

АВТОРСКИЙ ЛИСТ

Михаил Афанасьев

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВА – ГЛАВНАЯ ПРОБЛЕМА РОССИИ

Программные выступления Д. Медведева во время предвыборной кампании оставляли двойственное впечатление. С одной стороны, в роли преемника Д. Медведев сразу поставил ряд насущных задач: укреплять независимость правосудия и СМИ, убирать госчиновников из советов директоров корпораций, бороться с рейдерством. С другой стороны, он не предложил никакой системы перезапуска развивающихся реформ и повторил вызывающие уныние клише типа «чиновники должны осознать». Допускаю, что двойственное впечатление от предвыборных речей было предопределено двойственностью самого положения кандидата-преемника. Ну а каково положение уже президента-преемника в ситуации, которую политологи окрестили *диархией* (русское *двоевластие* звучит не столь фундаментально и даже как-то сомнительно), а В. Путин назвал проще – «работой в паре»? Можно ли в таком случае вообще ждать цельности и последовательности от третьего президента России?

Ответ на этот вопрос предстоит дать самому Д. Медведеву. Гадать не стоит. Куда важнее отдавать себе отчет в том, что решение насущных задач национального развития может быть достигнуто только на основе системного анализа и в результате системного переустройства сегодняшней российской действительности.

УПРОЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВА

Умные марксисты научили меня тому, что, анализируя систему, следует определить главное противоречие ее развития. Главным в развитии России начала XXI века является противоречие между достаточными для успешной модернизации ресурсами – природными, технологическими, социальными, человеческими – и плохим качеством государства, которое ведет к крайне неэффективному использованию указанных ресурсов (как ресурсов именно национальных), их недоразвитию и даже деградации.

Плохое качество государства является следствием *примитивизации и в значительной мере деинституционализации* социального управления. Институциональная примитивизация — это не какой-то случайный частичный эффект, но осознанный и последовательный курс государственной эволюции, который можно определить как *усиление вместо развития*. Еще в начале «нулевых» годов программными целями президентской администрации стали «*вертикаль власти*» и «*ручное управление*». Язык правящих верхов выразил образ их мысли и деятельности ярче и точнее любых комментариев. Как раз эти лозунги в отличие от многих других были полностью претворены в жизнь.

Разумеется, не стоит сводить примитивизацию государственного управления к злым козням правящей администрации. Этот процесс суть проявление и результат:

- a. *контрреформистской стабилизации и адаптации постсоветского общества, переваривающего модернизационный импульс + хаос 1990-х годов;*
- b. *победы и расширения контрреформистской (но не реставрационной) части элиты;*
- c. *приведения государственного механизма в полное соответствие с основами и практиками социального господства в сегодняшнем российском обществе.*

Большинство российских избирателей и большинство элиты не склонны придавать принципиального значения институциональной автономии. А правящая администрация на протяжении 2000-х годов целенаправленно обесценивала автономию публичных институтов — как правило, не через нормативно-правовое изменение их статуса, а посредством неформальных поручений, согласований и воздействий. Такие неформальные практики один из руководителей президентской администрации как раз и назвал «режимом ручного управления», отводя именно им, а не институциональной автономии, центральное место в методологии сегодняшнего правления. Согласно этой методологии не только оправданно, но принципиально важно, чтобы Президент (а заодно, стало быть, президентская администрация, соратники и помощники) мог непосредственно воздействовать на любой политический, социальный и хозяйственный институт в стране. Российская правящая элита решила, что прописные истины о разделении властей ей не указ, видимо, отнеся их по части надоевшей «демократии».

