



ГЛАВА 8.

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Основной автор: *С.И. Каспэ**,
председатель Редакционного совета журнала «Полития»

Введение

Российская политическая система вступает в третье десятилетие становления. Первые два были потрачены не то чтобы впустую, но с крайне низким коэффициентом полезного действия. Условные «девяностые» заложили основы конституционного дизайна, дали нам бесценный опыт свободы и непрерывных социальных, экономических и политических экспериментов. Ценой стало приближение России к рубежам хаоса. Условные «нулевые» ушли на отдаление от этих рубежей, утверждение элементарных норм государственного порядка, обеспечение хотя бы минимальной управляемости. Ценой стало превращение политической системы в неповоротливую конструкцию, справляющуюся с поддержанием status quo, но на развитие страны, похоже, не работающую. Обе эпохи были по-своему неизбежны и важны (причем вторая не могла бы состояться без первой). Обе они завершены. И разрушать достигнутое в «девяностые» и/или «нулевые», и пытаться вернуться в них бессмысленно – те возможности уже использованы и исчерпаны.

За эти двадцать лет сделано много полезного. Но что-то самое важное так и не удалось. Политическая система остается внутренне ущербной, пораженной каким-то глубинным пороком, присутствие которого все острее ощущают даже самые искренние лоялисты, не говоря уже о гораздо более многочисленных скептиках. Чтобы избавиться от этого «порока сердца», его нужно верно диагностировать. Ошибочно подобранные лекарства бывают хуже болезни; и продавцы таких лекарств уже выстроились в очередь у входа в политику.

Российская политическая система действительно ущербна и плоха. Но ущербна и плоха она совсем не по тем причинам, о которых обычно говорят ее критики разных – любых – идеологических ориентаций. Не потому, что не соответствует каким-либо умозрительным образцам. Иногда в качестве такового называется воображаемая «вековая русская традиция». Но все русские политические традиции к настоящему времени мертвы, кроме одной – полумертвой советской (собственно, и погубившей все предыдущие), и «несоветскость» является не изъяном, а достоинством нынешней системы. Возможно, главным. Иногда предлагается возобновить погоню за столь же воображаемым «западным» или «европейским» политическим стандартом. Но такого стандарта не существует вовсе. Базовые принципы, разделяемые западными политиями, существуют, но носят крайне общий характер, поддаются более чем разнообразным интерпретациям, а

* Автор благодарит за идеи и замечания всех участников ситуационного анализа «Модернизация политической системы России», состоявшегося 17 апреля 2013 г. в Москве: Бунина И.М. – президента Центра политических технологий; Виноградова М.Ю. – президента Фонда «Петербургская политика»; Лукьянова Ф.А. – председателя Президиума СВОП; Петрова Н.В. – профессора кафедры сравнительной политологии НИУ ВШЭ; Пономарева И.В. – депутата Государственной Думы; Ремизова М.В. – президента Института национальной стратегии; Рыжкова В.А. – сопредседателя партии «РПР-ПАРНАС»; Чубайса И.Б. – директора Центра по изучению России Российского университета дружбы народов. Их идеи и мнения оказали чрезвычайно сильное стимулирующее воздействие.

Еще более мощным стимулом стала первая версия доклада, подготовленная президентом Фонда «Республика» С.А. Цыпляевым. Неоценимой оказалась помощь координатора рабочей группы И.А. Макарова. Но совершенно особым образом следует отметить двоякую роль, сыгранную деканом факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, почетным председателем Президиума СВОП С.А. Карагановым – его лаконичные, провокативные комментарии одновременно и будили политическое воображение автора, и возвращали его, воображения, чрезмерно возвышенные взлеты обратно к почве и судьбе.

практика их реализации совершенно различна. К тому же многие из европейских политических механизмов находятся в неоспоримом кризисе, и их совершенство все чаще и вполне резонно ставится под сомнение на самом же «Западе». Понятно, что западная демократическая модель будет серьезно меняться – как именно, пока неясно, зато очевидно, что только глубокие перемены способны обеспечить само ее выживание. Иногда предлагается копировать меритократию Сингапура или неоконфуцианство Китая. Но даже если предположить, что Россия способна заимствовать эти культурно весьма специфические образцы (что совсем неочевидно), то ведь и там политические модели находятся в состоянии серьезных трансформаций. Кроме того, как показывают исследования, меритократия еще увеличивает неравенство – и без того растущее в современной России опасными темпами. *Картинки, которую можно было бы «срисовать», не было и нет.*

Умозрительные идеалы – и заимствованные, и доморощенные – стимулируют автономное воображение и творчество, но не способны его заменить. *Между прочим, если уж искать внешние источники политического вдохновения, то скорее в прошлом, чем в настоящем западных обществ.* Российская демократия еще очень молода, и ей имеет смысл адаптировать к своим нуждам отдельные решения и подходы, способные, как показано и доказано практикой, обеспечить успешную консолидацию именно молодых демократий. Историческая эволюция имеет свои законы, и не стоит думать, что в ней возможны произвольные пропуски целых этапов, скачки в какую-нибудь «аудиторную демократию» и т.п. Да и зачем нам искусственно заражать молодое политическое тело чужими старческими недугами? Некоторые предложения, следующие из этого тезиса, будут сформулированы ниже.

Сейчас уже очевидно: демократия может не только оказываться неэффективной (что еще полбеды), но и приводить страны и общества к стагнации и развалу. Авторитаризм способен вести к модернизации и росту, но с не меньшей вероятностью (хотя и по-другому, чем демократия) – к застою и краху. Правящему классу необходимо определить оптимальное сочетание методов правления, исходя из состояния общества, экономики, внешнего мира. Но и влиять на них тоже можно и нужно, особенно на первые два параметра.

*Российская политическая система ущербна и плоха потому, что она просто-напросто нефункциональна. Она не обеспечивает достижения тех целей и решения тех задач, для которых предназначена. Ее способности и к мобилизации ресурсов разного рода (материальных, идейных, человеческих), и к их распределению крайне низки и продолжают снижаться, а хоть сколько-нибудь результативные операции, предпринимающиеся в экстраординарных случаях (вроде саммита АТЭС или сочинской Олимпиады), оборачиваются заоблачно высокими издержками. Страна на глазах теряет с таким трудом обретенную управляемость – ее все чаще подменяют симуляциями и имитациями, причем наиболее охотно производят их как раз те, кто *de facto* уже неуправляем. Доверие к государству и любым политическим структурам (партиям, околополитическим группам интересов и т.д.) минимально, и оно отнюдь не компенсируется сравнительно высокими рейтингами индивидуального доверия лидеру. Напротив, тем самым и эти рейтинги – по сути, единственный бастион режима – поставлены под угрозу внезапного обвала.*

Но дефицит эффективности политической системы – всего лишь то, что лежит на поверхности. Не надо воспринимать наши трудности как чисто технические и пытаться решить их простыми приемами. Подлинный источник глубже; и он тот же, что и у прочих бед российского общества. Политическая система ущербна *морально и этически*. Именно

поэтому она не работает на удовлетворение нужд людей и на развитие России, именно поэтому она нефункциональна.

