БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ
МОСКВА 2008

Институт
Современного
Развития

ДЕМОКРАТИЯ: РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ

Библиотека Института современного развития

ДЕМОКРАТИЯ: РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ

Москва
«ЭКОНИНФОРМ»
2008

ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ

Проф. И.Ю. Юргенса, Председателя Правления Института современного развития

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Макаренко Борис Игоревич
(руководитель авторского коллектива)
Бунин Игорь Михайлович
Зевина Ольга Геннадьевна
Макаркин Алексей Владимирович
Назарова Наталья Вадимовна

ДЕМОКРАТИЯ: РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ

Коллектив авторов Института современного развития и Центра политических технологий

Работа посвящена актуальным проблемам развития страны. В исследовании анализируется нынешнее состояние российских политических институтов и предлагается подход к развитию российской модели демократии в контексте реализации долгосрочных планов модернизации страны. Данная работа является итоговым документом исследовательского проекта Института современного развития; она подготовлена коллективом авторов, работающих в Институте и в независимом фонде «Центр политических технологий».

© Институт совресенного развития, 2008.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 004

ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ:
ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ КАК ИМПЕРАТИВ МОДЕРНИЗАЦИИ 007

Модернизация и демократизация:
общие закономерности и российская специфика 007

Российская модель демократии: что должно развиваться? 009

ОБЩЕЕ И ОСОБОЕ
В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ДЕМОКРАТИИ 015

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ
СТРОЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА 019

Институциональный строй 019

Перспективы многопартийности 022

Состояние избирательной системы 034

Территориальное измерение демократии:
федерализм и местное самоуправление 043

«КОАЛИЦИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ»:
СОДЕРЖАНИЕ И ОГРАНИЧИТЕЛИ 049

Общественный запрос: социологический анализ 049

Элитный запрос: социологический анализ 064

ЗАКЛЮЧЕНИЕ В 10 ПУНКТАХ:
ДЕМОКРАТИЯ КАК ВОЗМОЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ 070

ПРИЛОЖЕНИЯ 074

Приложение 1. Сведения о подготовке доклада 074

Приложение 2. Сведения об исследовании 078

ПРЕДИСЛОВИЕ

Рассмотрение российской модели демократии в плане работы Института современного развития появилось неслучайно. На экспертных обсуждениях в Институте самых разных тем – будь то анализ российского «среднего класса», меры по противодействию коррупции, развитие местного самоуправления, внедрение инноваций – эксперты говорили, что полноценное развитие в этих областях невозможно без цивилизованной конкуренции, свободных средств массовой информации, независимого и сильного суда. Неслучайно, вступая в должность Президента России, Д.А. Медведев начал свою инаугурационную речь словами: «Считаю своей важнейшей задачей дальнейшее развитие гражданских и экономических свобод, создание новых, самых широких возможностей для самореализации граждан – граждан, свободных и ответственных как за свой личный успех, так и за процветание всей страны».

Становление государственных и общественных институтов было названо Президентом Д.А. Медведевым одним из четырех «И» (институты, инновации, инфраструктура, инвестиции) – основных направлений деятельности по модернизации России.

У слова «свобода» в России всегда была неоднозначная репутация. С одной стороны, к ней стремились, о ней мечтали, повторяя определение ее Пушкиным как «звезды пленительного счастья» – желанной, но недоступной. С другой – всегда боялись свободы как «вольницы», при которой нет ни закона, ни порядка. Найти выход из этого противоречия – сложнейшая задача для современного российского политического класса. Решить ее можно только одним способом: сделать свободу реально работающим институтом, определяющим порядок взаимодействия государства и общества. А чтобы такой институт был дееспособным и эффективным, он должен основываться на исторической традиции и современных реалиях, перенимать лучшие мировые достижения общественной мысли и практики и привносить в них уникальный опыт нашей страны, покончившей с авторитарным прошлым и строящей государство и общество XXI века.

Такая свобода – как способ самореализации граждан России – станет самой мощной производительной силой. Не отрицая ее значения как высокой общечеловеческой ценности, мы видим в ней в первую очередь важнейший ресурс социально-экономического и политического развития страны. Во-первых, инновации, творчество, предприимчивость – это именно то, что способно вывести Россию в число самых успешных

и самых привлекательных стран мира. А на них способны только свободные граждане, обладающие чувством собственного достоинства. Во-вторых, только в демократии государство получает полноценную «обратную связь» с обществом, которая позволяет и правильно сформулировать стратегию развития, и своевременно скорректировать неизбежные ошибки и недочеты. В-третьих, модернизация нам нужна и для обеспечения безопасности России, и для ее конкурентоспособности в мировой экономике, но ни на секунду нельзя забывать, что главная ее цель – счастье и достоинство каждого российского гражданина.

В исследовательском проекте, результаты которого мы представляем в данном докладе, мы пытались определить контуры и пути развития российской модели демократии. Проводя социологическое исследование с населением, мы анализировали мотивы политических настроений простых россиян и пришли к выводу, что непреодолимых препятствий для развития демократии в массах российского общества нет. Да, демократия не является самым популярным лозунгом. Но запрос на правовое (даже «праведное», как это формулируют наши авторы) государство, на гражданские свободы, на ответственность власти перед обществом безусловно существует. Если деятельность государства «попадет» в этот запрос, пассивные сторонники демократии, составляющие сегодня большинство российского общества, безусловно, поддержат такое начинание российской власти.

Мы провели исследование и среди столичных интеллектуалов – политиков, политологов, представителей бизнеса и общественных организаций, стоящих на различных, зачастую противоположных политических и идейных позициях. В их отношении к перспективам развития демократии немало скепсиса, но, пожалуй, общим мнением является признание ее как «инструментальной ценности» для модернизационного проекта и, при существенных оговорках и многих уточнениях, восприятие ее как реальной долгосрочной задачи. Пожалуй, главный «рецепт», сформулированный нашими экспертами: проект развития демократической модели в России должен начинаться с «импульса сверху», но станет успешным лишь в том случае, если этот импульс «разбудит» к активной гражданской позиции большинство российского общества.

Предварительная версия доклада была вынесена на публичное обсуждение в Институте современного развития 2 июля 2008 г. Критики в адрес авторов звучало достаточно, однако подавляющее большинство участников дискуссии подчеркивали актуальность и своевременность разра-

ботки этой темы, соглашались с постановкой проблемы и многими конкретными положениями, сформулированными в проекте доклада. Мы благодарны всем, кто принял участие в работе над докладом – как экспертами, согласившимся дать интервью нашим авторам, так и тем, кто высказывал замечания при обсуждении. Мы благодарим как за конкретные предложения и добавления, которые старались в максимальной степени учесть в нашей работе (многие интересные мысли вошли в окончательный текст в виде прямых цитат), так и за моральную поддержку наших усилий.

Представляя доклад «Развитие российской модели демократии», мы не претендуем на исчерпывающий анализ темы. Российская модель демократии будет складываться в течение определенного, видимо, достаточно долгого времени. Как и всякая другая национальная модель демократии, она может сложиться только в непростом и конкурентном процессе взаимодействия политических интересов, выражаемых политиками и поддержанных обществом. Мы лишь проанализировали нынешнее состояние институтов и общественные настроения и сформулировали направления действий, которые, как нам представляется, могут создать условия для демократического процесса. Участвовать же в нем, т.е. развивать российскую модель демократии, нам предстоит всем вместе.