В результате в стране *не стало чего-то более важного, чем демократия — не стало политической системы*. Это утверждение покажется странным тем, кто привык отождествлять политическую систему с набором учреждений. Однако действительность политической системы определяется не наличием формальных учреждений, а способом их социального функционирования. Набор учреждений может меняться от эпохи к эпохе, от страны к стране. Но при этом есть некая институциональная основа, то есть то, что делает ту или иную совокупность государственных учреждений политической системой. Эту основу составляют обычаи — практическая норма и нормальная практика — власти, когда претенденты на обладание и обладатели властных ресур-

сов стремятся к тому, чтобы обрести-сохранить публичное лицо и социальную поддержку (иначе они просто не смогут властвовать в таком обществе). А у нас сегодня претензии на обретение-сохранение собственного публичного лица и поддержки воспринимаются если не всеми, то большинством отнюдь не как норма общественной жизни, а, наоборот, как девиантное политическое поведение, которое «естественно и закономерно» влечет жесткие санкции со стороны правящего режима. В отсутствие корневой институциональной основы публичной политики такие учреждения, как Совет Федерации, Государственная Дума, партии, выборы, сохраняют свою важность как административные инстанции и процедуры, как ступени карьеры, возможности повышения личной и корпоративной капитализации, но только не как площадки публичной политики. Знаменитое «Государственная Дума — не место для дискуссий» полностью относится и к Совету Федерации, и к партии власти, и к практике проведения выборов. Общеизвестно, что роль этих институтов как самостоятельных политических центров несущественна. Удел несущественного — не быть, а казаться. Кажущееся существование политической системы в сегодняшней России не выходит за рамки языковой привычки — это всего лишь риторический обычай, инерция языка. Как структура нашей социальной действительности политическая система сошла на нет.

Вообще-то государство без политической системы — явление в мировой истории не редкое, а в отечественной истории и вовсе обычное. Можно привести примеры держав, которые стали великими и вполне обходились без политической системы. Правда, все примеры будут из прошлого. Политические системы появлялись и появляются при усложнении общественной жизни, которое воспроизводится в институциональной дифференциации социального управления. Проще говоря, политические системы — это институциональные системы разделения и баланса различных центров публичной власти. Многим людям и вчера, и сегодня такие усложненные политические конструкции представляются неудобными и даже вредными для поддержания общественного порядка. Другая традиция восходит к Аристотелю, который считал более сложное устройство правильных «политий» — монархий, аристократий, демократий — атрибутом цивилизации. Многочисленные же случаи, когда разделение-баланс публичной власти отсутствуют (традиционные деспотии) либо устранены (тирании, олигархии, охлократии), Аристотель рассматривал как неправильные, не подходящие для цивилизованных людей формы правления. У нас сегодня как раз такой случай: свертывание политической системы в результате упрощения, примитивизации, деинституционализации публичной власти.

СТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ

«Неполитийность» элиты и общества России нужно рассматривать в системном контексте — как следствие и фактор взаимосвязи главных структур, определяющих нашу сегодняшнюю социальную реальность. Я вижу четыре такие «структуры действительности».

Во-первых, *социальная психология и даже этос индивидуального выживания*. Самовыживание стало универсальной ценностью, которая замещает ослабшие нормы морали и критерии социального авторитета. Поэтому прослыть мерзавцем сегодня совсем не страшно, куда страшнее оказаться «лузером». О солидарности еще порой говорят, но в нее давно никто не верит. Примечательно, что борьба за выживание-преуспеяние как образ мысли и жизни – это то общее, что объединяет элиту и общество. Никакого культурного конфликта между «властью» и «миром», о котором столько было говорено, уже нет. Просто все приспособливаются, и вот самые лучшие приспособленцы – на самом верху, а те, кто внизу – дезадаптанты. Этот социальный факт всем дан в ощущении и большинством признается как естественный порядок.