В 2000–2008 гг. удалось создать каркас государственного строения: верховную власть и бюрократию. Но здание остается хрупким «недостроен». Для превращения его в прочный «дворец» российской нации не хватает главного – созидательных и ответственных «жильцов», граждан, которые своей энергией и творческим подходом завершили бы обустройство пространства своего совместного обитания. Невозможно рассчитывать на успех и без утверждения базовых правил общежития – без верховенства права.

Политическая система есть всего лишь инструмент. Ее функция и миссия – способствовать развитию экономики, поддержанию политической стабильности, оптимальному балансу преемственности и обновления правящих элит, развитию политической нации. Главное же – политическая система есть способ наращивания и качественного совершенствования человеческого капитала, воспитания ответственных граждан-патриотов, индивидуально свободных и солидарно ответственных за свою страну. Нет таких людей – нет и будущего у России. А их почти нет. Назовем вещи своими именами: мы все, и даже лучшие из нас – остатки лабораторного материала, использованного в рамках богопротивного эксперимента по преобразованию человеческой природы, который был поставлен в России в XX веке. Эксперимент провалился; мы выжили. Но не стоит делать вид, будто перенесенный опыт не наложил своего отпечатка, даже клейма. И российские элиты, и российские массы в равной мере поражены болезнями безразличия к собственной стране, эгоизма, разобщенности, невежества, пассивности и раболепия. Конечно, это прежде всего антропологические болезни, одними политическими мерами их не излечить. Но и без них не обойтись. Нынешняя политическая система таким лекарством не является.

Мы почти забыли (короткое очарование перестроечных времен быстро прошло), что политика обязательно должна иметь ценностное измерение. Подлинная политика, разумеется, а не конъюнктурные комбинации и махинации. Та политика, которая создает великие нации и поддерживает их существование. Отсутствие ценностных ориентиров, выходящих за пределы бухгалтерского учета выгод и издержек, превращает политику в скверную пародию на самоё себя и лишает ее всякой силы и функциональности. Подлинная политика сама по себе не может быть источником ценностей – но она должна быть производна от них и им подчинена.

Российскую политическую систему не удалось соединить ни с какими нормальными ценностями, проверенными рациональным, моральным и историческим разумом. Вообще ни с какими – ни со свободой, ни со справедливостью, ни с патриотизмом, ни с моралью и верой, ни с личной и семейной безопасностью, ни с успехом, ни даже с личным богатством – его нельзя передать наследникам. Напротив, многие ее элементы и практики недвусмысленно оскорбляют эти ценности – как по отдельности, так и все разом. И в массовом, и в элитном восприятии государство в частности и политическая система вообще ассоциируются (не всегда с достаточными основаниями; но тем опаснее устоявшийся стереотип) с несвободой, воровством, несправедливостью, цинизмом, бюрократическим абсурдом и беспощадным (хотя пока и ограниченным) структурным насилием. Такая политическая система не только не воспитывает, но во многих отношениях развращает – и элиты, и массы, и потенциальные элитные резервы. С этим разворотом пора кончать.

Подобная система заведомо нелегитимна и не имеет шансов обрести легитимность – ни за счет косметических улучшений, ни за счет упрямых попыток консервации разлагающегося на глазах status quo. Она нуждается в капитальном ремонте. И это – единственная альтернатива ее сносу.

Именно поэтому задача сегодняшнего дня не в том, чтобы сломать политическую систему, а, наоборот, в том, чтобы предохранить ее от крушения. Любые слишком резкие телодвижения, способные нарушить и без того хрупкое равновесие и минимальную управляемость политической системы, следует табуировать. Главное: изо всех сил противостоять любым попыткам пересмотра действующей Конституции, какими бы благими намерениями и сколь бы убедительно они ни мотивировались. Конституция – чуть ли не единственный элемент нашей политической системы, имеющий реальную ценностную составляющую. Конституция – последний рубеж обороны национального и человеческого достоинства. Конечно, этот рубеж местами прорван. Но его надо не сдавать, а восстанавливать, укреплять и защищать.

Вместо атак на Конституцию необходимо инициировать два параллельных потока действий и решений: а) расчистить политическую систему от злокачественных образований, позорящих государство как таковое и тем самым снижающих его легитимность и эффективность; б) достроить политическую систему новыми институтами и практиками, способными заполнить зияющие в ней функциональные вакансии. При этом важно соблюсти два условия: во-первых, помнить, что ни дерегулятивная, ни регулятивная стратегия сами по себе не дадут результата – достижение цели обеспечит только их совмещение и синхронизация. Во-вторых, вводимые новации должны тщательно тестироваться на предмет непредвиденных и/или отдаленных последствий их осуществления. Чтобы не тратить наши и без того ограниченные ресурсы, прежде всего временные, на исправление нелепых ошибок, в политическую систему нужно встроить эшелонированную «защиту от дурака».

Управляемая эволюция – единственная альтернатива и политическому застою, и политической катастрофе, к которой застою неминуемо приведет. Такая эволюция то анонсируется, то приостанавливается, за шагом вперед следуют два шага назад. Но только так возможно преодоление обостряющихся внутриэлитных расколов и углубляющейся пропасти между элитами и массами. Безусловно, явный и недвусмысленный переход к управляемой эволюции потребует от расколотого общества научиться искусству компромисса. Но, с другой стороны, только он и сделает компромиссы возможными, обозначив всем участникам игры ее справедливые правила и ясные перспективы выигрыша. Только он установит прочный гражданский мир – и исключит сценарий «войны всех против всех».

Наши предложения сгруппированы в три основных блока: 1) местное самоуправление и гражданское общество; 2) механизмы отбора и обновления элит; 3) партии и парламентаризм. Некоторые из них покажутся нетривиальными и даже экзотическими – прежде всего потому, что не могут быть описаны в стандартных категориях «авторитаризм-демократия». Но эти категории уже плохо пригодны для отражения сложности современного мира, предъявляемых им вызовов – и поиска ответов на них. Общий знаменатель преобразований формулируется в иной системе координат, не подверженной историческому износу. *Российская политическая система должна быть приведена в соответствие с требованиями здравого смысла и здоровой нравственности.*

Местное самоуправление и гражданское общество

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Уж двадцать лет как мы однообразно сетуем на слабость гражданского общества и неразвитость местного самоуправления. Никто не оспаривает фундаментального значения этих проблем, и к их решению вроде бы даже прикладываются некоторые усилия – а ни того, ни другого у нас по-прежнему почти нет. Скорее всего, потому, что мы не привыкли рассматривать их как целое. *А ведь гражданское общество и местное самоуправление связаны самым естественным и органическим образом. Гражданин – тот, кто способен самостоятельно управляться с собственными делами, свободно сотрудничая с равными себе. В свою очередь, самоуправление, самоорганизация, самодеятельность – школа гражданственности, лучший из известных миру метод воспитания и селекции элит.* Но в России утвердился взгляд на самоуправление как на «комбинат бытовых услуг», предоставляемых «населению». Это вредный взгляд, потому что тем самым «населению» отводится сугубо пассивная, потребительская роль. «Население» тут выглядит слабосильным дистрофиком, нуждающимся в постоянном уходе и попечении, а само оно способно только на то, чтобы выражать недовольство качеством предоставляемых услуг (причем положение полной безответственности подталкивает его именно к брюзжанию и иждивенчеству). Отношение государства к самоуправляемым структурам исходит из презумпции неспособности граждан к мало-мальски осмысленному коллективному действию даже в том, что касается среды их непосредственного обитания, даже тогда, когда их интересы и ценности осознаны предельно ясно. Эта установка консервирует патерналистские стереотипы, отравляет всю политическую систему и общество в целом. Она оскорбительна для человеческого достоинства граждан России и потому должна быть отброшена.