И.Ю. Юргенс
Председатель Правления
Института современного развития

ОБОСНОВАНИЕ ПРОБЛЕМЫ: ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ КАК ИМПЕРАТИВ МОДЕРНИЗАЦИИ

Модернизация и демократизация: общие закономерности и российская специфика

Процессы развития демократии в России требуют к себе приоритетного внимания со стороны власти не только с точки зрения долгосрочных процессов государственного строительства, но и по вполне инструментальным причинам.

Политическая повестка дня 2008 года объявлена как модернизация российского общества. Модернизация как процесс всегда направлена на преодоление отставания страны от передовых для своего времени образцов государства, экономики, стандартов жизни. Поэтому она ни в коем случае не ограничивается социально-экономической сферой. В XX, а тем более – в XXI веке модернизация состоит прежде всего в изменении системы ценностей и институтов в обществе. Такое понимание либо изначально присуще «команде модернизаторов», либо ставится в повестку дня логикой развивающейся экономики, востребующей иных кадров и акторов, а главное – иных институтов для управления усложняющимися социально-экономическими и политическими отношениями.

В классической модели модернизации политический плюрализм, или демократизация, не является непременной составляющей – по крайней мере, на начальных стадиях процесса. Напротив, на первых этапах предпочтительным считается авторитаризм как действенный инструмент для решения самых разных задач: мобилизации ресурсов, навязывания воли модернизаторов традиционным элитам, боящимся потерять свои привилегии, ограничения протестной активности масс и т.п.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Демократия никогда не была сознательным ориентиром для модернизационных процессов. Это – побочный и случайный результат. Плюс инструмент, который работал на дело модернизации, но никогда не цель. С одной стороны, демократия вызревает: это – структурный процесс. Мы все видим, что ее, как «Lego», не построишь. Можно ждать еще столетие, а можно сделать упор на акторов.

А.Ю. Мельвиль, проректор МГИМО (У) МИД РФ

На определенной стадии развития модернизационных процессов многие политические режимы претерпевают либерализацию – повышение открытости политической жизни, расширение свободы слова, деятельности гражданского общества, легализацию определенных форм оппозиционной деятельности без изменения структуры основных институтов власти. В этом смысле движение в сторону большей демократичности, большего плюрализма становится следствием модернизационных процессов – не случайным, но проявляющимся в разных формах и на разных стадиях социально-экономических и ценностных перемен в структуре трансформирующихся обществ.

На определенном этапе модернизационных процессов демократизация востребуется как единственно возможный механизм регулирования отношений между государством и элитами, государством и обществом. Постепенно либерализация создает условия для демократизации – институционализации политической конкуренции через выборы. Так демократизировались многие страны Латинской Америки, Восточной Азии, с вариациями – Европа: Южная в 1970-е и Центральная в 1980-е годы.

Именно на этом построен феномен так называемых «нетипичных демократий». Как свидетельствует исторический опыт успешно развивающихся стран (Южная Корея, Тайвань, Малайзия), демократизация политической и общественной жизни в такие периоды становится одновременно и неизбежностью, и главным незадействованным ресурсом в распоряжении правящих сил. Она обуславливается не столько идеологическими предпочтениями, сколько прагматичным «выбором меньшего зла»[1] – как единственного способа остановить падение эффективности государства и сохранить стимулы к инновационному развитию. «Нетипичные демократии» ищут и находят способы адаптации демократических процедур и практик к особенностям своей социально-классовой, конфессиональной, историко-культурной структуры[2].

Однако в России «классический» путь не представляется реальным. Ближе к описанной модели были преобразования горбачевского периода: после 4 лет либерализации («гласность», отход от монопольной идеологии, реформы в сросшейся с государством «монопартии») после-

[1] Демократизация как «выбор меньшего зла» (“second-best solution”) – концепция авторитетного американского специалиста по экономике развивающихся стран Дж. Уотербери (John Waterbury).

[2] Анализ «нетипичных демократий» Восточной Азии см.: Воскресенский А.Д. Политические системы и модели демократии на Востоке. М., Аспект-Пресс, 2007.

довали первые конкурентные выборы. Разбор достижений и неудач демократизации (как «горбачевской», так и «ельцинской») не входит в задачу настоящей работы. Ограничимся лишь указанием сложности «тройного перехода», который была вынуждена осуществить Россия (равно как и многие другие страны, ныне именуемые «посткоммунистическими»): от централизованно плановой экономики к рынку, от тоталитарного строя – к протодемократии, от многонационального государства, скрепленного идеологической скрепой, – к национальному государству. В этих преобразованиях модернизационные и демократизационные процессы шли – вынужденно – параллельно друг другу, поскольку плюрализм развивался параллельно в экономике и в политике.

Известная максима Баррингтон Мура «нет буржуа – нет демократии»[3] в посткоммунистических странах приобретает особый смысл. В «классической» модернизации становление рыночных отношений предшествует политической демократизации, которая востребуется «буржуа» (рыночным «средним классом»). В «советском лагере» только политическая либерализации открыла путь к возникновению или восстановлению рыночных отношений, а развитие рынка и «буржуа» шло параллельно.

Российская модель демократии: что должно развиваться?

Специфика нынешней российской модернизации делает «демократическую составляющую» особенно важной по трем основным причинам.

1. Как упомянуто выше, Россия осуществляет модернизацию в уникальном для современной истории формате. Советский Союз и его европейские «саттелиты» к началу 90-х годов представляли собой индустриально развитые страны, по параметрам урбанизации, уровню образования, развитости социальной сферы в целом сопоставимые с Западной Европой. Соответственно, на повестке дня стояли не «классические» задачи ранней модернизации: создание «с нуля» промышленной базы, формирование более «городского» и образованного общества, – а задачи преодоления глубочайшего кризиса эффективности государства и нарастающего отставания в экономике и социальной сфере.

[3] Barrington Moore, Jr., Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Beacon Press, 1966.

Сущность модернизации советской системы сводилась к «открытию» общества и построению рыночной экономики. Рынок в контексте модернизации следует понимать не как экономический, а как политический и социальный феномен, позволяющий установить систему здоровых стимулов и для экономического, и для социально-политического развития. Без рынка экономика не работала и не обновлялась, а «средний класс» (городские образованные слои) лишались мотивации к осмысленному экономическому и политическому поведению. Именно рынок закладывал основы плюрализма в политике и общественной жизни, создавал автономные интересы собственников и модернизированного «среднего класса».

Таким образом, первая специфическая черта российской модели демократии – неукорененность и институциональная недостроенность рыночных отношений. В этих условиях затруднена стратификация общества на основании отношений собственности, слаба легитимность последних, что замедляет становление правового сознания; сохраняются «дорыночные» стереотипы общественного сознания.

2. Дополнительный параметр российской модернизации – ее «европейскость». Россия связана с Европой не только географически и экономически, но и цивилизационно: и сами россияне ориентируются на Европу как цивилизационную модель (в том числе – в организации политической жизни), и Европа предъявляет к России более высокие требования по части «современности» ее экономики и общественно-политического устройства. Усматривать ли в этом элемент «двойного стандарта» – вопрос второстепенный, это – объективная реальность, не учитывать которую Россия не имеет права.

