести тезис об аполитичности чиновничества, согласиться со слиянием сферы административного и политического, добавив доктрину Э. Мэйо, получается, что и государственный служащий может обладать легитимностью, причем уже не полученной от власти политической, которой назначен на должность, а персональной, полученной от общества из практики взаимодействия с ним в ходе реализации той или иной политики.

В этом плане крайне актуальна классическая пара «легитимность-эффективность», исследованная в политической науке С. Липсетом. Ведь легитимность чиновника, складывающаяся из конкретных практик взаимодействия, в условиях его открытости обществу и служения ему, будет напрямую зависеть от эффективности профессиональной деятельности. А уровень легитимности скажется и на эффективности работы чиновника. При таком подходе мы не можем обойти стороной и вопрос компетентности чиновника, в который упирается требование эффективности. Но так как речь идет о закономерностях в сфере политического, особо актуализируется именно политическая компетенция государственного служащего.

Таким образом, следует особо отметить, что открытость бюрократического аппарата на современном этапе выступает уже не как нечто новое, а как требование, выдвигаемое вызовами времени, подразумевающее обязательность учета настроений общественных масс, их желаний и устремлений при реализации государственной политики и оказании государственных услуг населению, тесное сотрудничество с обществом. Факт появления персональной легитимности государственного служащего в таких условиях логично следует из открытости, с одной стороны, и распространения сферы политического, со своими законами и закономерностями в сферу государственного управления – с другой.

Именно описанные выше тенденции и легли в основу большинства современных концепций государственного управления. Таким образом, можно говорить, что в практике западных стран Государственное администрирование (Public Administration) уступило место Новому государственному менеджменту (Public Management), Концепции «политических сетей» (Policy Networks), Governance и др. Соответственно, бюрократизм, и уж тем более в его веберовской модели, основанной на принципах, претерпевающих кризис в современном мире, отступил на второй план. А среди основных тенденций, положенных в основу современных концепций государственного управления, можно отметить проникновение (распространение) законов и закономерностей из сферы политического и менеджмента. Однако концепция нового государственного менеджмента, развитая в 80-90-е гг., подвергается в наше время серьезной критике за ее экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, квантитативный акцент в оценке государственного управления, умаление значения специфики публичной сферы.

Концепции политических сетей и Governance, в отличие от традиционного веберовского понимания бюрократии как во многом аполитичного аппарата реализации политических решений, восстанавливают связь между государственным управлением и политикой, сменив тем самым управляющие властные воздействия как основной инструмент управления на управление, основанное на общей заинтересованности сторон в результате, их постоянном диалоге. Или, иными словами – «управление без управления», своего рода политику, как искусство добиваться поставленных целей (в данном случае – реализации государственной политики) без принуждения и все вытекающие из этого следствия.

Эти трансформации потребовали чиновника «нового типа», открытого для общества, активно вступающего с ним в контакт, способного, предоставляя государственные услуги, ориентироваться в первую очередь на потребности получателя услуг. Нужен специалист, умеющий образовывать политические сети для реализации тех или иных государственных решений, воздействовать на общество не методом принуждения, а используя взаимную заинтересованность, дипломатичность и ряд других способов. В этой связи вполне разумным видится выделение двух ключевых компетенций, крайне необходимых современному эффективному чиновнику в рамках новых практик государственного управления:

- политическая компетенция (как совокупность знаний, умений и навыков, способствующих эффективной реализации работником государственной политики);
- экономическая компетенция (как совокупность знаний, умений и навыков, способствующих эффективному функционированию работника в сфере предоставления государственных услуг).

Предложенный набор компетенций, конечно же, нельзя считать исчерпывающим в структуре компетентности современного эффективного чиновника, однако данные компетенции, как логично следует из указанных ранее современных тенденций в государственном управлении, можно считать ключевыми, заслуживающими особого внимания и рассмотрения.

Однако, возвращаясь к российским реалиям, не стоит упускать из вида ту закостенелость государственной бюрократической машины, о которой речь шла в самом начале. Нежелание бюрократией перемен может свидетельствовать о том, что они идут вразрез с ее «корпоративными интересами», поскольку чиновничество за долгие годы собственного развития привыкло позиционировать себя как элиту, служащую государству, а не обществу, и не намерено менять ситуацию. А это крайне негативным образом может сказаться и на самой политической власти в стране.

Дело в том, что согласно классификации уровней политической легитимности, предложенной А. Дибировым, на первом этаже легитимируется сама государственность (власть), на втором – те или иные конкретные институты государственной жизни, а на третьем – конкретные субъекты (сословия, группы, фамилии, лица) [3]. Ряд политологов считают, что легитимности политической власти ничто не угрожает, если отвергаются некоторые конкретные лица, их акты и акции или даже в целом проводимая ими политика, поскольку все это можно изменить в рамках конкретной формы политической жизни. С этим утверждением нельзя не согласиться, однако и абсолютизировать его нельзя. Ведь отвержение обществом большого числа конкретных представителей будет рождать недоверие к первому уровню легитимации политической власти, а это уже фундамент, в случае разрушения которого гибель грозит всей политической конструкции.

Иными словами, неэффективность, некомпетентность и, как следствие, нелегитимность бюрократической машины государства могут крайне негативно сказаться на легитимности власти, поэтому и сама власть должна быть крайне заинтересована в изменении ситуации. Отрадно видеть, что власть не обходит стороной административную реформу, более того, с каждым этапом все более совершенствует ее. Однако нельзя забывать, что в силу указанного выше нежелания бюрократических структур к переменам политической воли руководства страны должно быть больше, а методы реализации реформы нужны немного иные. В противном случае реформа не будет иметь результата, а все попытки локально изменить ситуацию тщетны.

Литература

1. *Гончаренко О.* Демократия в современном мире. Демократия versus бюрократия // Власть. 2008. № 3. С.99-103.
2. *Морозова Е.Г.* Прямая коммуникация исполнительной власти с обществом: контуры «демократии сервиса»? // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2006. С.677.
3. *Дибиров А.*-Н.З. Теория политической легитимности: курс лекций. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С.97-103.

Политическая компетенция. Что читать

Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты / Редкол.: О.В. Гаман-Голутвина (отв. ред.) [и др.] Российская ассоциация политической науки (РАПН); - М.: РОССПЭН, 2008. 406 с.

Данный сборник посвящен рассмотрению комплекса взаимосвязанных вопросов, касающихся анализа специфики современного политического управления, роли политических элит в этом процессе, взаимодействия различных институтов и акторов публичной политики. Авторы обращаются к изучению сущностных, функциональных и процедурных аспектов политического управления и публичной политики; рассматривают разнообразные измерения и характеристики этих явлений в их теоретическом и прикладном ракурсах. Важным сюжетом сборника является рассмотрение задач, содержания и результатов комплекса мер по реформированию комплекса государственного управления в контексте сопоставления мирового и отечественного опыта в этой сфере. Особое внимание уделено такому направлению административных реформ, как создание электронного правительства) в России и за рубежом. Для политологов, социологов, общественных и политических деятелей, экспертов и консультантов, а также преподавателей и студентов, изучающих общественные науки.