Конечно, установка возникла не случайно. Гражданское общество и местное самоуправление – хотя и не сама политическая система, но ее питательная почва. А трагическими обстоятельствами отечественной истории XX века почва отравлена, ее способность приносить добрые плоды существенно снижена. Но без рекультивации почвы нельзя рассчитывать на урожай – несовершенства политической системы как таковой производны от состояния ее корней. *Политические программы «девяностых» и «нулевых» потерпели неудачу именно потому, что осуществлялись поверх и мимо общества, игнорируя или цинично используя его плачевное состояние и не претендуя на его перемену. Тем важнее наконец приступить к делу, рассматривая местное самоуправление как платформу для гражданского общества, а их совокупно – не как досадную помеху, а как естественных союзников власти, пекущейся об общем благе.* К тому же научиться доверять *самодеятельным структурам – единственный способ избавиться от непосильного груза ответственности и федеральный, и региональный уровни государственной власти.* Издержки и риски передачи ответственности вниз неминуемы – но не так уж велики. Издержки и риски отказа от такой передачи гораздо больше. Рассредоточение ответственности политически предпочтительнее ее концентрации на единственной мишени, которой по логике событий становится государственная власть – да еще сама

как будто торопится поскорее занять эту заведомо проигрышную позицию. К тому же местное самоуправление – естественный союзник верховной власти в деле постановки разумных ограничений региональным элитам (см. главу о развитии регионов).

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- ключевой и давно назревший шаг – *насыщение муниципалитетов органичными для них полномочиями и адекватными им финансовыми ресурсами*. Другого пути просто не существует – об этом хватит говорить, это надо сделать. Можно сколько угодно требовать от дистрофика, чтобы он встал и навел порядок у себя в доме (тем самым доказав готовность к «реальным делам», отсутствием которой его постоянно попрекают), но ничего не выйдет, если сначала его не накормить. Разумеется, процесс может быть только постепенным – накопленный органами государственной власти объем социальных обязательств и состояние казны таковы, что мгновенная перестройка всего межбюджетного баланса обернется социальным взрывом. Но в качестве отдаленного ориентира стоит волевым политическим решением обозначить цель процесса – в принципе на муниципальном уровне должно концентрироваться от одной пятой до трети всех налоговых сборов.
- сейчас спектр компетенций муниципалитетов определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как закрытый список «вопросов местного значения». Это крупная *моральная* ошибка – тем самым локальной инициативе и гражданской ответственности кладутся некие пределы, предписанные свыше произвольным образом. Но это и серьезная *техническая* ошибка – она исключает возможность учета локальной специфики и оперативного маневрирования ресурсами местных сообществ, что в такой стране, как Россия, категорически неприемлемо. Сейчас любая попытка муниципалитета выйти «за флажки» в поисках решения проблем, невидимых для закона, но от того не менее насущных для местного сообщества, автоматически квалифицируется как «нецелевое расходование бюджетных средств» и влечет за собой «меры прокурорского реагирования». Вместо принципа закрытого списка нам нужен преобладающий в мировой практике *принцип универсальной компетенции* органов местного самоуправления, подразумевающий их ответственность за любые вопросы местного значения, не отнесенные к ведению органов государственной власти. Ведь такая ответственность должна рассматриваться как неотъемлемо, по умолчанию присущая гражданам – отказывать им в ней означает отказывать в самой гражданственности, в ее наиболее простой и естественной форме.
- вообще чрезмерная плотность и интенсивность прокурорского надзора за функционированием органов местного самоуправления оказывает на них почти парализующее воздействие. Так случилось в результате еще одной ошибки – фетишизации *буквы* закона, устанавливающей, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти (причем на фоне систематических нарушений *духа* этого же законоположения). Безусловно, сама эта норма должна быть сохранена – она отвечает не только международно-правовым обязательствам России, но и, что важнее, тем самым требованиям *здравого смысла и здоровой нравственности*. Одна-

ко ее буквальное прочтение привело к тому, что государство лишилось почти любых *легальных* инструментов взаимодействия с местным самоуправлением за вычетом вышеупомянутых «мер прокурорского реагирования» (почему и вынуждено прибегать к инструментам не вполне легальным). Но прокурорский надзор вступает в дело только *post factum*, когда ошибка (далеко не всегда злонамеренная) уже совершена, и ее невозможно предотвратить. *Развитие правовых механизмов государственного надзора, осуществляемого региональными органами государственной власти*, причем надзора превентивного и консультативного, исключающего прямой диктат, позволит резко сократить саму необходимость использовать в отношении местного самоуправления «последний довод государства» – прокуратуру. Равным образом отпадет необходимость в таких практиках (конституционность которых сомнительна), как возможность отстранения органами государственной власти глав муниципальных образований или участие органов государственной власти в найме сити-менеджеров (в самом институте сити-менеджмента ничего дурного нет, возможность использования этой модели – наряду с другими – следует сохранить).

- *если местное самоуправление наконец начнет обретать жизненные силы, его искусственно ослабленный характер в Москве и Санкт-Петербурге станет окончательно нестерпимым и даже политически опасным.* Никаких разумных резонов в пользу такой дискриминации жителей двух столиц не существует – местное самоуправление вполне успешно функционирует в крупнейших столичных мегаполисах мира, причем не только в Париже или Лондоне, но и в Пекине или Сеуле. А вот отсутствие реального местного самоуправления не только дискриминирует москвичей и петербуржцев, но и сосредотачивает их претензии к укладу своей повседневной жизни, даже самые пустяковые, на верховной власти (мэры воспринимаются горожанами как часть государства, а не местного сообщества, и потому не способны быть эффективными медиаторами между тем и другим). История российских и европейских революций недвусмысленно говорит о нежелательности такого обращения с жителями столиц.
- *опыт работы в местном самоуправлении должен стать обязательным звеном политических карьер* – и путем неформальной пропаганды такой практики, имеющей целью ее превращение в традицию, и путем более формальным, вплоть до введения соответствующих квалификационных требований к претендентам на ключевые посты (как выборные, так и назначаемые) вышележащих уровней власти.
- *необходим пересмотр серии ограничительных решений, принятых в последнее время в отношении НКО, которые мы предлагаем переименовать (в целях большего соответствия русским реалиям и языку) в СОГ – самостоятельные организации граждан.* Сама идея ликвидации юридических лагун, позволявших отдельным НКО-СОГ выходить за пределы своей титульной миссии или использовать ее в качестве ширмы, прикрывающей не вполне благовидные действия, вполне легитимна и не должна оспариваться по существу. Но и воплощение этой идеи в конкретных нормах закона, и правоприменительная практика приняли неизбирательный характер – размах репрессии и произведенные ею негативные эффекты уже многократно превзошли масштаб вызова, на который предполагалось дать ответ. Государство ведет себя