Соответственно, вторая черта российской модели демократии – более сложный внешнеполитический контекст ее строительства. Запад, «окрыленный» успехами интеграции Центральной и Юго-Восточной Европы в «демократическое сообщество», склонен к более жесткой оценке эволюционных процессов политического развития на востоке Европы (особенно в России) и более прямолинейной ориентации на прозападные силы в странах, соседствующих с Россией. Россия же, в свою очередь, рассматривает поддержку Западом демократизаторских течений в ряде государств СНГ в контексте внешнеполитической конкуренции за влияние на постсоветском пространстве, что не может не сказываться на восприятии проблематики развития демократии внутри страны.

Эта проблема усугубляется и такими субъективными, но важными факторами, как глубокая дискредитация идеи распространения демократии в результате действий США в Ираке и осложнение отношений России с Западом после событий в Южной Осетии в августе с.г.

Поэтому особенно важно осознавать «внутренний запрос» российского государства и общества на продолжение модернизационных процессов в стране. Как подчеркнул Президент России Д.А. Медведев, «внутренняя модернизация остается нашим приоритетом… все приоритеты развития нашей страны сохраняются, пусть не надеются на смену курса»[4].

3. России предстоит осуществить постиндустриальную модернизацию. Мобилизационные механизмы, привычные для индустриальных модернизаций (от сталинской до корейско-тайваньской), могут играть в ней лишь ограниченную роль. Ключевое же значение приобретает способность государства и общества гибко управлять ресурсами, использовать современные средства коммуникации, создавать стимулы для инновационной деятельности, деловой и творческой активности бизнеса и образованных классов.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Если мы ставим себе задачу попадать в полуфиналы на чемпионатах Европы, то эту задачу мы выполнять можем, но выигрывать – пока нет. Прагматическая задача – дать меньшинству высказываться. Потому что весь исторический опыт – и в технических, и в социальных аспектах – неопровержимо свидетельствует: новации дает только меньшинство. Большинство, наоборот, категорически сопротивляется новациям. Не построить инновационную экономику, если всюду большинство да большинство.

В.М. Зубов, депутат Государственной думы

Таким образом, дилемма развития российской модели демократии в свете модернизационных задач выглядит следующим образом:

Рыночная экономика – со всеми издержками и изъянами в России за прошедшие 18 лет построена. Задачи, стоящие перед российским государством сегодня, – это инновационное развитие экономики, радикальное повышение ее конкурентоспособности. Построены и действуют основные политические институты. В стране существует демократическая

[4] Постоянный адрес материала в Интернете:
http://www.kremlin.ru/appears/2008/09/15/1527_type63376type82634_206458.shtml

Конституция, предусматривающая разделение властей, господство права, основные политические и гражданские свободы, федеральное устроение государства; регулярный характер приобрели выборы. Однако социальная база для политического плюрализма в виде многочисленного и осознавшего свои интересы «среднего класса» и сильного гражданского общества остается недостаточно развитой. Только в последние годы стало возможным говорить о развитии «среднего класса» как значимом общественно-политическом феномене.

Этот «поднимающийся класс» призван сыграть ключевую роль в социально-экономическом развитии страны по модернизационной, инновационной модели. Но этот класс не способен проявить себя и успешно развиваться без конкурентной, открытой среды, без гарантий «правил игры» как в экономической, так и общественно-политической сфере.

Российская власть до настоящего времени могла позволить себе не сосредотачиваться на проблемах демократического развития страны. Выстраивание дееспособного государства, стабильно высокие темпы роста, позитивная динамика уровня жизни и – как реакция общества – высокое доверие граждан к власти и убедительные результаты «партии власти» на выборах позволяли считать эту проблему не самой приоритетной. Напротив, получила распространение мысль о необходимости – как вынужденной меры – персонифицированного, «ручного управления» и трансформацией экономики, и политическими процессами. По сути это означало «замораживание» строительства политических институтов, а порой – ограничение плюрализма. Этот процесс снижает мотивацию для политического участия наиболее модернизированных слоев общества.

Обращает на себя внимание различие в позициях России в двух типах авторитетных международных индексов. Там, где основные переменные оценивают экономический потенциал, включая и конкурентоспособность страны, Россия оказывается на 30-40 позиций(!) выше, чем в индексах, замеряющих институциональные основы и практику демократии[5]. Очевидно, что такую разницу нельзя объяснить только предвзятостью в отношении России. Скорее это констатация того, что общественно-политическая «надстройка» отстает от экономического «базиса» по уровню своей демократичности – классическая предпосылка революционных потрясений.

[5] Речь идет не о пресловутом (и действительно спорном) индексе Freedom House, а о гораздо более «тонких» и объективных инструментах, включая индекс трансформации Бертельсманна, индекс конкурентоспособности Всемирного экономического форума (Давос), индекс демократии журнала The Economist, индекс отечественного «Политического атласа современности».

Однако ресурсы роста и качественного развития экономики России, связанные с посткризисным восстановлением и использованием благоприятной конъюнктуры на энергетических рынках, близки к исчерпанию. Долгосрочная стратегия социально-экономического развития до 2020 года делает акценты на инновации, высоких технологиях, активизации «человеческого капитала». Реализация подобной стратегии невозможна в «вертикально-иерархической системе» при доминировании бюрократии, без развития горизонтальных связей, укрепления гражданского общества.

Отсутствие таких связей делает систему ригидной, неспособной на «обратную связь» с обществом, особенно ее «модернизированными» сегментами – «средним классом», бизнес-сообществом. В случае ухудшения социально-экономической конъюнктуры или любых кризисных явлений в отношениях между властью и обществом политическая система окажется неспособной выработать и привести в действие механизмы адекватного решения возникших конфликтов, что чревато серьезной дестабилизацией общественно-политической ситуации в стране.

Как отмечает политолог И. Дискин, «серьезное противоречие кроется в трудном согласовании модернизационных ориентиров, с одной стороны, и демократических методов их реализации, с другой»[6]. Плюрализм, подчеркивает автор, затрудняет консолидацию при выработке целей и мобилизацию при их реализации. Но он же указывает на еще большие опасности авторитарной модернизации для современной России:

1. при политической закрытости утрачиваются шансы на рациональный выбор целей модернизации: «рассчитывать на прозорливость авторитарного лидера – чрезмерный риск»;

2. «авторитаризм неизбежно разрушает обратные связи в системах управления, искажает идущие снизу сигналы… расхождение между исходным замыслом и практикой неизбежно», модернизация утрачивает способность адаптации институциональных механизмов;

3. авторитаризм всегда стремится к контролю, ограничению общественной инициативы, что губительно в условиях, когда «мобилизация активности и самостоятельности социальных субъектов – жесткий императив»[7].

[6] Дискин И.Е. Прорыв: как нам модернизировать Россию. М., РОССПЭН, 2008. С. 234

[7] Там же. С. 220-221.