Именно поэтому люди, которые только что страшно ругали начальство, на вопрос – а за кого голосовать будете? – отвечают: ну за «Единую Россию», конечно – у них ведь власть, деньги, все ресурсы. Налицо, во-первых, общая ментальность и, во-вторых, вроде бы как легитимность: они не лучше нас, «с ними все понятно», но они наверху, поэтому с ними будем торговаться и договариваться. Однако в том то и дело, что это не легитимность, а зоология: поза доминирования, поза подчинения, – сегодня эти сверху, а там видно будет. То есть на самом деле никаких институциональных механизмов – идеологических, религиозных, политических – легитимирующих сложившийся порядок, стабилизирующих его в стратегическом плане, здесь нет и быть не может. Этот «естественный» порядок фундаментально неустойчив.

Во-вторых, *бюрократозависимый рынок и рентоориентированная бюрократия*. Это уже отнюдь не советская номенклатура, но это опять эволюция «в бок», очередная кривобокая модернизация по усмотрению и в интересах начальства. Бизнес и новый средний класс приспособливаются к тем правилам игры, которые установлены им, но не ими. Государство, безусловно, выступает главным центром социального господства. Точнее монополизированным, иерархичным рынком господства, куда стягиваются колоссальные и разнообразные ресурсы социального влияния: от активов ТЭКа и ВПК до поколений молодых карьеристов, инвестирующих свою энергию и семейный капитал в административные должности и связи. Но как центр социального развития, как национальный *developer* наше государство выглядит более чем скромно: оно куда чаще тормозит, чем развивает. Его ветвящиеся структуры ссорятся из-за полномочий, активно апроприируют публичные полномочия для извлечения корпоративных и персональных выгод, а остальную работу выполняют из рук вон плохо, перекладывают ее друг на друга или просто не делают. Многолюдное государство, у которого сегодня вся сила и так много денег, мнит себя Большим Братом, но похоже, скорее, на Большого Паразита.

В-третьих, *олигархический капитализм*. Крупный российский капитал – это круг избранных корпораций, который не только не расширяется, но наоборот сужается: если в 2000 году 1200 компаний производили 80% российского ВВП, то в 2006 году их было около 500. Одновременно идет огосударствле-

ние крупного капитала, его сращивание с верхушкой бюрократии. А малый бизнес у нас не растет с середины 90-х годов, в одной Варшаве сегодня столько же малых предприятий, сколько во всей России! Если надоело сравнивать себя с Западом, давайте сравним с Китаем. И обнаружим то же самое фундаментальное отличие: китайский капитализм настоящий, потому что он народный, то есть опирается на спонтанное развитие снизу, на инициативу многих миллионов частных компаний, малых и мельчайших фирм, крестьянских хозяйств¹. А российский капитализм — верхушечный, начальственный, причем к 2008 году он стал олигархическим в еще большей степени, чем был в 1998-м.

В-четвертых, постноменклатурный патронат. Нынешняя российская элита по типу своего господства и внутреннего взаимодействия представляет собой *частногосударственный патронат*, в котором частное и государственное не противостоят друг другу, а выступают в неопатримониальном слиянии. Клиентарно-патронажные практики, связи и сети заполняют, переформируют и замещают собой публичные институты. Генеральная тенденция приватизации государства, набравшая силу в условиях социальной анонимии начала 1990-х годов, пройдя этап политического феодализма и «семибанкирщины», в итоге не пошла по пути публичной конкуренции олигархических альянсов (украинский вариант), но зато расцвела в форме нового кремлевского абсолютизма. Атака на государственные высоты со стороны новоявленных «олигархов» была отбита окопавшимися «государственниками», которые, отстояв «свое» государство, приватизировали его не менее цинично, но более умело и последовательно.

Вообще говоря, и конкурентная олигархия, и бюрократический абсолютизм могут вести как к оцивилизации, так и, наоборот, к деградации государства. Решающим фактором той или иной эволюции выступает политическая система: либо ее развитие, либо выхолащивание. Правила взаимоконтроля и конкуренции властей отработывались многими народами с тем, чтобы ограничивать тиранические и плутократические злоупотребления властью, обеспечивать возможность выбраковки негодных правителей и смены правящей администрации без разрушительных революций. Так сложились национальные политические системы — механизмы отбора элиты, обеспечения социального доверия и в итоге — социальной эффективности государства. Отказ от создания подобного общественного механизма в России, консервируя неэффективность российского государства, максимизирует выгоды распорядителей административного ресурса.