здесь иррационально и аморально одновременно, пугая и отталкивая своих естественных союзников в деле повышения качества человеческого капитала – самодеятельные гражданские, благотворительные, исследовательские структуры. Понятие «политической деятельности» должно быть конкретизировано и сужено до своего естественного объема – таковой является деятельность, направленная на замещение государственных должностей (но не должностей в органах местного самоуправления!) своими прямыми или ассоциированными представителями. Влияние на общественное мнение – не политическая деятельность, а естественное право любого гражданина и любой гражданской группы; более того, такое влияние становится результатом каждого социального контакта вне зависимости от воли его участников. Пытаться его ограничить – абсурдно. Равным образом и понятию «иностранный агент» нужно вернуть его строгий юридический смысл (кстати, уже зафиксированный в Гражданском Кодексе Российской Федерации). Квалифицирующим признаком статуса агента является не сам факт получения финансирования (оно может быть предоставлено на каких угодно условиях, в том числе вовсе без условий), а совершение определенных действий по прямому поручению и в интересах принципала (причем бремя доказательства тут естественным образом лежит на контролирующих органах, а не на контролируемых организациях). Внести соответствующие поправки в законодательство необходимо как можно скорее, уже в ходе весенней (2014 г.) парламентской сессии. Но еще до того политическая воля должна обеспечить приостановку практического применения столь контрпродуктивных законодательных норм, заставляющих десятки тысяч ответственных, активных граждан махнуть рукой на собственную «одуревшую» страну и просто отказаться от работы на ее благо.

- *система государственной поддержки самодеятельных организаций* вчерне уже создана, что нельзя не признать безусловным благом – теперь на повестке дня ее дальнейшее количественное расширение и качественное совершенствование, направления которого также ясны (достижение предельной прозрачности процессов оценки заявок, выделения грантов, проверки отчетности и т.д.). Однако государство не может и не должно принять на себя единоличную ответственность за поддержку «третьего сектора». *Побуждение бизнеса к благотворительности и социальной ответственности* также необходимо продолжать. Однако до тех пор, пока не будет наконец найден работающий механизм, который позволит вычитать благотворительные взносы из налогооблагаемой базы, не превращаясь при этом в способ ухода от налогов и отмывания средств, результативность адресованных деловым людям призывов бескорыстно творить добро останется ограниченной. Такой механизм должен быть найден (в конце концов, мировой опыт показывает, что ничего невозможного тут нет), и его разработку следовало бы форсировать. Но есть еще одно решение проблемы ресурсного насыщения «третьего сектора» и стимулирования благотворительной деятельности – достигающееся всецело за счет внутренних, национальных источников. Заслуживает проработки *идея расщепления налога на доходы физических лиц* – с направлением некоторой его доли (например, 1% из 13%, уплачиваемых подавляющим большинством граждан) по усмотрению налогоплательщика любой СОГ-НКО, благотворительному фонду, религиозному

объединению, образовательному или медицинскому учреждению (следует предусмотреть также и возможность отказаться от этого права и оставить весь объем налогового платежа в распоряжении государства). Например, в 2012 г. при указанной выше норме расщепления максимальный объем средств, направленных в эти сферы, составил бы примерно 174 млрд руб. Конечно, региональные бюджеты ощутят выпадение части доходов; но оно легко может быть компенсировано ограничением круга получателей этих «гражданских сумм» организациями, действующими в том же регионе, в бюджет которого поступает основной налоговый платеж. Тем самым будет достигнуто *спрямление финансовых потоков, сокращение издержек на их администрирование и более четкая их адресация* – в пределах тех же самых региональных и локальных сообществ. Позитивные же эффекты от предлагаемого решения многочисленны и разнообразны: помимо самой перспективы массивированной подпитки «корней травы», это и появление четкого критерия различения между реальными и фиктивными СОГ-НКО (последние, конечно, останутся без прямой поддержки граждан), и репутационные выигрыши элиты, не просто принужденной к благотворительности, но и способной продемонстрировать ее размах (легитимируя таким образом все еще не одобряемую массовым сознанием ценность материального достатка). Главное же в том, что *институт гражданского финансирования способен стать мощным инструментом воспитания самих же ответственных граждан*, которых так не хватает современной России – как это можно сделать эффективнее, чем предоставив гражданам возможность прямого распоряжения своими налогами (хотя бы малой их толикой)?

Механизмы отбора и обновления элит

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Элита – это совокупность персон и групп, участвующих в процессе принятия решений, направленных на общее благо политического сообщества. Она складывается самыми разными путями и способами (как силой случайных обстоятельств, так и в результате целенаправленных действий). Но качество и самой элиты, и механизмов ее отбора и обновления определяется именно соответствием принимаемых решений общему благу – и важно, что это критерий и рациональный, и этический одновременно.

Современная российская элита отвечает ему в минимально удовлетворительной степени (то есть в минимальной, но все же удовлетворительной). Она сформировалась спонтанно и стихийно в экстремальных обстоятельствах двадцатилетнего системного кризиса социальности – и тем не менее не позволила кризису перерасти в катастрофу, что само по себе достойно удивления и уважения. *Нынешняя скромная, хрупкая стабильность – не малое достижение нынешней элиты, заслуживающее элементарной признательности.*

Но эта элита уже костенеет, замыкается в себе и утрачивает гибкость. Она еще способна (все менее) исполнять стабилизирующую роль, но не в состоянии обеспечить достижение целей развития. В такой ситуации отсутствие эффективных, признанных обществом механизмов ее обновления становится источником политических угроз – прежде всего угрозы стагнации и неотвратимо следующего за ней обвала системы. Еще одну волну неуправляемой смены элит в режиме «войны всех против всех» Россия не выдержит; а даже если выдержит, то крайне маловероятно, что с новой элитой стране повезет еще раз. Единственной альтернативной хаосу является экстренное создание механизмов рекрутирования и ротации элит, действующих регулярно, рутинно и прозрачно, а не в чрезвычайном порядке и/или в порядке эксплуатации личных связей. Среди этих механизмов должны быть как электоральные, так и неэлекторальные: они не исключают, а взаимно дополняют друг друга, и ни один из них не работает сам по себе.

Так, вопреки иллюзиям демократических романтиков, *выборы не могут и не должны рассматриваться в качестве универсальной отмычки ко всем замкам. Они не в состоянии быть единственным механизмом отбора и обновления элит. Современные политические реалии большинства демократических государств ясно показывают: из меритократического института, каким они во многом были раньше, выборы все чаще превращаются в трамплин для популистов, авантюристов или безликих приспособленцев.* Это равно относится и к новым, и к старым демократиям. Гипертрофированное упование на электоральные процедуры не только не приводит к улучшению качества элиты (и, соответственно, качества попечения об общем благе), но в ряде случаев влечет за собой его неуклонное ухудшение – электоральный отбор слишком часто оказывается отрицательным.

