



Владимир КОМАРОВСКИЙ

РОССИЙСКАЯ ВЛАСТЬ В ПОИСКАХ БАЛАНСА СТАБИЛЬНОСТИ И РАЗВИТИЯ

В статье анализируются условия и возможности сохранения стабильности при проведении реформ, создания властью коалиций в поддержку баланса развития, выбора стратегии и тактики реформирования.

Conditions and possibilities for keeping stability during political reforms, for creating coalitions by authority for supplying development balance and for choosing the strategy and tactics of reforming are analyzed in the article.

Ключевые слова:

развитие, стабильность, власть, модернизация, модели модернизации, конфликты модернизации; development, stability, power, modernization, modernization models, conflicts of modernization.

Нахождение баланса между развитием и стабильностью всегда было чуть ли не главным нервом российской истории. Не раз случалось, что откладывание необходимых реформ в долгий ящик, равно как и поспешность в их осуществлении с целью нагнать упущенное время, «опрокидывали» государственный механизм и ставили страну на грань распада.

В недавнем прошлом главной своей заслугой нынешняя российская власть считала сохранение в стране стабильности, которая трактовалась главным образом как сохранение в неизменном виде политического режима, экономической модели и социальных отношений.

Эта позиция власти отражала, в первую очередь, интересы определенных общественных групп и лиц («ранних победителей»), которые в результате проводимых с начала 90-х гг. прошлого столетия реформ получили преимущественный доступ к рычагам власти и экономическим ресурсам. Эти группы и лица не заинтересованы в продолжении реформ уже в силу того, что незавершенность реформ в России, недостроенность институционального каркаса государства и общества порождает неопределенность процедур принятия решений и размытость полномочий ответственных лиц, создавая тем самым условия для действий таких лиц по личному усмотрению. Непрозрачность и отсутствие контроля со стороны общества за действиями и решениями таких лиц еще более усиливает возможность произвольного толкования нормативно-правовых актов, использования служебного положения в корыстных целях. Как известно, бюджет России формируется большей своей частью не за счет налогов граждан, а за счет доходов от газонефтяного комплекса. Соответственно, одной из важнейших функций государства становится перераспределение этих доходов, что, в свою очередь, в ряду других факторов способствует формированию внутри самого государства распределительных коалиций, негласному слиянию интересов государственных и бизнес-структур, а в конечном счете — принятию государственных решений в интересах узких групп и в ущерб всему обществу. Чиновники и структуры, имеющие доступ к распределению ресурсов, стремятся сохранить и защитить свое положение, максимально ограничить доступ других к этому процессу. Естественно, они не нуждаются в каких-либо переменах и будут противиться им всеми имеющимися у них средствами. То же самое можно сказать и о других представителях групп, выигрывающих от половинчатых реформ. Они будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду.

КОМАРОВСКИЙ

Владимир

Савельевич —

д.филол.н.,

профессор РАНХиГС,

заслуженный

деятель науки РФ

poiginaeb@yandex.ru

Это, конечно, не означает, что в стране не происходят никакие перемены, в т.ч. в сфере институционального строительства. Важны не перемены сами по себе, а их масштабы, вектор, направленность — закрепление сложившихся отношений или их трансформация в соответствии с логикой развития, вызовами времени.

Как ответ на эти вызовы политическим руководством страны в повестку дня был вынесен вопрос о модернизации страны. При всех различиях подходов к проблеме абсолютное большинство специалистов сходится во мнении, что модернизация России жизненно необходима и что она может состояться только как системная форма преобразования, затрагивающая экономику, политику, социальную сферу, культуру. Одновременно сложилось понимание того непреложного факта, что модернизация в России — это не только ответ на вызовы времени (процессы глобализации и мировой конкуренции, вызовы новых технологий, возрастание роли человеческого капитала и истощаемости природных ресурсов), но она и сама по себе является вызовом государству и обществу. Безболезненной и бесконфликтной она быть не может.

Начавшийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис внес свои коррективы в понимание проблемы. Этот кризис, который носит, без сомнений, системный характер, является вызовом всему миру и каждой стране в отдельности. Одновременно это и возможность для обновления, модернизации всей системы общественных отношений. Успех или неудача на этом пути во многом зависят от того, как страна сумеет разрешить неизбежные конфликты, возникающие в процессе модернизации, преодолеть кризисные явления, сохранить баланс устойчивости и перемен.

Трудности и проблемы поддержания этого баланса в период реформ вытекают не только из опасений провала этих реформ (со всеми вытекающими последствиями, примеров чему в нашей истории множество) — ведь и их успех не гарантирует спокойствия и стабильности в стране.

Модернизация требует больших издержек, часто ведет к лишениям и испытаниям для отдельных групп населения и не приносит равномерного благополучия сразу и всем.

