

УКРЕПЛЕНИЕ ВЛАСТНОЙ ВЕРТИКАЛИ И ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ

Укрепление властной вертикали на официальном уровне считается способом решения ключевых политических и социально-экономических проблем России. В последние годы усилиями властей создана солидная политическая инфраструктура, которая соответствует консервативной, или авторитарной, модели модернизации. Отметим, что запрос на такую модель модернизации действительно существует в элитах и обществе, что неудивительно, учитывая опыт советской модернизации. Многие политические решения, принятые в последние годы, соответствуют представлениям о мобилизационной модели развития, которая сочетает централизацию и в более широком контексте – социально-политическую консолидацию с укреплением геополитических и геоэкономических позиций государства.

Альтернативная – либеральная модель модернизации предполагает опору на развивающийся и политически активный средний класс. Российское общество сейчас не столь активно, чтобы стать субъектом либеральной модернизации. В этом состоит его специфика: оно не является западным, но более или менее выраженная прозападная тенденция в нем всегда присутствует. Это приводит к заметным колебаниям: общество в целом ориентировано на модернизацию, но не может выбрать ее вариант, стремится к развитию публичной сферы, но недостаточно активно, что приводит к явному лидерству элит при выборе пути, к типичным реформам сверху, для успешной реализации которых, как правило, не нужна «лишняя» демократия.

Перечитывая классические труды С. Хантингтона по теории

модернизации, можно обнаружить немало аналогий с современной Россией¹. Например, бюрократическая централизация оказывается более благоприятной для проведения модернизации, чем феодальная децентрализация, и движение в этом направлении действительно наметилось при В. Путине (вспомним характерные рассуждения ельцинского периода о «региональных баронах»). Возможным проводником модернизации является и однопартийная или близкая к тому система, при которой концентрация власти в руках одной партии предполагает включение в ее состав и, соответственно, в процесс принятия политических решений различных групп интересов. В России феномен партии власти, «Единой России», имеющей сложный коалиционный характер, но объединенной общими политическими интересами, соответствует этой концепции. Не должна в этой связи удивлять и коррупция, которую, как считает С. Хантингтон, модернизация стимулирует, порождая противоречие между растущим общественным благосостоянием и нуждающимся в удовлетворении частным интересом. Также исследователями модернизации отмечается повышенная роль силовых структур в этом процессе. В России в последние годы много говорят о милитократии, и действительно, роль выходцев из силовых структур, особенно – спецслужб (такова отечественная специфика), в политике и экономике очень велика.

Итак, политическая инфраструктура для авторитарной модернизации создана. Заметим, что делалось это медленно, в стремлении не рисковать и разыграть ситуацию до верного. Кремль явно опасался негативной реакции среды, а потому действовал поэтапно, как бы пробуя эту среду на прочность. В рамках этого процесса был резко усилен институт полпредов, поэтапно ограничивалась губернаторская «вольница» – до перехода к назначению губернаторов, создавалась доминирующая партия в лице «Единой России», притом доминирующая именно в регионах. В «Единой России» по принципу, который при анализе избирательных кампаний называют «catch all» (хватай всех), происходило агрегирование большинства значимых политических интересов. Созданная в результате вертикаль власти позволяет проводить реформы в традиционном российском стиле, по инициативе и программе центра. Что касается регионов, то теоретически они могут поддержать централизацию в обмен на модернизацию.

В изменившихся условиях регионы стали вести себя по-другому, их элиты заняли выжидательную позицию. Подавление региональной инициативы в связи с явным смещением центра принятия решений в столицу обернулось отказом проявлять такую инициативу со стороны регионов. Зависимые от Кремля

¹ Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2004.

элиты осознали, что требуемая от них лояльность означает молчание или поддержку всего, что исходит сверху. В частности были свернуты многие эксперименты по повышению инвестиционной привлекательности регионов. Итогом стало выросшее единообразие отношений между центром и регионами и политики самих региональных властей. Регионы России сейчас легко, хотя и преувеличенно, можно посчитать слабыми субъектами, целенаправленно проводя определенную общенациональную политику, преодолевая консерватизм периферий. Но политика модернизации, основанной на использовании властной вертикали, попала в несколько ловушек, из которых она пока не может выбраться.

Во-первых, это ловушка стабильности. В процессе модернизации действительно очень важную роль играет стабильность. Проблематика стабильности, преемственности доминирует в российском дискурсе, особенно в связи с приближением федеральных выборов 2007–2008 гг. Притом стабильность по С. Хантингтону следует понимать прежде всего как адекватность политических институтов импульсам, исходящим со стороны общества. В России со стороны общества тем временем отмечается рост политической пассивности. В российских условиях очевиден примат политической стабильности, понимаемой как сохранение власти в руках сложившейся постсоветской элиты и ее совершенно конкретных представителей. В условиях все большего числа ограничений для демократических процедур это создает порочный круг, когда сохранение у власти открывает огромные возможности, а потеря власти, наоборот, угрожает неприемлемыми персональными и узкогрупповыми рисками.