Выборы действительно не панацея. Однако они и не декорация – теперь уже вопреки иллюзиям авторитарных циников. Должным образом налаженный институт выборов исполняет важнейшие функции, которые не могут быть исполнены никак иначе. Он легитимирует политическую систему в целом (в том числе неэлекторальные ее компонен-

ты). Он играет роль громоотвода, давая безопасный выход потенциально деструктивным политическим настроениям и деятелям. Он до определенной степени дисциплинирует коррупционеров и казнокрадов, устрашая их перспективой неотвратимой сменяемости и «сверки счетов». Он работает как социальный лифт (только один из необходимых, но и один из важнейших), и отключать его недопустимо. Исполняющие эти функции выборы служат воспитанию граждан и повышению качества человеческого капитала – и элитного, и массового.

К сожалению, российский институт выборов в своем теперешнем состоянии делает обратное – он не только не обеспечивает легитимности государства и политической системы в целом, но и прямо ее подрывает.

Сопутствующие выборам механизмы рекрутирования и ротации элит корректируют и компенсируют издержки выборов, прежде всего в том, что касается исполнительной власти. *Исполнительная* власть эффективна ровно в той мере, в которой она *исполняет* политическую волю. Утопия тотального вертикального контроля закономерно обернулась перманентной дракой бульдогов под ковром, в условиях которой селективное исполнение (или неисполнение) отдельных функций стало в первую очередь средством уязвления оппонента, и лишь во вторую – служением обществу. Нужна профессионализация государственной службы, ее функциональная специализация и наведение на реальные цели развития. А главное – возвращение слову «служба» его изначального, буквального смысла. «Служба» и «служение» близкородственные понятия, и их родство должно быть подтверждено заново.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- *использование электоральных механизмов обновления элит там и тогда, где и когда преимущества от их использования выше издержек, а риски легко снижаемы дополнительными, техническими по своей сути способами. Практически образцовым в этом смысле примером является решение о возвращении выборности губернаторов, дополненное возможностью отказа от прямых выборов в пользу непрямых. Назначаемые губернаторы уже достаточно продемонстрировали свою меньшую, при прочих равных условиях, эффективность и легитимность в сравнении с избираемыми (в частности, непригодность к решению упомянутой выше задачи рассредоточения политической ответственности). В тех немногочисленных случаях, когда специфика региона делает электоральный механизм неоспоримым источником повышенных рисков, альтернативный вариант вполне может стать предметом общественного консенсуса. Важнее всего теперь твердо держаться намеченной линии, сохраняя электоральный механизм в качестве основного и не торопясь с подменой его резервным под влиянием шантажа со стороны отдельных сегментов региональных элит.*
- *законодательный запрет (при выборах по партийным спискам) практики «паровозов» – как заведомо аморальной, представляющей собой сознательный обман избирателей. То, что избиратели к этому обману уже привыкли, не успокаивает, а тревожит. Так подтверждается и закрепляется уверенность в собственном гражданском бессилии и дискредитируется сама идея представительного правления. Отказ от мандата должен влечь за собой его передачу следующей по количеству набранных*

голосов партии – и с этой порочной практикой будет покончено быстро и необратимо.

- *сведение к минимуму не вполне прозрачных электоральных процедур* (досрочное голосование, закрытые участки, голосование на дому и т.п.). Вовсе обойтись без них не удастся; но придется ограничиться только случаями их объективной необходимости и безальтернативности. Любой не имеющий такого обоснования случай их использования делегитимирует институт и результаты выборов в целом, причем с колоссальным умножающим коэффициентом, очень мало зависящим от его реального влияния на результат выборов.
- еще одним шагом должен стать *переход к прямым выборам членов Совета Федерации* – причем по двухмандатным округам. Совет Федерации давно не исполняет ни одной из стандартных функций верхних палат и потому превратился в пятое колесо телеги государственного управления. Он не является ни фильтром, отсеивающим чрезмерно рискованные законодательные инициативы на основе политического опыта и производного от него здравого смысла, ни институтом системного (то есть не сводимого к эпизодическому лоббизму) представительства интересов региональных обществ. Чтобы эти функции исполнялись, сенатор должен вновь стать автономной политической фигурой, соединенной прямыми узами солидарности с избирателями своего региона. Двухмандатный порядок выборов в Совет Федерации необходим для того, чтобы исключить конфликтогенное влияние принципа «победитель получает все» и обеспечить инкорпорацию в процесс принятия решений максимально широкого круга элитных групп (риск прохождения маргиналов настолько мал, что им смело можно пренебречь).
- *персональное обновление состава ЦИК*, а также избирательных комиссий низших уровней. Это не сведение личных счетов (их нет), а – так уж сложилось – обязательное предварительное условие восстановления доверия к институту выборов, причем не только в оппозиционных, но и во вполне лоялистских средах. Без этого не решить все остальные задачи по восстановлению легитимности политической системы – нынешнему аппарату администрирования выборов не доверяет вообще никто. На пост главы ЦИК должен быть выдвинут безукоризненный, политически нейтральный профессионал, способный завоевать всеобщее доверие (разумеется, предварительно потребуются широкие публичные консультации с политическими партиями, экспертным сообществом, Общественной палатой, иными совещательными органами).
- *персональное обновление состава избирательных комиссий должно также предусматривать постепенное сокращение в нем удельного веса бюджетников* – слишком зависимых и управляемых для того, чтобы легитимность выборов была надежно гарантирована. Прежде всего необходимо отказаться от привлечения в избирательные комиссии учителей – по крайней мере на ближайшее десятилетие, пока эту систему не удастся вытащить из репутационной ямы. Униженный и развращенный массовым вовлечением в фальсификации учительский корпус не сможет обеспечить обновление гражданского образования и воспитания (без чего немислима модернизация политической системы в целом). Он будет работать не на развитие, а на

деградацию человеческого капитала. Чести и достоинству российского учительства нанесены болезненные раны; чтобы их исцелить, потребуются специальные усилия, но прежде всего – время.