Неразделяемая, *слитная и притом приватизированная власть-собственность* выступает социально-экономической основой упрощения государства и вос-

¹ Так, Иван Селеньи в своей типологии — «капитализм снизу», «капитализм сверху», «капитализм извне» — уверенно относит «государственный капитализм» в Китае к первому типу. См.: Селеньи И. Строительство капитализма без капиталистов — три пути перехода от социализма к капитализму // Русские чтения. Выпуск 3. (Сборник материалов программы Института общественного проектирования «Русские чтения» за январь-июнь 2006 г.). 2006. С. 98.

производства некоего «исконного» порядка господства, который нам россиянам якобы написан на роду. Не стоит, однако, считать, что это исключительно российское ноу-хау. Согласно классической типологии М. Вебера порядок, когда государственные дела и функции не отделены от личного хозяйства и отправляются в личных интересах хозяев, называется *патримониальным господством*. В современной политологической литературе принято говорить в подобных случаях о *неопатримониальных режимах*².

Итак, сегодняшний российский порядок – это неопатримониальный режим, при котором господствующей элитой (господствующим классом) является частногосударственный патронат держателей власти-собственности. Этот порядок, воспроизводящий бюрократозависимый рынок и олигархический капитализм, стабилизировался в 2000-х годах. Факторами его стабилизации стали восстановительный экономический рост, фантомный постимперский синдром в российском обществе на фоне действительного империализма США, а также личная популярность и политический талант президента Путина. Что же касается созданной при Путине политической надстройки бонапартистского типа, то ее стабилизирующая роль, особенно в стратегическом плане, вряд ли значительна. Да, на фоне выгодной экономической конъюнктуры и в сравнении с неблагоприятными для абсолютного большинства россиян 90-ми годами ущерб от государственного упрощения и свертывания системной национальной модернизации не очевиден – ни для большинства населения, ни для большинства элиты. Административный контроль над разбухающими финансовыми потоками и клиентарные сети их перераспределения актуализируют борьбу за выгодные места в административной системе, а не за ее эффективность. Но как бы то ни было, ущербность такого типа развития становится все более ясной.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЫНОК

Обвинение в отказе от модернизации может показаться несправедливым по отношению к администрации В. Путина. Ведь реформ при втором российском президенте формально было не меньше, если не больше, чем при первом. Однако ни одна из этих реформ – военная, милицейская, судебная, федеративная, здравоохранения, образования, монетизации льгот, ЖКХ, пенсионная – не дала запланированных позитивных результатов. Такое мнение о результатах реформ доминирует и в массах, и элитах, и экспертном сообществе³.

2 См.: Теобальд Р. Патримониализм // Прогнозис. 2007. № 2. С. 166–176; Фисун А. Постсоветские неопатримониальные режимы: генезис, особенности, типология // Отечественные записки. 2007. № 6. С. 8–28.

3 См.: Гудков Л. Д., Дубин Б. В., Левада Ю. А. Проблема «элиты» в современной России: Размышления над результатами социологического исследования. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 101–102, 154; Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т. М. Малевой / Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимов и др.

Высшие руководители, включая В. Путина и Д. Медведева, неоднократно связывали трудное прохождение социально-экономических реформ и национальных проектов с такими системными изъянами государственной организации как бюрократизм, коррупция и кланы, «через которые ничего невозможно провести». Улучшить качество государства должна была *административная реформа*, о которой много говорилось на всех уровнях и больше всего на самом верху, в том числе в посланиях Президента Федеральному Собранию. Можно выделить несколько практических начинаний в этой области:

Опись функций федеральных органов исполнительной власти для их последующего сокращения — соответствующая комиссия работала в правительстве М. Касьянова и прекратила свою деятельность вместе с ним.