Реализация стратегии модернизации породит новые вызовы и напряжения в элите и обществе. Усложнение и диверсификация общественных отношений наблюдаются уже сегодня: речь идет о новых неформальных движениях поднимающегося «среднего класса». Даже в отношении этого ограниченного по масштабу и слабо политизированного движения власть испытывает как минимум нехватку информации и «обратной связи», как максимум – неспособность к адекватному реагированию и запоздалость в решениях. Дальнейшее развитие модернизационных процессов многократно усилит эти тенденции и неизбежно выведет их в «политическое поле». Поэтому уже сегодня необходимо перестраивать политическую систему, чтобы она создавала каналы для корректной и цивилизованной конкуренции, не допуская нового «кризиса легитимности».

ИЗ ДИСКУССИИ:

> Оттепель – это гласность. Это либерализация в рамках существующих институтов. Когда она возникает? Не тогда, когда либерал проснется и захочет этого, а тогда, когда он будет вынужден это делать и когда это будет результатом раскола или, как минимум, напряжения в истеблишменте. Потому что весь опыт демократизации последних 35-40 лет показывает, что без этого раскола и без этого напряжения ничего не происходит.

А.Ю. Мельвиль, проректор МГИМО (У) МИД РФ

Следовательно, третья особенность российской модели демократии – ее «превентивный» характер. Благодаря успехам в развитии экономики, обретенному российской властью высокому уровня доверия в обществе и элитах она получает возможность заблаговременно развивать институты цивилизованной конкуренции, в рамках которых могут разрешаться возникающие в элитах и обществе конфликты.

При планировании стратегии долгосрочного социально-экономического развития необходимо в качестве непременного параметра закладывать управляемую и направляемую государством постепенную либерализацию общественно-политической жизни, развитие политического плюрализма и цивилизованных форм участия граждан и бизнеса в политической жизни страны. Этого требуют как долгосрочные экономические цели (развитие инновационной экономики), так и задачи сохранения политической стабильности (создание рамочных условий для разрешения возникающих напряжений и конфликтов). Именно так стоит задача развития российской модели демократии.

ОБЩЕЕ И ОСОБОЕ В РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ДЕМОКРАТИИ

Не нуждается в развернутом обосновании мысль, что каждая демократия сама по себе уникальна и потому – «национальна» и «особа». В этом смысле уместно привести философскую концепцию М. Уолцера[8] о «толстых и тонких» ценностях. «Тонкие» ценности универсальны и признаются (разумеется, с вариациями) во всех культурах. «Толстые» ценности – это конкретное содержание и воплощение в каждом обществе. Демократия как одна из таких «тонких» ценностей должна соответствовать достаточно стандартному набору базовых критериев: обретение власти только через свободные и справедливые выборы (как минимальный параметр), правовая защищенность граждан, базовый набор гражданских свобод, без которого невозможно ни первое, ни второе из предыдущего. Демократия как «толстая» ценность – это конкретный набор институтов, практик, особенностей политической культуры и, что немаловажно, уникального пути становления и развития.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Конечно, демократия – это, в первую очередь, создание государственных институтов, которые существуют во времени и развиваются. Во-вторых, демократия – это верховенство закона, которое должно быть обеспечено. Третье: в демократии самое главное – это ответственность власти перед теми, кто ее избирает.

В.А. Никонов, президент Фонда «Политика»

Запад, критикуя Россию за «недемократичность», забывает мысль теоретика «холодной войны» Джорджа Кеннана, высказанную в один из самых тяжелых периодов советско-американских отношений (годы корейской войны): «Пути, которыми народы движутся к достойному и просвещенному правлению, – это самые глубинные и интимные процессы жизни нации. Ничто другое столь непостижимо для иностранцев, ни в чем другом внешнее вмешательство не может принести меньше пользы»[9] [перевод наш].

[8] Walzer, M. Thick and Thin Moral Argument at Home and Abroad. Notre Dame IN: University Of Notre Dame Press, 1994.

[9] Kennan, George F. “America and the Russian Future,” Foreign Affairs (April 1951), reprinted in Foreign Affairs 69, no2 (Spring 1990). Постоянный адрес материала в Интернете: http://www.foreignaffairs.org/19900301faessay6020/george-f-kennan/america-and-the-russian-future-1951.html.

В первом разделе данного доклада отмечены особые черты исторического генезиса российской модели демократии и ее развития. С учетом запредельно сложных условий ее становления (в частности, в сравнении с большинством стран Центральной, Юго-Восточной Европы и Прибалтики), практически полного отсутствия как рыночной экономики, так и политического плюрализма на стартовой точке, травмы распада союзного государства, трудностей структурных реформ в экономике, относительно неблагоприятной внешней среды и других факторов, путь, пройденный Россией за два минувших десятилетия, весьма впечатляющ.

Отметив это, нельзя не сказать и об упущенных возможностях, и о неоправданном, на наш взгляд, попятном движении в развитии политической конкуренции и демократической политической культуры. Именно такую картину представляет анализ экспертных суждений о состоянии демократии в России.

Мнение экспертов

Практически все эксперты признают универсальный характер понятия «демократия». Применительно к конкретной исторической эпохе, утверждают участники опроса, существует определенный набор стандартов, апробированных реальными практиками и получивших широкое институциональное признание. В этом плане они допустимы в оценке состояния демократии всех стран, в том числе и России. В этот перечень (без ранжирования по степени важности) включались:

- выборность властей
- принцип разделения властей
- независимая судебная власть
- независимые СМИ
- свободные, прозрачные и альтернативные выборы на равноправной основе
- наличие и гарантия политических свобод
- политический плюрализм
- соблюдение прав человека
- наличие институтов гражданского общества.

Главным, «пакующим» критерием, упоминаемым большинством экспертов, является политический плюрализм во всех его проявлениях, что свидетельствует о болезненности этого вопроса для российского экспертного сообщества: *Плюрализм, состязательность, регулярные*

выборы и отсутствие партийной монополии – вот тот круг требований, которому обязана соответствовать любая демократическая траектория[10].

Корректно трактуется экспертами и понятие «национальных особенностей» демократии. Они обусловлены особенностями политического, социального, культурного развития и других компонентов, определяющих уникальность и самобытность каждого общества. Но при всех этих различиях их объединяет следование *некоторым фундаментальным принципам, которые и есть всеобщие и универсальные ценности демократии.*

Путь прохождения или нахождения в демократическом обществе может быть совершенно различный, но идеалы построения демократического общества должны быть общими для всех стран, в том числе и для России.

Большинство экспертов не отрицают возможности позиционирования обществ по шкале демократичности, но в любом случае, на их взгляд, это будет иметь очень условный характер даже при наличии неких корректирующих принципов.

Нельзя подходить с одними и те же критериями и предъявлять одни и те же требования к различным странам, находящимся на разных этапах и путях построения демократического общества.

Конечно, сравнивать можно, но надо всегда понимать контекст.

Большинству экспертов ясен глобальный тренд России в сторону демократии на протяжении двух прошедших десятилетий.

С конца восьмидесятых и в первой половине девяностых годов Россия постепенно приобретала демократические формы.

Направление развития российских институтов адекватно определить как развивающееся в сторону демократии.

В то же время значительная часть экспертов были склонны рассматривать следующий период вплоть до настоящего времени как торможение, а то и попятное движение в развитии демократических институтов. В этом контексте эксперты считают вполне объяснимыми возникающие

[10] Здесь и далее курсивом выделены прямые цитаты из экспертных интервью в том виде, как они прозвучали у экспертов.