- для радикального снижения издержек электоральных процедур при сохранении их преимуществ нужны нетривиальные решения. Они не обязательно должны соответствовать общепринятым сегодня стандартам – сами стандарты имеют относительно недавнее происхождение. Институт выборов в своем историческом развитии претерпевал многократные трансформации, и нет никаких оснований полагать, что они завершены – это стало бы «концом истории», который, как уже понятно, был объявлен несколько преждевременно. Одним из таких решений могло бы стать *введение повышающего избирательного коэффициента* – то есть наделение одним или несколькими дополнительными голосами некоторых категорий граждан. Изначально демократические выборы были цензовыми. Они основывались на *негативной дискриминации*, наделяющей избирательным правом лишь тех, в ответственном политическом поведении которых не было оснований сомневаться, и отказывающей в этом праве всем остальным (с разной степенью рациональной и моральной оправданности такого отказа). Затем (весьма не быстро) избирательное право начали воспринимать как неотъемлемый элемент человеческой свободы независимо от свойств и качеств человека – и оно стало всеобщим. Это принесло свои плоды – сначала добрые, а затем и дурные. Ответственное голосование все чаще делается исключением из правила, а правилом сделалось голосование по принципу «после нас хоть потоп». Возможно, на очередном витке истории следует перейти к *позитивной дискриминации*, не отказывающей в избирательном праве никому, но усиливающей электоральный вес тех персон и групп, на ответственный характер голосования которых можно положиться. Разумеется, критерии предоставления усиленного избирательного права, равно как и его размер (1, 2, 3 дополнительных голоса) могут быть определены только по итогам широкой общественной дискуссии и профессиональной экспертизы. Во всяком случае ясно, что среди них не может быть критериев имущественных (по крайней мере до тех пор, пока не будет консенсусно решена острейшая проблема легитимации института собственности); и что среди них может быть критерий образовательный (но только после того, как будет радикально оздоровлена российская научно-образовательная сфера, о чем еще будет сказано ниже). Иные возможные критерии – благотворительная деятельность, добровольная служба в армии, наличие государственных наград и т.д. Важно отметить, что подобная инициатива, во-первых, совершенно не сопряжена с коррупционными рисками (наличие усиленного избирательного права не дает его обладателю никаких материальных преимуществ), во-вторых, может сыграть колоссальную воспитательную роль – будет наглядно явлен образ того самого ответственного гражданина, в котором нуждается современная Россия.
- нужен комплекс формальных и неформальных мер по разделению политического и административного классов, превращению политической и административной карьер в параллельно действующие социальные лифты (с возможностью пересадки из одного в другой, но без возможности ехать в обоих одновременно). В частности, необходим более жесткий, чем сейчас, запрет на членство государственных служа-

щих любого ранга в политических партиях (включая суррогаты такого членства). С другой стороны, наличие у избираемых политических менеджеров всех уровней, а также у ограниченного круга назначаемых (например, у федеральных и региональных министров) выраженного политического, в том числе партийного профиля подразумевается и поощряется – однако они должны рассматриваться не как *государственные служащие*, а как *публичные политики*, вплоть до введения в законодательство соответствующего понятия и юридического статуса. Депутат или губернатор – не чиновники, сама устойчивость нашей привычки к такому их именованию выдает живучесть советской традиции оформления правящего класса как монолитной номенклатуры. С этой традицией пора заканчивать. Профессионализация бюрократии, избавление ее от необходимости ситуативного реагирования на малейшие колебания политической конъюнктуры в ущерб реализации долгосрочных планов развития – обязательное условие повышения эффективности исполнительной власти. Дебюрократизация политического класса – столь же обязательное условие его превращения в подлинную элиту, наделенную стратегическим мышлением и чувством долга.

- *свое законное место в политической системе должны занять университеты* – собственно, во многом для этого они некогда и создавались, и возвращение принадлежащей им по праву роли главного институционального элитного резерва избавит от соблазна плодить резервы ложные и имитационные. Именно университеты призваны быть и основным карьерным лифтом для молодежи, и местом применения опыта и талантов тех, кто покидает государственную службу и освобождает выборные должности. Создание сети национальных исследовательских и федеральных университетов – шаг в верном направлении. Теперь его нужно подкрепить серией политических жестов, подтверждающих наличие прочной символической, кадровой, договорной и т.д. связи между университетами и органами политического и государственного управления. Однако эта связь легко девальвировать, если не дополнить ее расширением университетской и, шире, академической автономии, избавлением очагов формирования элиты от мелочной опеки и бессмысленного администрирования (см. главу об образовании). Будущим лидерам воспитываться в такой обстановке противопоказано.
- *отдельное внимание следует уделить радикальной реформе системы академий государственной службы*. Расчистка этих авгиевых конюшен уже начата, но продвигается недостаточно быстро – ее нужно развивать как вглубь, так и вширь. Академии государственной службы надо превратить в тренинговые центры с гибким, постоянно обновляемым составом и содержанием программ. Следует обеспечить ритмичное (с установленной периодичностью) прохождение через эту систему максимального количества государственных служащих – не только уже занимающих ключевые посты в цепочках принятия решений, но и вероятных кандидатов на их замещение. Источниками потребных для подобной реформы кадровых и интеллектуальных ресурсов могут стать те же самые национальные и федеральные университеты, но даже в большей степени – негосударственные аналитические и консалтинговые структуры. Кроме того, возможно, стоило бы *достроить систему академий государственной службы снизу – сеть профильных лицеев-пансионов для особо одаренных детей*, ко-

торые стали бы первичным звеном отбора и подготовки новой административной элиты. Суворовские и нахимовские училища дают лучших офицеров; почему бы не конвертировать военный опыт в гражданскую сферу? Имена Сперанского, Горчакова, Милютина, Валуева, Витте, Столыпина способны стать ничуть не худшим символом служения Отечеству.

- если глубоко эшелонированная система подготовки управленческих кадров будет налажена, станет оправданным *введение достаточно жестких дифференцированных возрастных цензов (в той или иной комбинации с образовательными) для государственных служащих различных рангов и классов*. Если по достижении определенного возраста и по истечении определенного срока нахождения в должности чиновник признается непригодным для продвижения на следующую ступень служебной лестницы, значит, он исчерпал ресурс и должен уступить свое место более перспективным кандидатам. Таким образом можно обеспечить институциональное принуждение и к омоложению управленческих кадров, и к гармоничному карьерному росту лучших из лучших, исключая соблазн их преждевременного перехода с государственной службы в частный сектор (а также связанные с таким переходом, который стал сейчас распространенной практикой, немалые коррупционные риски).
- должно быть жестко сломлено любое сопротивление начатой (и тут же приторможенной) кампании по борьбе с коррупцией в системе образования, с профанацией ученых степеней и репутаций. Размах кампании еще даже не приблизился к действительно необходимому. *Торговля дипломами и диссертациями представляет собой прямую угрозу национальной безопасности* – она развращает молодое поколение, портит уже существующий человеческий капитал и, что еще хуже, препятствует его улучшению. Или этому позору будет положен конец, или о какой бы то ни было меритократии, да и о развитии страны придется забыть.
- *школьное образование тоже должно рассматриваться как сопряженный элемент политической системы* – именно оно «производит граждан». Школа является наиболее различимым в настоящем образ будущего страны. Сегодня этот образ внушает пессимизм, а местами и подлинный ужас. Помимо комплексных мер, предложенных в главе, посвященной системе образования, необходимо специально акцентировать еще две задачи: 1) *Нынешняя идеология реформирования средней школы подлежит кардинальному пересмотру* в плане отношения к так называемым – и называемым заслуженно! – элитным школам (лицеям, гимназиям, центрам углубленного образования и т.д.). Стремление привести их к общему знаменателю с основной массой образовательных учреждений должно быть заменено ровно обратным – созданием для них максимально возможных преференций (из которых главная – не мешать сложившимся командам подвижников, все остальное они сделают сами). Не будет элитных школ – не будет и элиты, это аксиома. 2) *Гражданское образование должно стать одной из главнейших целей школьного образования* как такового. Сегодня эта сторона их деятельности представляет собой своего рода «черную дыру» – целостной картины происходящего нет, а отрывочная информация носит преимущественно пугающий характер. Вместо хорошо структурированного набора гражданских ценностей

детям транслируется плохо перемешанный коктейль из отрывочных исторических фактов (а также исторических фальсификатов), столь же отрывочных элементов общей социологии, психологии, права, религиозных канонов и т.д. Предпринимаемые время от времени попытки придать этому коктейлю еще и шовинистический привкус могут обернуться чрезвычайно тяжкими последствиями. Нам остро необходим глубокий, всесторонний аудит российского гражданского образования – и его решительная модернизация, основанная на уже неоднократно упомянутых требованиях здравого смысла и здоровой нравственности. Роль школы в преодолении дефицита гражданской культуры (то есть дефицита активных и ответственных граждан, свободных от патерналистских стереотипов, способных к автономному социальному, экономическому и политическому поведению и к автономной кооперации между собой) является решающей.