Трехуровневая структура правительства (министерства, агентства, надзоры) — эта внешняя форма была позаимствована из британского опыта, но без его реального содержания. С самого начала трехуровневая структура внедрялась непоследовательно и, в конце концов, от нее официально отказались премьер В. Зубков и президент В. Путин.

Бюджетирование, нацеленное на результат — эту инициативу минфиновских реформаторов похоронили кремлевские «национальные проекты», несовместимые как раз с бюджетированием, нацеленным на результат.

Проект закона об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (тоже наша национальная особенность, поскольку в развитых странах действуют законы не о доступе к некоему набору сведений, но о доступе к информации в целом) — законопроект годами ходил по инстанциям и до сих пор не принят.

Административные регламенты — согласно правительственной «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» регламенты должны быть уже разработаны и внедрены, но этого до сих пор не сделано.

Как видим, все правительственные начинания по административной реформе либо так и не реализованы, либо от них уже отказались. Более того, *действительный смысл административной реформы никогда внятно не артикулировался* — чего не было, того не было: правящая администрация не обещала и по всей видимости не собиралась начинать системную переналадку государственной машины для повышения качества общественных услуг, предоставляемых налогоплательщикам. Власти предпочитали толковать об адми-

М.: Независимый институт социальной политики, 2007; Мониторинг реформы местного самоуправления: Сравнительный анализ исследований «Реализация Федерального закона „Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации“ в муниципальных образованиях городского типа (2006)», «Городское управление в современной России» (2004) / Л. Г. Рогозина; под ред. А. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007; Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа / Ред. Николай Петров / Московский общественный научный фонд; Carnegie Corporation of New York. М., 2005.

нистративных делах, которые рядовые потребители с трудом понимают и практически не могут проверить.

В итоге неадекватность госаппарата социальной динамике и вызовам национального развития становится кричащей. Приведу характерный пример. Мне пришлось анализировать данные экспертного опроса должностных лиц федеральных и региональных органов власти, которые занимаются юридическими вопросами *реализации «национальных проектов»*. Их взгляд оказался весьма критическим. Самое же примечательное, что сделанные ими практические рекомендации – отказ от административного регулирования сверху в «пожарном порядке», деконцентрация управленческих полномочий, проектное бюджетирование, учет запросов целевых групп потребителей и их оценок по результатам проекта – это те меры, которые согласно официальной концепции административной реформы уже должны быть реализованы. Но воз и ныне там.

Другим наглядным примером является *практика назначения и отстранения от должности губернаторов*. Отмена выборов официально была нацелена не только на укрепление лояльности федеральному центру, но и на повышение качества корпуса глав регионов: электоральный механизм отбора «политиканов и демагогов» должен был уступить место бюрократическому механизму отбора «профессиональных управленцев». Бюрократическая лояльность региональных руководителей, безусловно, повысилась, а вот о повышении бюрократической эффективности трудно сказать что-то определенное. Анализ динамики замены корпуса глав регионов и практики отстранений-назначений не позволяет определить ни ясной политики, ни однозначной процедуры. Люди же не склонные к обобщениям, а решающие конкретные вопросы хорошо знают правила функционирования административного рынка: связи и деньги. Все последние годы *административный рынок рос поистине колоссальными темпами*. Такой кумулятивный эффект определен взаимодействием *трех факторов*: 1) рост капитализации административных должностей и позиций; 2) ускорение оборота таких должностей и позиций; 3) увеличение номенклатуры оборачиваемых на административном рынке позиций – за счет роста государственного аппарата и аффилированных с аппаратом структур, нового порядка назначения членов Совета Федерации, отмены выборов глав регионов и перехода к выборам в легислатуры по партийным спискам («согласно купленным билетам»).