Поэтому сохранение власти, как определенная форма политической стабильности, начинает терять модернизационную составляющую, которая не очень нужна для управления таким обществом и обеспечения побед на выборах. Как показывает практика, центр не торопится ставить перед регионами и перед самим собой модернизационные задачи, поскольку чувствует, что традиционным (или традиционализирующимся) обществом управлять легче и эффективнее. Например, на Кавказе центр не пытается предлагать альтернативу контрмодернизационным процессам, связанным с возрождением традиционных норм и исламизацией социальной жизни (что особенно характерно для Дагестана и Чечни, причем для молодежной среды). Вообще в национальных республиках, несмотря на централизацию, Кремль не отказался от политики предоставления карт-бланша местным, обычно традиционалистским элитам, хотя и стал внимательнее изучать местные расклады. Для многих краев и областей типична «симфония» между губернатором и православной церковью, ярким примером служит

Белгородская область (на практике это означает, например, введение в инициативном порядке в школьное образование в регионах курсов по основам православия). Вообще и для самой центральной власти типичным стало заигрывание с традиционализмом, церковью и т.п. (в этой связи российский исследователь А. Рябов говорит о дилемме между самобытностью и модернизацией²). Такой разворот в принципах обеспечения политической стабильности начинает противоречить требованиям модернизации: стабильность есть и она важна, но встает серьезный вопрос о ее характеристиках. Стабильность на других основаниях мог бы обеспечить национальный консенсус по поводу модернизации, но так задача не поставлена.

Во-вторых, ловушка централизации. Объем политического влияния, который взял на себя центр, впечатляет и позволяет сделать очень многое. Но он оказался неадекватным его возможностям, как организационным, так и интеллектуальным. Ярким примером стали разнообразные программы и стратегии регионального развития, которые не имеют должной проработки и нередко выглядят откровенной халтурой. Налицо слабая экспертная проработка принимаемых решений, да и эксперты привлекаются далеко не всегда, а нередко бюрократия не может отличить научную экспертизу от шарлатанства. Сама бюрократическая машина притом способна выполнять только технические, пусть хорошо регламентированные, операции и по-прежнему испытывает дефицит человеческих ресурсов для анализа, прогноза и стратегического планирования. Это понимает каждый, кто не понаслышке знает работу правительственных структур, полпредств или региональных администраций.

Тем временем централизация при принятии политических решений имеет свою оборотную сторону – ослабление механизмов обратной связи центра с регионами. Характерно слабое влияние органов регионального представительства – Совета Федерации, Госсовета и Совета законодателей, думский лоббизм тоже не так много приносит регионам. Притом предстоящая отмена думских выборов в мажоритарных округах приведет к снижению регионального влияния в нижней палате, которая не скоро будет компенсирована введением ценза оседлости в Совете Федерации. В этих условиях успеха со стороны регионов добиваются только активные и целеустремленные элитные группы из Татарстана, Красноярского края, Свердловской области и т.п., располагающие лоббистскими сетями в органах исполнительной власти, парламенте, партиях власти. Это наглядно показала, например, история с распределением средств Инвестиционного фонда и

² Рябов А.В. «Самобытность» вместо модернизации. Парадоксы российской политики в постстабилизационную эру. М.: Гендальф, 2005.

созданием особых экономических зон, где лидерами оказались сильные регионы и лоббисты, а больше всего на решения влияли работающие в регионах крупные столичные корпорации, имеющие прямые связи с высокопоставленными чиновниками. Регионы иной раз оказываются в приятном положении «безбилетников», когда федеральные «малые группы» в своих интересах принимают решения в их пользу. В таких условиях центру легко работать, принимая решения в пользу тех или иных регионов, но сложно расставлять правильные приоритеты в региональной политике.

В-третьих, ловушка коррупции. Да, коррупция может сопутствовать модернизации, но ведь вопрос – в пределах ее допущения. Укрепление властной вертикали в России оказывается в большей степени способом внутреннего перераспределения национальных ресурсов между уровнями публичной власти и бизнесом, вступающим в клиентельные отношения с властями. Здесь, конечно, рождается коррупция, и при этом частный интерес оказывается важнее модернизации. Развитие частного интереса обусловлено в России сочетанием ряда факторов – наличием богатых ресурсов в сочетании с их неравномерным распределением, социальной атомизацией в условиях распада традиционных социальных структур, семьи, общины и т.п. Проблема, видимо, в том, что формальная консолидация элит в России, осуществленная известными методами, – это совсем не то же самое, что общественная консолидация вокруг национально значимых целей. Отсюда коррупция без модернизации, что ведет к огромной потере качества при разработке и реализации политических решений, сопоставимой с потерями от плохой экспертной проработки.