- для повышения эффективности исполнительной власти (впрочем, и законодательной тоже) требуется значительное *наращивание объемов и качества экспертной и интеллектуальной поддержки процесса принятия политических решений* – причем не столько через аффилированные с органами власти общественные советы и подобные им декоративные структуры, сколько через организационно независимые «фабрики мысли». Им нужно обеспечить режим наибольшего благоприятствования, гарантирующий участие не только в предварительных и ни к чему не обязывающих консультациях, но и на всех последующих этапах подготовки и прохождения политического решения, включая мониторинг его последствий. Крайне желательно создать устойчивую традицию кадрового перетока между властью, университетами и «фабриками мысли», причем во встречных направлениях. Еще одна почти игнорируемая сегодня возможность – мобилизация колоссального экспертного ресурса гражданских структур (разумеется, реальных, а не имитационных), которая к тому же может стать мощным стимулом к их конструктивной интеграции в политическую систему и альтернативой их искусственному вытеснению в оппозицию. Также было бы полезно законодательно обязать политические партии, получающие государственное финансирование, учредить фонды, спонсирующие общественно значимые аналитические разработки, и направлять в них фиксированную долю этого финансирования. Впрочем, одними формальными нормами проблема низкой интеллектуальной обеспеченности процесса принятия политических решений снята не будет. Они должны быть дополнены критической массой неформальных практик, для наращивания которой нужно время – и действующая на протяжении всего этого времени политическая воля, не нарушаемая и не дискредитируемая эксцессами вроде «дела экспертов».

Партии и парламентаризм

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Создание нормальной партийной системы – обязательное условие постановки политического поведения граждан в зависимость от ценностных императивов и тем самым оздоровления всей политической системы. Просто потому, что партийность, вопреки распространенному заблуждению, представляет собой не политический рынок, где циничные зазывалы впаривают покупателям не слишком нужные им товары (это как раз извращение самой сути партийной политики), а один из базовых механизмов ценностной интеграции общества. Партии (подлинные, а не симулятивные) суть проекции в политическую сферу самой социальной структуры. Это достигшие известного уровня самоосознания части общества, имеющие свои ценностно мотивированные взгляды на власть и по поводу власти – и отстаивающие их путем замещения правительственных должностей своими признанными представителями. Именно в структурированных таким образом обществах складываются полноценные партийные системы, обеспечивающие устойчивость и предсказуемость политического процесса и придающие ему оптимальную степень конкурентности.

В России пока не возникла ни такая партийная система, ни такие партии. Отчасти потому, что для структурирования общества, тем более пережившего глубокую, катастрофическую перемену самих основ социальности, требуется много времени. Отчасти потому, что симулятивные псевдопартии (как включенные в думский «картель», так и оставшиеся за его пределами – все скопом) дискредитируют саму идею партийного активизма. Но ни то, ни другое – не повод для того, чтобы намеренно консервировать нынешнюю политическую аморфность, выдавая ее за последнее слово прогресса. Стабильная партийная система – обязательный (и продолжительный) этап на пути к ценностно консолидированному политическому сообществу. Россия еще не успела воспользоваться возможностями и достоинствами классической партийности и сейчас нуждается именно в ней (кризисное состояние партий в Европе к нам не имеет никакого отношения, мы живем в другом историческом времени – по меньшей мере лет сто тому назад). Таким образом, задача не в том, чтобы спасти нынешние российские партии (современный модус их существования контрпродуктивен, а большая часть нежизнеспособна), и не в том, чтобы подгонять партийную систему под какие-то внешние образцы (они либо неповторимы, либо сами находятся в глубоком кризисе, либо то и другое вместе), а в том, чтобы содействовать складыванию стабильной и сообразной российским социальным реалиям партийной системы – уникальной и специфичной. Как, впрочем, и любая другая.

Такая система складывается естественным путем, ее нельзя выстроить к определенной дате. Однако есть инструменты, позволяющие облегчить ее формирование. Это и избирательный порядок; и формат функционирования парламента как главной арены межпартийной конкуренции; и целенаправленная политическая инженерия, в которой нет ничего заведомо неблагоприятного – вопросы вызывает не она сама, а именно ее цели. Все эти инструменты надо использовать.

ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- на 2-3-4 ближайших избирательных цикла *нужно остановить перекройку избирательного законодательства*. Постоянная смена правил игры – одно из главных препятствий к стабилизации партийной системы, да и политической системы в целом. Возврат к смешанному порядку избрания Государственной Думы – верное решение, его надо держаться. Пожалуй, единственная срочная корректива – еще до ближайших выборов *необходимо успеть легализовать формирование избирательных блоков*. Причем вовсе не по тем причинам, которые сегодня чаще всего называются – то есть не для того, чтобы облегчить прохождение в парламент политическим карликам. В пользу избирательных блоков есть гораздо более серьезный аргумент – и он еще будет назван.
- мораторий на изменение правил игры в горизонте ближайшей пары десятилетий позволит спокойно и всесторонне обсудить *направления дальнейшей модернизации избирательного порядка*. Предпочтительные варианты просматриваются уже сейчас. Первый: смешанный связанный порядок, по сути представляющий собой полезную модификацию действующего. Второй: выборы всего состава Государственной думы по мажоритарному принципу. Он обладает существенно большими преимуществами (прежде всего – предельной интуитивной понятностью, которая есть главное условие легитимности избираемого органа). Однако тут важно соблюсти два ключевых условия (отказ от любого из них обесмыслит весь замысел): 1) возможность выдвижения кандидатов только политическими партиями (то есть не просто предоставление отдельных предпочтений партийным кандидатам, а императивное требование партийной аффилированности); 2) двухтуровые выборы. Это двусоставное решение, с одной стороны, жестко принудит партии выйти за пределы Садового кольца и телевизора, прикинуть к социальной почве, вести реальную работу с конкретными избирателями на конкретных территориях. Псевдопартии, которые не смогут адаптироваться к новым условиям и выжить в перезапущенном естественном отборе, умрут; и их не будет жалко. С другой стороны, оно стимулирует местных нотаблей и активистов (то есть потенциальных членов политической элиты) к приобретению партийной идентичности – как через пополнение рядов ныне существующих партий, так и через создание новых, но не фиктивных, а реальных, причем путем налаживания горизонтальных связей и межрегиональной кооперации. Фиктивные партии больше не будут иметь шансов на прохождение в Думу, потому их создание быстро утратит смысл. С третьей стороны, оно будет способствовать созданию относительно малопартийной системы (за счет институционального принуждения к поляризованной консолидации вокруг кандидатов от наиболее влиятельных партий для победы во втором туре). Между прочим, в силу вышесказанного этот порядок еще и будет способствовать приведению института выборов хотя бы в некоторое (по крайней мере, в большее, чем сейчас) соответствие с принципами меритократии.
- оба эти варианта – и смешанный связанный, и двухтуровый мажоритарный порядки выборов – было бы полезно загодя *протестировать на выборах в региональные законодательные собрания*. Полезным побочным эффектом такого тестирования стало бы опережающее стимулирование партий к укоренению в местных сообществах.