в нашей стране попытки обоснования «особого пути» России, которые являются своего рода ответом на критику.

Есть понятная защитная реакция в виде создания собственных стандартов… Нам все сказать хочется, что у нас демократия, просто не такая развитая и свободная, как на Западе.

Сформулированные в настоящем докладе рекомендации по развитию институтов, анализ общественного и элитного запроса на либерализацию политической среды и, в конечном счете, демократизацию всего общества исходят из существования особой российской модели демократии, которая развивается по своей внутренней логике и должна, в конечном итоге, быть направлена на укоренение «тонких» ценностей демократии и наполнение ее конкретным содержанием как «толстой» ценности.

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ СТРОЙ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА

Институциональный строй

Государственный строй России – президентско-парламентская республика – безусловно, соответствует особенностям политической культуры страны. В отсутствие демократической традиции, при слабом гражданском обществе и неструктурированных общественных интересах сильная власть всенародно избранного президента – и оптимальный способ легитимации в глазах общества, и инструмент осуществления глубоких преобразований, сталкивающихся с оппозицией в элитах и сегментах общества.

С точки зрения реализации стратегии модернизации сильная президентская власть имеет как преимущества, так и недостатки.

Мировой опыт свидетельствует, что демократизационные процессы развиваются быстрее при сильном парламенте: «коллективная власть» задает стимулы к быстрому формированию политических партий, принуждает элиты к компромиссам и согласию, делает исполнительную власть подконтрольной парламенту, а через него (по крайней мере, в идеале) – и обществу. Те посткоммунистические страны, которые избрали парламентскую или премьер-президентскую (условно – «французскую») модель институционального устройства, добились существенно больших успехов в консолидации демократии, чем государства СНГ, в которых преобладают чисто президентские или президентскопарламентские режимы власти.

Однако для России 1990-х годов выбор модели с сильным парламентом был заведомо невозможен. Высокая поляризация общества и элит по оси «реформы – реставрация» требовала доминирования президентской власти, проводящей «реформы сверху»: Россия – единственная из трех десятков посткоммунистических стран, в которых на протяжении всего периода самых болезненных реформ (до 2000 г.) президент не имел большинства в парламенте. Поскольку трансформационные процессы в России не завершены, а лишь вступают в новый этап «постиндустриальной модернизации», сохранение сильной президентской власти представляется абсолютно необходимым, однако целеполагание применения этой «силы» должно измениться.

Как следует из сформулированных выше долгосрочных целей модернизации, именно президентская власть – и только она одна – может задать вектор вовлечения в трансформационные процессы более широких слоев общества (в первую очередь – «среднего класса»), сместить акценты в экономической модели на инновационные отрасли, создать стимулы для предпринимательской активности. Фактически речь идет об управляемой сверху либерализации политической жизни страны.

При этом особенности президентской системы порождают ряд проблем, решение которых могло бы способствовать более органичному развитию и ускорению модернизационных и либерализаторских процессов, в частности:

- при сильном президенте оказались ограниченными институциональные полномочия парламента: в 90-е годы это был единственный способ проведения реформ. Однако после того, как Государственная дума утратила оппозиционный характер, ограниченность полномочий обусловила ее пассивность в законодательном процессе и контроле над исполнительной ветвью власти. Сегодняшний парламент способен принимать законы, «спущенные» исполнительной властью, но гораздо хуже справляется с функциями экспертизы и коррекции законопроектов и ролью связующего звена между государством и обществом;

- не получила полноценного развития партийная система. Если «партия власти» все более успешно выполняет функцию представительства интересов власти исполнительной в законодательном и публичном пространстве (не решив при этом проблему собственной забюрократизированности), то остальные партии не имеют реальной альтернативной «повестки дня» и в лучшем случае аккумулируют различные формы протестных настроений;

- «вертикальная» организация властного пространства была неизбежна для решения задач управляемости и эффективности проведения принятых решений, однако это имеет и побочные эффекты, выражающиеся в:
  - слабом контроле со стороны законодательной власти и гражданского общества;
  - слабой судебной системе, зависимой от исполнительной власти на всех своих уровнях;
  - сосредоточении «групп интересов» и лоббистских усилий вокруг единого центра исполнительной власти;
  - пассивности общества, скептически воспринимающего свои способности влиять на власть напрямую или через представительные учреждения.

Однако все эти факторы при политической воле власти и отсутствии внешних потрясений не являются непреодолимыми.

Мнение экспертов[11]

По мнению значительного большинства участников опроса, современное российское общество представляет собой относительно сбалансированную систему. Такой баланс — результат сложной эволюции, через которую прошло российское общество с начала «перестройки», пережив не один кризис. Необходимость сильной президентской власти практически не вызывает у них сомнений.

Вместе с тем, большинство экспертов отмечают дефицит политического плюрализма. Также широко распространенным является мнение о том, что для поступательного развития страны необходимы постепенная либерализация, расширение «пространства конкуренции». При этом непременными условиями признаются наличие политической воли государства и его ведущая роль в намечаемых преобразованиях и эволюционный, «дозированно-управляемый» характер перемен.

Российская модель демократии: элементы развития

- Сильная президентская власть остается непременным условием как модернизации в экономической и социальной сферах, так и либерализации. Последняя, как указывалось в первом разделе работы, представляется необходимым условием успеха долгосрочной модернизационной стратегии.
- Меры, заявленные президентской властью как приоритетные: четыре «И» (институты, инновации, инфраструктура, инвестиции), укрепление правового государства, противодействие коррупции – могут дать лишь ограниченный эффект, если они сведутся лишь к «технократической модернизации». Для их последовательного воплощения в жизнь необходимо осознанное участие в их реализации всех политических сил (в качестве союзников и/или конструктивных критиков), гражданского общества, «среднего класса», малого и среднего бизнеса (очевидно, что эти категории во многом пересекаются).

[11] При подготовке настоящего доклада использовались данные специального экспертного исследования, сведения о котором приведены в Приложении 2.

Необходимо также, не ослабляя президентскую власть институционально, усиливать роль законодательной и судебной власти. Экспертиза и критика законопроектов, контроль за ходом реализации правительственных программ, обеспечение обратной связи с обществом, жесткое соблюдение правовых рамок действий власти – лишь некоторые из основных функций этих ветвей власти, без которых модернизационная стратегия не может быть эффективной.

Перспективы многопартийности

Политическое поле: партии и другие игроки

Наиболее наглядное проявление дефицита политического плюрализма и соревновательности в российской политической системе – низкий уровень развития политических партий. К объективным причинам – институциональной слабости парламента и слабой структурированности общественно-политического пространства – добавляется и субъективная. Как отмечают многие эксперты, за последние годы межпартийная конкуренция искусственно сдерживалась, в итоге рядом с действительно развивающейся «партией власти» так и не появилось полноценных партийных «площадок», на которых могли бы формироваться альтернативные политические проекты.

Политическая «эксклюзия» – намеренные действия государства по ограничению политического участия определенных общественных сил, при опоре на поддержку или понимание большинства «политического класса» – достаточно частое явление в нестабильных демократиях. В XX веке она применялась против сил, которые опознавались как деструктивные, угрожающие процессу государственного строительства или достижению общественного консенсуса. «Инструментом» таких действий являлись манипуляции с избирательной системой или правоприменительной практикой, а «объектом» служили партии, занимающие крайние позиции в политическом спектре (например, коммунисты во Франции и Италии после Второй мировой войны, «постфашисты» в той же Италии, социалисты в странах Латинской Америки).