Через несколько лет после перехода к назначению глав регионов в 2007 году вышел Указ Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», закрепляющий порядок отчетности высших должностных лиц субъектов Федерации и оценки эффективности их деятельности по перечню 43 основных показателей. Однако и после этого указа ничего практически не изменилось: об оценке деятельности региональных администраций публике ничего неизвестно, а последовавшие уже после выхода указа отстранения и назначения губернаторов никак не были связаны с показателями эффективности их работы.

Таким образом, принятый порядок назначения глав регионов не только не является рациональной бюрократизацией, но и прямо противоположен ей по своей природе. Для келейного торга в президентском окружении (руководитель и заместители руководителя президентской администрации, руководитель и замруководителя ЕР/ГД, окружной полпред, а также главы заинтересованных ФПГ, заходящие через этих людей или/и напрямую) не нужны ни обязательная бюрократическая процедура, ни рационально определенные и верифицируемые критерии принятия решений.

Сегодняшний российский госаппарат не похож ни на гражданскую службу, ни на рациональную бюрократию. В основе современной публичной администрации лежит система разделения и взаимодействия специализированных функций публичного управления. Между тем *главный смысл функционирования российского госаппарата состоит в разделе «административного ресурса», то есть власти-собственности, выделяемой в уделы. Именно «дружинные» (в плане распределения и перераспределения государственных полномочий) и «вотчинные» (в плане апроприации государственных полномочий их держателями) практики управления определяют мотивацию, драматургию и социальные последствия наиболее заметных административных перестроек последнего времени. Тут и конфликтный раздел на министерства и агентства с последующим их воссоединением, и так называемая реформа прокуратуры с разделом власти между генеральным прокурором и главой следственного комитета, и создание госкорпораций, и, наконец, объявленное двоевластие В. Путина с Д. Медведевым при очередном «усилении института вице-премьеров».*

При таком функционировании государство (в отсутствие политической системы «депутатский корпус» и «судейский корпус» объективно выступают и сами себя считают частью госаппарата) не способно создать устойчивый социальный порядок. В этом состоит *отличие российского частногосударственного патроната от авторитарных режимов, которые как раз создают жесткий порядок. Остановку развивающихся реформ в России часто объясняют установлением в стране авторитарного режима. Это объяснение представляется мне неточным. Во-первых, в России есть авторитарные проявления, но нет и, скорее всего, не может быть сегодня авторитарного режима. Во-вторых, авторитарные режимы совместимы с модернизацией, в частности с рационализацией бюрократии и бизнес-менеджмента, при определенных условиях, а именно при разделении власти и собственности (Чили, Южная Корея). В России это фундаментальное условие отсутствует, что и превращает госаппарат в *вертикаль пребendarиев* — они слишком сосредоточены на извлечении доходов от капитализации своих административных полномочий и возможностей, чтобы государство могло производить приемлемого качества общественные услуги.*

Незавидная судьба отечественной административной реформы наглядно показывает невосприимчивость сложившегося в стране неопатримониального порядка господства и управления к вызовам и импульсам модернизации. Однако *«непробиваемость» нашего частногосударственного патроната*

не стоит преувеличивать, тем более мифологизировать. Его самодовольный отказ от работы над собой во многом, конечно, связан с экономической и социальной конъюнктурой. Но главное даже не это — *новокремлевский абсолютизм сам по себе фундаментально неустойчив*, поскольку неспособен поддерживать устойчивый социальный порядок. То есть главный кризисогенный фактор действует не извне, а изнутри неопатримониального режима. Объективный национальный интерес заключен в возобновлении модернизации государственного управления во избежание системного социального кризиса.