По-видимому, подобного рода сообщениями руководствуется нынешняя власть, заявляя, что реформы в России будут идти медленно, но неуклонно. Формула: «реформы медленно, но неуклонно» неоднократно в том или ином контексте воспроизводилась Д.А. Медведевым и после того, как он стал премьер-министром. Таким образом, можно считать, что с темпами реформирования, позволяющими сохранить баланс «стабильность — развитие», власть определена.

Следующий ключевой вопрос — выбор вектора модернизации, который приемлем для большинства населения страны.

Принято считать, что существуют две основные успешные модели модернизации — западная модель свободной рыночной экономики и демократии и модель государственного капитализма, по которой идет нынешний Китай и ряд других стран. В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2012 г. президент России В.В. Путин категорически отверг перспективы госкапитализма для России. Он утверждал, что путь модернизации для России — это свободная рыночная экономика и демократия. Вместе с тем это не демократия по лекалам западных стран. Россия стремится стать новым самостоятельным центром влияния, своей собственной национальной инновационной системой, которая предполагает поиск своих ответов на такие центральные вопросы инновационного развития, как подвижность капитала, гибкость резерва рабочей силы, восприимчивость правительства к запросам бизнеса, технологии передачи информации, развитие инфраструктуры, охрана интеллектуальной собственности, развитый научный и человеческий капитал, маркетинговые навыки, общекультурная склонность к творчеству. Пока механизмы решения этих вопросов в России лишь обозначены. Если анализировать практические шаги, то с большой долей уверенности можно сказать, что модернизация в экономике происходит асинхронно с модернизацией политической системы, наблюдается гораздо большее расширение свобод в сфере экономической деятельности, нежели в сфере политики. Но даже и в экономической сфере она носит фрагментарный характер. Поэтому, на наш взгляд, говорить о

том, что Россия уже выбрала свою модель модернизации, преждевременно.

Скорее всего, это будет промежуточная модель между государственным капитализмом и западной моделью. Западной моделью она не может быть хотя бы потому, что Запад, Западная Европа сейчас не являются примером для подражания для российского политического класса. Достаточно широкое распространение в его среде получают представления (разделяемые и немалой частью ведущих западных специалистов¹) о закате эры 500-летнего мирового доминирования Европы как образца общественного устройства. К тому же, как отмечает признанный авторитетный специалист в этой области А. Пшеворский, западный, ориентирующийся на ее стандарты демократии путь чреват большими рисками для незападных стран. Хотя и выигрыш тоже может быть большим, но российская элита вряд ли захочет рисковать. В то же время нецелесообразно сосредоточивать все внимание на проблеме различий моделей модернизации. Как отмечается в докладе Национального разведывательного совета США, модели развития уходят от стандартов². И в западном мире наблюдается усиление роли государства, что уменьшает контраст между западной моделью и моделью государственного капитализма.

С точки зрения анализа уровня конфликтного потенциала модернизации более продуктивным на сегодняшний день выглядит анализ модернизации через ее целевую функцию.

Применительно к России можно отметить два ее крайних варианта – модернизация за счет человека и модернизация ради человека. Уровень конфликтности процесса модернизации, возможности достижения национального консенсуса непосредственно зависят от выбора той или другой из названных целей: в первом варианте он наибольший, во втором – наименьший.

В смягченном варианте выбор целей модернизации сегодня в России представлен так:

1) модернизация, прежде всего, ради

возрождения России как великой державы;

2) модернизация ради повышения качества жизни человека.

1-й вариант связан, прежде всего, с внешними вызовами России (потеря конкурентоспособности, внешние угрозы и т.д.), второй – с внутренними (низкий уровень жизни большинства россиян, огромный разрыв между бедными и богатыми, чреватый социальным взрывом, развал системы образования и здравоохранения и т.д.).

Сигналы, которые идут от власти на этот счет, противоречивы. С одной стороны, заявления об ориентации на вложения в человека, развитие человеческого капитала, образование, здравоохранение, с другой (если проанализировать бюджет страны на 2012–2014 гг., принятый Государственной думой) – нельзя не отметить, что в процентном отношении расходы на то же образование и здравоохранение снижаются, а на оборону и правоохранительную деятельность – растут. Ресурсов же, чтобы одновременно решать и ту и другую задачу, может и не хватить.

Некоторая неопределенность сохраняется и в вопросе сбалансированности приоритетов стабильности и развития. Создается впечатление, что сохранение стабильности для власти важнее, чем развитие. Если, по мнению властей, процесс изменений становится неконтролируемым, они тут же принимают меры, чтобы его приостановить, откорректировать. Для сохранения стабильности принимаются как меры административного, законодательного характера (новые законы о митингах и демонстрациях, НКО и др.), так и меры, призванные сохранить социальный мир в обществе (отсюда особое внимание властей к проблемам ЖКХ, пенсионной реформе, различного рода социальным программам, призванным облегчить положение социально ущемленных слоев населения). Показательно, что прошедший недавно форум Народного фронта, руководимого В. Путиным, прошел под лозунгом построения социально справедливого общества.

В то же время возможности реализации этой политики сейчас существенно сократились. В 2013 г. рост экономики России резко затормозился, и впервые после

¹ Zizek S. Living in the End Times. – L., 2011.

² Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2005: меняющийся мир. – М., 2011.

кризиса она показывает худший результат, чем мировая экономика в целом.

По оценкам абсолютного большинства специалистов старая экономическая модель исчерпала свой потенциал, а новая еще не сформировалась. Причем для утверждения новой экономической модели нужны не только (и не столько) экономические, но и политические решения. Не случайно солидная «Независимая газета» 11 октября этого года опубликовала статью под заголовком «Без политических решений экономика РФ мертва».

Общий вектор таких политико-экономических решений обозначил премьер-министр России Д. Медведев на Сочинском международном форуме¹. В частности, он заявил, что России надо изменить политику в сфере занятости, перейти от политики сохранения мест любой ценой к конкуренции. Как соглашаются многие специалисты, без этого невозможно движение вперед, хотя одновременно это чревато социальными конфликтами. Предлагаемый «жесткий рынок» означает, как справедливо замечает журнал «Эксперт»², фактический пересмотр условий прежнего общественного договора между властью и обществом (социальные гарантии в обмен на лояльность) со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В этой связи и для власти, и для научного анализа проблемы особую актуальность приобретает вопрос, какие слои, группы населения готовы реально поддержать перемены, обеспечить стабильность. Со стабильностью власть вполне определилась в ходе президентской выборной кампании 2012 г. Власть готова поддержать, не допустить резких изменений существующего политического режима, не позволить «раскачивать лодку», дестабилизировать систему, прежде всего, работники бюджетной сферы, рабочие и ИТР промышленных предприятий, силовики. Однако если начнется реализовываться сценарий «жесткого рынка», то на поддержку значительной части ИТР, рабочих, бюджетников рассчитывать уже не приходится. Остается надеяться только на то, что успешно реализуются меры по повышению эффективности государства и удастся создать

компактную и недорогую государственную машину, а высвободившиеся средства использовать в т.ч. на компенсацию потерь в социальной сфере. Сложнее дело с теми, чьи интересы совпадают с задачами модернизации.

В наибольшей мере в модернизации заинтересованы определенные группы молодежи, которые обладают активной жизненной позицией и для которых она открывает каналы вертикальной и горизонтальной мобильности. Но, как показывают результаты социологических исследований, в частности Института социологии РАН (доклад «Двадцать лет реформ глазами России»), таких молодых людей в стране еще не настолько много, чтобы они могли создать критическую массу. Есть надежда на то, что власть сможет, наконец, перейти от разговоров о создании благоприятного инвестиционного климата и инвестиционных стандартов к реальным действиям, перестраивает свои отношения с бизнесом, и тогда можно ожидать существенного роста инвестиционной активности бизнеса, реальной поддержки им модернизационных процессов. В целом власти еще предстоит создать коалицию в поддержку модернизации, состоящую из представителей различных групп и слоев, поскольку ни один из них в одиночку с задачей не справится.

Успех модернизационного проекта, в т.ч. в плане обеспечения баланса стабильности и развития, во многом зависит от последовательного выбора приоритетов реформирования тех или иных сторон общественного организма. На сегодня для России этот приоритет очевиден — реформирование системы управления.

Сформировавшаяся в России система управления неэффективна и сама порождает многочисленные конфликты (пример — не забытый еще закон о монетизации льгот) не только в силу низкого уровня профессионализма управленцев, но и в результате особенностей самого механизма принятия и реализации решений, часто игнорирующего как точку зрения экспертного сообщества, так и позицию заинтересованных групп. Власть это осознает и не только готова принять меры институционального характера по созданию эффективной, недорогой, компактной государственной машины, о чем говорилось выше, но и приступила

¹ <http://www.forumkuban.ru/>

² Эксперт, 2013, № 40, с. 160, и др.

к практическому решению кадровых вопросов.

Изменения в правящем классе уже начались. Последние коррупционные скандалы на самом высоком уровне, отстранение от власти некоторых неэффективных министров свидетельствуют, что правила игры внутри правящего класса начинают меняться. На новой основе начинает формироваться внутриэлитный консенсус, основанный уже не на личных связях и преданности первому лицу, а на жестких критериях результативности. Это не тотальная смена правящего слоя, а его самоочищение, при котором совокупные интересы этого правящего слоя ставятся выше интересов отдельных его представителей. Если данная тенденция возоб-

лаждает, откроется реальная перспектива модернизации, поскольку в России она инициируется «сверху». В то же время «очищение» правящего класса чревато и внутриэлитными конфликтами, что так или иначе может отразиться на модернизационном процессе.

Не учитывать эту опасность нельзя. На определенные уступки «ранним победителям» пойти, по-видимому, придется. Но главное — наличие политической воли, чтобы довести начатое дело до конца. Без этого невозможен даже ограниченный консенсус вокруг той повестки дня, которую предлагает обществу власть, а это значит, что невозможно сохранить баланс стабильности и перемен, обеспечить стабильность развития.