Российская демократия с самого начала рождалась как «инклюзивная» (т.е. не дискриминирующая никакие группы политиков и избирателей). После преодоления поляризации общества и элит, характерной для середины 90-х годов прошлого века, степень антагонизма в политических настроениях как общества, так и элиты существенно снизилась. Вряд ли когда-либо была реальной и угроза «цветной революции» –

масштабных и затяжных уличных акций, оспаривающих результаты федеральных выборов, хотя попытка «имитации» такой «революции» (по сценарию Белоруссии-2006, Грузии-2007 или Армении-2008) не исключалась.

К числу политических сил, не вполне вписывающихся в общественно-политический консенсус, в сегодняшней России можно отнести:

- праворадикальные националистические движения, поднимающие «антимигрантские» лозунги (например, Движение против нелегальной иммиграции и другие участники так называемых «русских маршей»);
- леворадикальные националистические движения, обвиняющие государственный строй в авторитаризме (например «лимоновцы»);
- радикальные элементы в либеральном лагере, смыкающиеся с «леворадикалами» на «маршах несогласных» (например «каспаровцы»);
- с существенными оговорками к числу «неконсенсусных» политических сил можно отнести и КПРФ, однако она не вписывается в консенсус только по некоторым программным основаниям, но ни в коем случае – не по методу политических действий (в этом смысле нынешняя КПРФ скорее похожа на «еврокоммунистов» 70-80-х годов прошлого века).

Эти силы либо заведомо не настроены на парламентскую работу («лимоновцы», радикальная часть «праворадикалов»), либо оказались вытесненными «на улицу» в результате ограничений на политическое участие («радикал-либералы», умеренная часть «праворадикалов»), либо отстаивают свою неконсенсусную программу почти исключительно парламентскими методами. В силу этого оснований для «эксклюзии» в российской политической системе практически нет. Речь должна идти лишь о постановке и четком соблюдении определенных рамок для политической деятельности и механизма их применения, который основывался бы на неформальных договоренностях, а «полицейские меры» считались бы применимыми лишь против намеренных и грубых нарушений таких договоренностей (откровенно шовинистические акции «праворадикалов», хулиганские акции «леворадикалов» и т.п.). Рамки таких неформальных договоренностей обозначены ниже, в данном случае фиксируется лишь тезис о неактуальности мер «исключения из политики» применительно к подавляющему большинству российских политических сил.

«Единая Россия»

Наличие одной крупной партии, доминирующей в политическом пространстве страны на переходных стадиях развития общества, — явление отнюдь не уникальное. Как отмечали эксперты, *многие страны*

в период демократического перехода и социально-экономической модернизации переживали такие вещи.

За прошедшие годы «Единая Россия» не только завоевала большинство в законодательных органах всех уровней власти и местного самоуправления, но и превратилась (особенно на региональном уровне) в широкую коалицию различных элитных группировок. Неизбежные конфликты между группами экономических интересов, субрегиональными группировками, отдельными фигурами оказались встроенными в единую политическую вертикаль и находят разрешение внутри нее – не без издержек, но и без угрозы дестабилизации политической ситуации. За последние годы «отстроились» механизмы принятия законопроектов и проведения избирательных кампаний, которые гарантируют реализацию интересов исполнительной власти соответствующего уровня.

В то же время, по мнению экспертов, процесс не получил логического завершения в виде складывания полноценной доминантной политической партии. Монопольное лидерство «Единой России» в партийно-политической системе само по себе еще не обеспечивает ей роли подобной партии. Все эксперты убеждены в условности доминирования нынешней «партии власти», приводя при этом достаточно схожие аргументы. «Единая Россия» в ее нынешнем состоянии *в большей степени функционирует как некий механизм аккумулирования и согласования скорее внутриэлитных, чем общественных интересов.*

Отличие современной «Единой России» от «классических» доминантных партий можно сформулировать в трех пунктах:

1. Классическая доминантная партия – самоуправляемая коалиция элит с развитой «внутрипартийной демократией», где конкурирующие элитные кланы достигают согласованных решений по ключевым кадровым и программным вопросам жизни страны и несут ответственность за их реализацию. Роль лидера (премьера, президента, канцлера) и госаппарата в управлении такой партией всегда достаточно высока, но партия не является «массовым придатком» к исполнительной вертикали, а обладает высокой автономией в формировании политической повестки дня. Единственная доминантная партия, которая похожа на «Единую Россию» с точки зрения де-факто подвластности президенту страны – мексиканская Институционально-революционная партия 1930-х годов – начала XXI века (и то возможности президента республики во взаимоотношениях с верхушкой элиты были не столь обширными, как

в современной России)[12]. В России же (как в Казахстане, закавказских республиках) «доминантная партия» и на федеральном, и на региональном уровне находится в почти полной зависимости от исполнительной власти, а ее важнейшая функция – урегулирование конфликтов в межэлитных отношениях – выполняется с гораздо большей долей «нажима» со стороны губернатора или структур федеральной власти.

2. Будучи «по природе» широкой коалицией, доминантная партия не может иметь четкой идеологии. Однако «классические» доминантные партии решали эту проблему через «успешный мобилизационный миф» – «творцов независимости» (Индия, Мексика), возрождения нации после поражения во Второй мировой войне (Германия, Япония, Италия). «Единая Россия» – на чем сходятся большинство экспертов – идеологии обрести пока не смогла. Представляется, что партия ведет «поиски идеологии» в правильном направлении, проповедуя идею «национального успеха» и поощряя (в последние месяцы) внутрипартийную идейную дискуссию. Однако эта проблема на данный момент остается нерешенной. Разумеется, доминантная партия всегда имеет программу, но она, как правило, калькирует систему приоритетов исполнительной власти.

3. «Классические» доминантные партии (не исключая и мексиканской) действовали в более плюралистичной среде. Другие партии, гражданское общество (например, профсоюзы, церковь), суды, СМИ выступали как существенные ограничители ее влияния, даже при том что о реальном поражении этой партии на выборах не могло быть и речи. В России же доминирование исполнительной власти над партией имело следствием и то, что для обеспечения высоких результатов государство пошло на намеренное ограничение конкуренции, создание предпочтений для «своей» партии и барьеров для конкурентов (см. раздел «Избирательная система»).

ИЗ ДИСКУССИИ:

Главная проблема не только в том, чтобы эта партия потеснилась, дав место другим партиям, – что тоже необходимо, – а в том, чтобы превратить ее в политическую организацию из бюрократической.

А.Ю. Зудин, доцент ГУ-ВШЭ

[12] Известный мексиканский политолог Х. Коломер указывает на такое свидетельство конкурентных отношений между президентом и лидерами доминантной партии в Мексике, как ограничение права избираться в парламент более чем на один трехлетний срок, что ставило партийных лидеров в зависимость от исполнительной власти (например, в плане дальнейшего трудоустройства). См.: Colomer, J.M. Political Institution: Democracy and Social Choice. Oxford University Press, 2001. P. 155.