ПРОСТРАНСТВО ВЫБОРА: РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНЦИЯ

Техника удержания власти вне и вместо политической системы может выдавать себя за стратегию национального развития, но не в состоянии ее заменить. Монархизм российского политического сознания тоже не стоит преувеличивать. Консолидация вокруг лидера в переходных состояниях общества — это антропологический закон, а вовсе не наша исключительность. При этом современные критерии годности элиты и лидера — социальная эффективность и глобальная конкурентоспособность — общеизвестны и признаны абсолютным большинством россиян. Конкретные социально-экономические результаты второго президентства оцениваются и в массе, и в элите весьма скептически, «на троечку». Это видно даже по опросам, а ведь опросы сегодня общественное неудовольствие скорее скрывают. (Регулярно имея дело с количественными и качественными исследованиями, могу засвидетельствовать, что данные анкетных опросов — даже тех, в надежности которых у меня нет сомнений — стали в последние годы «слепыми», как плохой ксерокс, и при этом очень сильно отличаются от оценок при групповых обсуждениях *вживую*.) Преобладающее доверие к В. Путину действительно стабилизирует систему, но путинский рейтинг лишь представляется константой, на самом же деле его социальное содержание менялось и меняется. Вначале это был рейтинг национальной надежды, потом рейтинг привычки, а в 2007 году начал проступать страх: «путинскому большинству» стало страшно без Путина оставаться в путинском государстве! И не мудрено: ведь доверие к государственным институтам и должностным лицам стремится к нулю, правоохранителей уже почти не отличают от бандитов, коррупция достигла градуса национальной катастрофы.

Дуумвират В. Путина и Д. Медведева устраивает сейчас многих: одних, потому что Путин остается, других, потому что Медведев это не худший вариант, третьих, потому что им все равно. Между тем дуумвират — штука сомнительная и вряд ли полезная. Пересадка В. Путина из президентского кресла в премьерское может означать что угодно, только не переход к парламентскому правлению, поскольку правительство Путина не станет отчетным парламенту. Вероятное же статусное ослабление Д. Медведева в «связке» с Путиным может обернуться феноменом «технического прези-

дента», то есть ослаблением последнего и главного института публичной власти в целях сохранения режима «ручного управления». Есть большой риск того, что российскую политическую повестку в обозримой перспективе будет определять обострившаяся борьба кланов — нашим верховникам снова будет не до развивающихся реформ.

А стране сейчас нужно совсем не это — нужно избежать застоя и очередного кризиса, к которым неизбежно ведет примитивная организация и социальная неэффективность власти. Уже мало кто верит, что властная вертикаль это та волшебная палка, посредством которой можно улучшить качество правления и социальной жизни. Российскому обществу, российской элите придется отвечать на вызовы глобальной конкуренции и внутренней институциональной деградации в условиях исчерпанности государственной идеи путинского образца. В повестке третьего президентства *главным будет вопрос о качестве государства*. Наша элита, обходясь без политической системы, уже показала свою несомненную самобытность. Теперь нужны конструктивные изменения в организации государственной власти и управления. Обсуждая и планируя развивающие инновации полезно, думаю, соблюдать *два методологических принципа*.

Во-первых, *не мифологизировать свое национальное своеобразие*. В сознании россиян издавна и накрепко засели две априорные установки. Установка первая: «мы русские — самые великие, не смотря ни на что!» Здесь важны обе части: первая — «великие русские» — подпирает самодовольство, вторая — «не смотря ни на что» — позволяет снисходительно взирать на изнанку национального величия: косность, хамство и воровство. Другую установку можно назвать комплексом самокритики: «у нас русских порядка не бывало, поэтому нам воли не давать!» Вреда от этой второй установки едва ли не больше чем от первой. Наш совокупный социальный капитал, безусловно, уступает в качестве социальному капиталу развитых наций. Но ведь и эти нации не всегда были развитыми, а россияне могут учиться и не раз это доказывали. Сегодня большинство россиян вполне приспособились к условиям рынка, в том числе к легальной предпринимательской деятельности, современному корпоративному менеджменту, к цивилизованным нормам взаимодействия продавца и потребителя, закрепленным в Гражданском кодексе и законе «О защите прав потребителей». Другими словами, мы пока не большие мастера создавать современные институты, но вполне можем с пользой для себя их осваивать. Так что нужно вспомнить заветы Ильича и брать пример с китайских товарищей — учиться, учиться и учиться.