Похоже, что «ресурсное проклятие» и в этом вопросе сослужило России дурную службу. В процессе трансформации политического режима бюрократия, особенно федеральная, стала играть еще более активную роль в переделе громадной собственности, и именно этот процесс стал приоритетным объектом политического контроля, обеспечивающего стабильность. Слишком уж велика цена федеральной власти, в прямом и переносном смысле, что в частности делает центр заинтересованным в элиминации региональной политической субъектности, равно как и в других аналогичных процедурах в различных сферах – управлении выборами, гражданским обществом, молодежной политической социализацией и др.

В-четвертых, ловушка персонализма. Российский политический режим, как в центре, так и в регионах отличается ярко выраженным персонализмом, что делает критически важной проблему укрепления личной власти. Важна не столько модернизация или вообще какая-либо значимая цель, сколько то, кто ее реализует, находится во главе процесса.

С этим связан любопытный казус 2007 г., когда В. Путин своими руками начал частично демонтировать инфраструктуру властной вертикали. Возникла необычная тенденция к конкурентной политической модели. Ярким примером является создание второй партии власти, пусть гораздо более слабой, чем «Единая Россия» – «Справедливой России». В результате выросла конкуренция в региональных элитах, получившая свое оформление в виде межпартийной борьбы. Однако происходящее не означает переход от консервативной к либеральной модернизации, тем более что конкуренция носит нелиберальный характер и затрагивает прежде всего элиты. Причем эта тенденция срывает передачу контроля над властной вертикалью преемнику «по наследству» для ее использования в целях модернизации, поскольку контроль начинает делиться на две части, предназначенные для нынешнего и для будущего главы государства. Соответственно возникает «подозрение», что первоначальным приоритетом при создании властной вертикали была не модернизация и тем более не ускоренное проведение непопулярных либеральных реформ, а формирование персоналистского режима.

Тем не менее цели модернизационного характера начинают формулироваться как раз на этом фоне. Причина – в таком укреплении правящей группировки, которое заставляет и одновременно делает вполне реальным постановку вопроса о ее сохранении у власти на всю обозримую историческую перспективу. Неудивительно, что и количество долгосрочных планов, отраслевых и региональных стратегий стало быстро расти в самое последнее время.

Правда, и здесь четкой стратегии нет, решения принимаются спонтанно. Соотношение процессов модернизации и укрепления властной вертикали менялось и меняется, и можно выделить три этапа. В течение восьми лет путинского правления преобладала тенденция по созданию «вертикали ради вертикали», без модернизации. Сейчас проводится частичный демонтаж властной вертикали, а сама тема модернизации, похоже, прочно войдет в повестку дня. Далее, на третьем этапе может произойти восстановление моноцентризма – или с В. Путиным, или совсем без В. Путина (т.е. с другим лидером из нынешней властной элиты), что, вероятно, подтолкнет нового, или немного забытого старого, лидера к проведению модернизационной политики. Возможный сценарий – возвращение В. Путина к власти «на белом коне» с четко сформулированными национальными целями модернизационного характера.

Пока же следует обратить внимание на неуверенность стратегического дискурса В. Путина. Поначалу в качестве цели было названо превращение России в энергетическую сверхдержаву, т.е. подразумевалось преумножение

нынешнего относительного благополучия при консервации сырьевой модели. Затем был выдвинут авангардный тезис о создании в России инновационной экономики, использовании для ее нового старта нефтедолларов. В то же время крупные региональные проекты, которые реализуются главным образом в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, имеют сырьевой характер. И складывается впечатление, что под инновационной экономикой часто подразумевают глубокую переработку сырья, вроде прекращения экспорта леса-кругляка.

Вряд ли следует считать, что в среднесрочной перспективе в России радикально сменится политический режим и начнется последовательная модернизация либерального типа. Предпосылок для этого слишком мало на всех уровнях. Поэтому было бы разумным рассуждать в логике уже сложившейся модели властной вертикали. Ловушка персонализма не сработает в том случае, если в российской политике в ближайшие несколько лет будет так или иначе решена «проблема Путина» и, соответственно, моноцентризм тем или иным способом восстановится в полном масштабе. Ловушка коррупции в общем-то не так страшна, если бюрократическая машина получает ясный управленческий сигнал с самого верха, как правильно расставлять свои приоритеты и помнить не только о себе. Вполне возможна осторожная децентрализация, в той мере, в какой центр будет осознавать, что удобнее и эффективнее передавать часть функций на места, наладив контроль над их выполнением. Передача регионам множества мелких полномочий стала характерной для региональной политики последних двух лет. Главной же является ловушка стабильности.