При всех своих недостатках как партийной структуры, «Единая Россия» показала свою способность к мобилизации всех провластных ресурсов и своей победой придала политической системе ощутимый запас прочности. В этих условиях у политической элиты нет прямой заинтересованности в пересмотре партийных предпочтений.

«Справедливая Россия»

Проект создания «провластной партии» левоцентристского толка имел под собой вполне рациональные основания. Во-первых, таким образом «улавливались» голоса умеренно-протестных и патерналистски настроенных избирателей, в целом лояльных государственной власти и ее курсу; во-вторых, ограничивался приток подобных голосов к коммунистической оппозиции; в-третьих, появлялась альтернативная площадка для консолидации периферийных элитных фигур и элит, которые по тем или иным причинам «не вписывались» в «Единую Россию».

Третье основание представляется критически важным для дальнейшей эволюции российской партийной системы. На роль «второй истеблишментной партии» по разным причинам не подходят остальные существующие «игроки». В КПРФ и ЛДПР могут «приобретать мандаты» отдельные бизнесмены – но ради личных элитных карьер, а не системной политической работы; эти партии слишком «организационно жесткие» и идейно далекие от истеблишмента, к тому же с ограниченной политической перспективой (см. ниже). Либеральные партии, во-первых, находятся в глубоком кризисе, во-вторых, объективно стоят на той же (условно-правоцентристской) площадке, что и «Единая Россия» (с существенно иными акцентами в области демократизации и иным позиционированием относительно исполнительной власти, но в целом совпадая по основным аспектам социально-экономической модернизации страны).

Однако проект «Справедливой России» оказался реализованным лишь частично по ряду причин.

Во-первых, описанная выше логика максимизации результатов «Единой России» подвигла бюрократическую вертикаль на ограничение конкуренции в первую очередь со стороны «Справедливой России» – партии, которая также претендовала на «прокремлевскую роль».

Во-вторых, особо острую реакцию со стороны власти вызвали отдельные фигуры, пришедшие в «Справедливую Россию». Это были не «экстремисты» в привычном понимании, но фигуры либо эпатажные, отличающиеся по «габитусу» от большинства элитных фигур, либо находящиеся в остром личном конфликте с губернаторами.

В-третьих, партия не избежала искуса крайнего популизма, сфор-

мулировав свою программу в откровенно «распределительном» духе. Охотясь за популярностью у избирателя, она потеряла в «респектабельности», столь необходимой для утверждения в роли «вспомогательной партии власти».

«Справедливая Россия» смогла войти в федеральный парламент и многие региональные законодательные собрания. Предпосылки ее существования в российской партийной системе, обозначенные выше, продолжают сохранять актуальность. Но сохраняются и все «пороки», не позволяющие партии стать полноценным «игроком» на политическом поле. Для коррекции ситуации необходимы, с одной стороны, ограничения на применение «административного ресурса» против этой партии, с другой – существенная ревизия кадрового состава и идейно-политической платформы этой партии.

Остальные политические партии способны выполнять в российской политической системе важные, но не «системообразующие» роли.

КПРФ

КПРФ сохраняет свою уникальную роль как самая массовая (если не считать «Единой России», членство в которой формируется на иных основаниях) и «настоящая» партия. Она обладает устойчивой электоральной базой – избирателями, которые и по идейным, и по политическим основаниям сохраняют «советское мышление»: КПРФ адекватно отражает их устремления в политической сфере. Однако эта же база жестко ограничивает способность КПРФ к эволюции: страх перед потерей коммуникации с традиционным избирателем обусловил отказ партийного руководства от обновления своей программы, «языка» и символики. С годами партия постепенно утрачивает роль «безусловно второй» по силе политической партии страны и «народного трибуна», защищающего всех обездоленных. Эта роль частично восстанавливается лишь на президентских выборах, где за кандидата от КПРФ по-прежнему голосуют не только «твердые» коммунисты, но и многие другие протестно настроенные избиратели. Утверждения лидеров Компартии о том, что «за КПРФ голосуют отнюдь не старики… средний возраст нашего [коммунистического] избирателя – от 30 до 55 лет, проживающего в городе»[13], не подтверждается данными социологических опросов.

[13] Прямая цитата из дискуссии на тему доклада 2 июля с.г., принадлежащая В.Г. Соловьеву, депутату Государственной думы от КПРФ.

Согласно данным первого послевыборного опроса «Левада-Центра», 67% проголосовавших за КПРФ – старше 55 лет, а молодежь до 30 лет не составляет в этом электорате и 10%, т.е. «возрастной профиль» партии остался неизменным с 90-х годов. За коммунистов голосуют практически в равной степени во всех типах населенных пунктов, от села до мегаполиса, т.е. произошло выравнивание электоральной поддержки, тогда как в прошлом десятилетии за КПРФ, действительно, активнее всего голосовало село[14].

Эволюция КПРФ в сторону социал-демократии практически невозможна (что не исключает того, что отдельные ее лидеры де-факто стоят на социал-демократических позициях). Приход в КПРФ фигур из современного бизнеса не исключен – как «твердая» партия с гарантированным электоратом она будет сохранять привлекательность для «политических инвесторов», но такие случаи все же будут единичными. Соответственно, в перспективе ближайших 10 лет партия либо утратит свои позиции (по причине естественной убыли своего пожилого электората, которая лишь в малой степени компенсируется притоком молодежи), либо претерпит эволюцию. Такая эволюция возможна в сторону «социального омбудсманства» (о чем говорят сами лидеры КПРФ), но на этом направлении КПРФ ждет конкуренция со стороны «Справедливой России». Не исключено, что «омоложение» партии (которое тоже обозначается как стратегическая задача) приведет к росту «левачества» (условно – троцкистского толка) или националистических настроений. Однако пока эти сценарии можно обозначать только гипотетически – соответственно, трудно предсказать, как они скажутся на масштабах электоральной поддержки партии и ее позиционировании в политическом пространстве.

ЛДПР

ЛДПР не только сохраняется, но и обретает с годами более четкое идеологическое лицо. Ее избирателя отличают индивидуализм, склонность к авторитарным решениям, но в то же время – поддержка частной инициативы; по относительной доле молодых избирателей (особенно – в возрасте до 25 лет) ЛДПР является безусловным лидером. Партия приобретает отчетливый право-популистский образ. Такая партия имела

[13] «Левада-Центр», 2007-КУРЬЕР-17, поле: 7.12 – 11.12.2007, выборка: голосовавшие, N=1041.

бы вполне легитимную нишу в политической системе, однако перспективы ЛДПР не выглядят оптимистическими, потому что «удерживает вместе» этих избирателей лишь личность лидера, – следовательно, ее судьба всецело зависит от продолжительности его активной политической карьеры.

Либеральные партии

Либеральные партии – СПС и «Яблоко» находятся в затяжном кризисе, обусловленном целым комплексом причин: это и «моральный износ» лидеров, и объективно перехваченная властью «повестка дня» (по крайней мере – в части социально-экономического курса), и снижение популярности «западнического вектора», с которым они ассоциируются, и давление на них со стороны «административного ресурса». Реализация модернизационной повестки дня создаст объективные предпосылки для роста популярности либеральных идей (свобода, права человека, частное предпринимательство и т.п.), однако на сегодняшний день ни одна из политических сил либеральной ориентации не способна воспользоваться открывающимися возможностями. «Яблоко» предпочитает «стратегию малых дел», сосредотачиваясь на выборах местных органов власти. Не стали полноценными партиями два новых проекта с либеральной программой. Демократическая партия выглядела откровенно «спойлерским» проектом в парламентской кампании и «статистом» в президентской. Несколько лучше выступила «Гражданская сила», но, выступив после парламентских выборов в качестве одной из четырех партий, выдвинувших кандидатуру Д.А. Медведева на президентский пост, практически не проявляла активности.