- необходимо прекратить искусственное поддержание формальной целостности партии «Единая Россия». Свои исторические задачи она уже давно выполнила, и теперь ее влияние на селекцию управленческих кадров и депутатского корпуса стало отрицательным. До тех пор, пока партия существует в своем нынешнем виде (то есть в виде бесформенной и безликой массы, размазанной почти по всему политическому спектру), становление настоящей партийной системы невозможно. Затяжка с решением этой давно назревшей проблемы привела к небывалой в новейшей российской истории делегитимации парламента. Чудовищное снижение качества законотворческой работы ведет к превращению Думы во всеобщее посмешище (едкое определение «взбесившийся принтер» приклеилось к ней мгновенно, и никто его даже не пытается оспаривать). Однако время еще не совсем упущено. Первым шагом – в течение нынешней легислатуры – должно стать формальное фракционирование «Единой России». Предыдущие попытки осуществить его по линиям уже давно обозначенных в партии идеологических платформ закончились ничем; возможно, имеет смысл попробовать другие варианты (например, размежевание по оси «централисты-регионалисты») либо тем или иным способом их комбинировать. В любом случае такое фракционирование подразумевает прежде всего решительный отказ от принуждения будущих фракций к солидарному голосованию. В действительно необходимых случаях оно и так гарантировано, во всех прочих – вредно отражается на качестве принимаемых решений. На следующие же выборы в Государственную думу должна выйти уже не «Единая Россия», а возникший на ее основе кластер программно и идеологически профилированных «партий стабильности» – точнее, разных, конкурирующих друг с другом версий стабильности. Кластер, который при необходимости, целиком или частично, можно будет оформить как блок – вот в чем самый сильный аргумент в пользу легализации блоков.
- верховная власть должна не только на словах, но и на деле благожелательно *содействовать становлению конструктивной оппозиции самой себе*, беречь ростки таковой – и содействовать их именно партийному оформлению. Партии во всяком случае предпочтительнее тайных обществ и лож. Критерий дифференциации конструктивной и неконструктивной оппозиции предельно прост и прозрачен, он прямо следует из предложенного выше взгляда на природу партийности как таковой. Конструктивной является та оппозиция, которая представляет мировоззрение, ценности и интересы объективно существующей части общества и не преследует целей насильственного свержения существующего общественного и государственного строя, а также расистских и человеконенавистнических. А неконструктивной – та, которая названные цели преследует или не имеет под собой вообще никакой социальной почвы, будучи чисто манипулятивным проектом, не отражающим, а искажающим реальную повестку дня. Отделить зерна от плевел не составит труда; и это позволит избавиться от слепого страха перед оппозицией как таковой, влекущего за собой недостойные подлинной власти панические метания.
- обязательным условием становления полноценной партийной системы должно быть объявление по-настоящему привлекательного приза, разыгрываемого в партийной конкуренции. В естественной ситуации таким призом является парламент – причем даже не обязательно парламентское большинство, но хотя бы ограниченная воз-

возможность участия в принятии решений, относящихся к сфере компетенции законодательного органа. Российская ситуация противоестественна – статус парламента непозволительно низок, его репутация скандальна, и в суждениях злых языков, уже поговаривающих, что стране было бы полезнее жить вовсе без парламента, чем с таким, есть значительная доля горькой правды. Такой *морально* несостоятельный парламента подрывает легитимность государственной власти в целом, в том числе высшей – поскольку не без оснований воспринимается как ее никчемное продолжение. *Восстановить адекватный статус парламента в составе политической системы* довольно просто, и для этого даже не нужно никаких радикальных перемен в конституционном дизайне. Достаточно всего лишь вернуть парламента для начала хотя бы *контрольную функцию* (включая восстановление исключительно парламентаского контроля над Счетной палатой) – исторически и критически важной для парламента является именно она, а не законотворчество и сотрясение воздуха. Этим власть получит еще один инструмент борьбы с коррупцией, которая начала ее быстро обессиливать. По мере накопления страной и обществом политического и социального капитала можно будет начать передавать парламента и бюджетную функцию. Воспитать ответственного гражданина, игнорируя его ипостась ответственного налогоплательщика, не удавалось нигде и никому.

Постановка задачи наращивания человеческого капитала необходимо требует установления жесткой связи между гражданственностью и возможностью гражданского контроля за формированием и последующим дележом общественного пирога через все-народно избранных представителей. Да, риски популистского давления на бюджет возрастут. Но ниоткуда не следует, что они непременно окажутся выше нынешних рисков произвольного и бесконтрольного распределения финансовых потоков, от управления которыми (хотя бы опосредованного) избиратели отстранены вовсе. Рациональность нынешнего положения дел сомнительна, а безнравственность несомненна. Этого достаточно, чтобы настаивать на его пересмотре. Безусловно, возвращать бюджетную функцию в парламента надо осторожно и постепенно; но тем не менее надо. Иначе все популистские требования будут обращены непосредственно к верховной власти, что в условиях нынешнего сжатия возможностей бюджета обернется рисками уже прямо политическими.

- наконец, абсолютно необходимо обратить внимание на вроде бы не самую существенную, но символически чрезвычайно значимую деталь: ввести *категорический запрет на заочное, по доверенности голосование*. Мало что так дискредитирует парламента, как позорное зрелище беготни с карточками в пустом зале. Место, где такое возможно, не заслуживает имени парламента. А никакая страна, тем более претендующая на величие – Россия – не заслуживает этого отвратительного зрелища.

Обновленная политическая система России не будет совершенной – таких просто не бывает. Но она станет открытой для совершенствования сама – и сможет помогать, а не мешать улучшению всего уклада российской жизни и самих россиян. Она будет содействовать росту – вглубь и вширь – патриотического гражданского чувства, дефицит которого есть едва ли не главная наша проблема. У нас есть еще шанс – возможно, последний – твердо встать на этот путь, который мы искали последние двадцать лет и с которого раз за разом сбивались. Второе двадцатилетие «блуждания по пустыне» либо выведет Россию к процветанию и национальному достоинству, либо погубит ее. Не будем испытывать судьбу.