Сегодня нет больших шансов на то, что ко времени гипотетического перехода модернизации в России из нынешней имитационно-консюмеристской формы в нечто реальное сохранится субъект модернизации. С этим напрямую связана и возможность выхода из ловушки стабильности, поскольку пока власти заинтересованы в ограничении социальной энергии. Россия не является традиционным обществом, в ней есть модернизационный импульс, стремление к инновациям. Но региональные элиты, подавленные властной вертикалью, субъектом модернизации вряд ли станут. Социальная энергия региональных и местных сообществ бывает инновационной, но она не сфокусирована, расплыена в огромном пространстве. Центральные власти могут привыкнуть к удобной ситуации, когда периферия бедна и лояльна, а в инновационных центрах социум раздроблен и ориентирован на приоритеты персонального благополучия и выживания. В этих условиях они способны отказаться от реализации заявленных планов по созданию инновационной экономики по принципу «как бы чего не вышло». И в этом они по-своему будут правы.

На самом деле сейчас встает очень серьезный вопрос, есть ли у центральных властей, при всей их «инновационной» риторике, политическая заинтересованность в развитии страны. Функционирование нашей управляемой демократии таково, что элиты опираются прежде всего на периферию, где на выборах лучше и эффективнее работают патернализм и популизм, где удобнее покупать голоса. Власть использует «консерватизм бедных» (см. того же С. Хантингтона), которые субъектом модернизации не являются, по крайней мере, сейчас, когда их волнуют простейшие проблемы выживания. Более интенсивное, ускоренное развитие будет означать воспроизводство «революции ожиданий», которая срывается не более одного раза на одних хотя бы относительно свободных выборах, а затем порождает риски и непредсказуемость. Другими словами, формирующаяся сейчас и крайне выгодная элитам «привычка» региональных сообществ к улучшению социально-экономической ситуации имеет свою оборотную сторону: весьма вероятное прекращение позитивной динамики, вне зависимости от того уровня, на котором оно произойдет, вызовет спонтанный и «неожиданный» всплеск протестных настроений. Сейчас политическая стабильность напоминает сидение властных элит на двух стульях (вынужденная политическая лояльность бедных периферий и относительное благополучие деполитизировавшихся центров). Но и то, и другое является временным основанием для стабильности, поскольку от взявшего на себя громадную нагрузку центра с каждым годом будет требоваться все более ювелирная точность при удовлетворении интересов тех или иных регионов, чтобы снизить угрозы с их стороны. Таковы издержки балансирования элиты между принципиально разными целями и политическими моделями, издержки разумного понимания элитами того, что любая последовательная политика в нынешнем российском обществе не позволит прийти к власти «всерьез и надолго». Гибридная демократия может порождать только гибридную модернизацию.

Принципиально иное решение проблемы стабильности предполагает, как это не выглядит банальным, развитие демократии, когда стабильность не будет ассоциироваться, как это происходит сейчас, с сохранением у власти одних и тех же людей. Но элиты к этому явно не готовы, а общество этого не требует. Пока импульсы либерального характера будут перевариваться и частично приниматься к исполнению более или менее авторитарным режимом, что и станет способом встраивания России в современный мир. Но в долгосрочной перспективе может усилиться общественный интерес к либеральной модернизации, что будет означать существенный пересмотр основ государственного управления, созданных в постсоветский период. Одной из ключевых задач и сейчас является нахождение конъюнктурно оптимального соотношения децентрализации и демократического самоуправления на всех

территориально-политических уровнях. Модернизации поможет укрепление политических институтов с тем, чтобы они в большей степени выполняли «классические» функции, а не оказывались в заложниках у неформальных практик. Очень важно в этой связи реальное развитие публичной сферы, усиление партий, законодательных собраний всех уровней, местного самоуправления, институтов регионального представительства на федеральном уровне. Важно повышение качества и обеспечение взаимной стыковки региональных стратегий, пусть даже они будут разрабатываться в центре. Это будет приводить к снижению коррупции, к децентрализации и деперсонализации принятия решений и вместе с тем – устранению страхов перед потерей власти, а также к более эффективной реализации пока в основном латентных региональных и местных интересов, ничуть не угрожающих России.