Во-вторых, *искать-формировать достаточно широкие поля конструктивного согласия и начинать действовать именно там, где такое согласие есть*. На мой взгляд, важным полем согласия сегодня выступает отношение россиян к государству — это не отношение подданных (авторитарный консенсус), не отношение граждан (гражданский консенсус), но отношение потребителей. *Потребительский консенсус* — не лучший, конечно, социальный капитал, который ограничивает возможности, с одной стороны, авторитарной мобилизации, а с другой стороны, гражданского взаимодействия — тех социаль-

ных механизмов, которые могут обеспечивать быстрое и в той или иной мере успешное развитие. Однако потребительское общество вполне поддается рационализации и даже нацелено на нее: россияне хотят жить по единым правилам (верховенство закона), обеспечивающим приемлемую норму социальной справедливости (социальное государство), и получать от государства, которое собирает с них налоги и распоряжается национальными ресурсами, общественные услуги приемлемого качества, сравнимого со стандартами развитых стран. Этот социальный запрос невозможно игнорировать — особенно в условиях глобализации обменов.

На основе того социального согласия, которое здесь описано, *вряд ли возможно достичь скорой и успешной демократизации*. В стране, похоже, нет сегодня нужного для демократического проекта «субъектного состава», как выражаются юристы. Можно сказать и по-другому, жестче: демократический проект не нужен сегодня большинству россиян, а те, кому он интересен, немного могут и готовы сделать — не набузить, а именно сделать — для демократического развития России.

В то же время на основе имеющегося социального согласия потребительского типа можно и нужно *воссоздать действенную политическую систему и модернизировать государственную администрацию*⁴. На самом деле для того чтобы запустить административную реформу, нужно сделать не Бог знает что, а три вещи:

1. Принять *Хартию прав россиян*, которая бы стала публичным обязательством государства по стандартам общественных услуг и по гарантиям их соблюдения.
2. Законодательно закрепить и обеспечить *доступ граждан к информации, информационную открытость* органов публичной власти, а также учреждений и предприятий, получающих бюджетные деньги и оказывающих общественные услуги.
3. Последовательно и регулярно *выносить на конкурс исполнительные функции* государственного и муниципального управления.

Хартия прав должна быть не разовым актом, а процессом. Верховной власти следует не только взять на себя публичные обязательства, но и запустить кампанию по разработке, принятию и проверяемому исполнению стандартов и гарантий общественных услуг всеми государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями. Смысл этого политического или, если угодно, PR проекта в том, что в отличие от «очередной бюрократической кампании» контролировать исполнение и оценивать его результаты будут потребители.

Важной частью системы информационной открытости власти должны стать отчетные показатели эффективности деятельности органов исполни-

4 См.: Афанасьев М. Эффективное государство: стратегия для потребителей // Аполлония. 2005. № 5. С. 8–21.

тельной власти: их *независимая верификация, обязательная публикация и представление по запросам потребителей*. Подобные показатели следует разработать и применить ко всем уровням и субъектам государственного и муниципального управления.

Конкурсное исполнение функций государственного управления должно охватывать и само *формирование исполнительной власти*. Для этого не нужно менять Конституцию — достаточно ввести в практику конкурсное представление правительственных программ не менее чем двумя конкурирующими командами политиков в Государственной Думе, которая после обязательного обсуждения будет проводить рейтинговое голосование, а Президент, предлагая Думе кандидатуру на пост председателя Правительства, сможет учесть расклад мнений в палате. Аналогично конкурсный выбор главного должностного лица субъекта Федерации — не менее чем из двух претендентов и с обязательным обсуждением их программ — может проводиться региональным законодательным собранием с закреплением за Президентом России права «вето».

Предложенные меры далеки от учреждения демократии в России, но позволяют воссоздать институциональную основу политической системы, запустить механизмы конкурентного отбора и публичной ответственности правящей элиты.