Представляет определенный интерес процесс создания новой либеральной партии путем слияния СПС, Демократической партии и «Гражданской силы» при практически нескрываемом «патронаже» Кремля.

Надежды на успех этого проекта связаны с двумя факторами: во-первых, данные социологических исследований свидетельствуют, что запрос на партию либеральной ориентации в обществе существует и существенно превышает рейтинги не только каждой из существующих либеральных партий, но даже их сумму: следовательно, «предложение на рынке» либеральных идей явно не соответствует «спросу» со стороны избирателей. Во-вторых, большая часть «неяблочного» либерального электората в целом лояльна курсу федеральной власти, хотя и критикует ее за отдельные действия, следовательно, предложенная рядом «тради-

ционных» либеральных фигур линия на решительную оппозицию не могла иметь успеха (что и продемонстрировало голосование за СПС в декабре 2007 г.).

Однако и проблем у нового проекта немало: во-первых, в этом сегменте политического спектра не осталось ярких публичных лидеров, а в условиях России даже четкая идеологическая программа может не найти подхода к «своему» избирателю, если не будет озвучена привлекательным для него лидером. Во-вторых, либеральный избиратель достаточно ревниво относится к вопросу о самостоятельности «своей» партии: даже если ее позиция объективно носит «провластный» характер, он должен верить, что к такому решению партия пришла самостоятельно, а не «по указке сверху» – новой партии придется доказывать избирателю свою независимость от «патронов». В-третьих, фрагментация либерального лагеря с формированием новой партии сокращается, но не исчезает совсем, пока на этой площадке работает и «Яблоко», а общее число сторонников либеральной идеологии в России ограничено.

Тем не менее, заявка на новую партийную структуру либерального толка сделана, и она в перспективе может восполнить дефицит представленности либеральной партии в российском парламенте.

Прочие партии

Реформа партийной системы, заданная законом о партиях и поправками к нему, близится к своему логическому завершению; после избирательного цикла 2007-2008 гг. из 15 существовавших в России партий:

- две партии прекращают свое существование: ликвидируется за неучастие в выборах Партия возрождения России, сливается с «Единой Россией» Аграрная партия;
- Партия социальной справедливости сливается со «Справедливой Россией», тем же путем может последовать и партия «Зеленых»;
- еще две партии либерального толка – Демократическая и «Гражданская сила» сливаются с СПС в проекте, описанном выше.
- Две из оставшихся трех партий (не считая описанных выше парламентских) – «Народный союз» и Партия мира и единства – не обладают практически никаким потенциалом для реальной политической деятельности; несколько лучше состояние «Патриотов России», но пока трудно прогнозировать для них какую-либо значимую роль в партийной системе.

Мнение экспертов

Развитие партийной системы, политической конкуренции признается желательным и необходимым большинством экспертов, однако они же указывают на объективные и субъективные препятствия для этого процесса. Практически общепринятым является мнение, что эта эволюция возможна лишь при наличии политической воли со стороны власти, которая должна пойти на ограничение «бюрократической конкуренции» и поддержание условий «честного соревнования» «партии власти» и оппозиции. Такой сценарий, по мнению ряда экспертов, возможен в случае формирования «общественного согласия» между властью и конструктивными оппозиционными силами, иными словами — образования нормативно-ценностного консенсуса: *Эта многопартийная система будет основана на согласии участников системы по поводу определенного круга основополагающих принципов и ценностей, которые участниками оспариваться не будут. По всем другим вопросам будет политическое соперничество, политическая конкуренция.*

Российская модель демократии: элементы развития

Становление российской многопартийности – длительный процесс, объективные и субъективные условия для которого могут сложиться только в целом комплексе процессов стратификации элит, укрепления гражданского общества, развития традиций политического участия.

На сегодняшний день партийную систему России нельзя назвать ни «многопартийной», ни даже, как иногда принято, «полуторапартийной». Как показано выше, «Единая Россия» пока не вполне способна исполнять роль «доминантной партии», хотя определенные признаки эволюции в этом направлении налицо. Ни одна из прочих партий сегодня не может выступать в качестве «программной альтернативы» ей и полноценно бороться за власть по институциональным правилам.

В силу этого единственный путь на обозримую перспективу – сохранение «Единой Россией» роли самой крупной партии при обязательной ее эволюции и «внутренней демократизации» с одновременным устранением барьеров для развития, доступа к СМИ и другим ресурсам, полноценного участия в выборах других жизнеспособных политических партий. Без сохранения ведущей роли этой партии как самой опытной, вобравшей в себя значительную часть политического класса, возник бы риск «разрыва» между исполнительной властью и партийно-парламентским

пространством. В то же время «внутренняя перестройка» «Единой России» едва ли может быть эффективной без полноценной конкуренции идей, программ и личностей с другими партиями.

Дальнейшие пути эволюции «Единой России» в контексте модернизации и развития партийной системы видятся как:

- Выстраивание новых, «менее ассиметричных» отношений между партией и исполнительной властью как на федеральном, так и на региональном уровне. Для этого «Единой России» целесообразно:
  - играть более активную роль в парламентской деятельности, исполняя роль конструктивного критика и эксперта в работе над законопроектами;
  - переопределить характер деятельности в региональной власти, играя более активную роль в назначении губернаторов (см. ниже) и контролируя их деятельность, в первую очередь – с точки зрения эффективности реализации федеральных модернизационных программ на территории региона. В этом смысле «Единая Россия» должна стать «федеральным инспектором», отслеживающим реализацию политики федерального центра на местах;
  - создать свой «кадровый резерв», в т.ч. для выдвижения на должности в исполнительной власти (для начала – на местном и региональном уровнях);
  - поощрять внутрипартийную дискуссию и управляемую «конкуренцию платформ» внутри «Единой России» с целью создания адекватной национальной повестке дня идейно-политической программы партии, созвучной и развивающей модернизационные программы федеральной власти;
  - развивать диалог с другим партиями в федеральном и региональных парламентах, даже при наличии необходимого большинства для утверждения решений без дискуссии. Парламенты, переставшие быть «местом для дискуссий», не способны обеспечить должное качество законодательных решений и разъяснение этих решений обществу.
- Недопустимость искусственного ограничения конкуренции между «Единой Россией» и партиями с конструктивной, «вменяемой» политической линией.

Из мер, стимулирующих развитие остальных партий, можно выделить:

- Создание рамок для переформатирования партийной системы:
  - свести к разумному минимуму контроль над партиями органов исполнительной власти в межвыборный период. Разумеется, должны строго

соблюдаться и контролироваться финансовая отчетность партий и другие положения, требуемые законом, но этот контроль не должен принимать форм, противоречащих духу действующего законодательства, и ущемлять гражданские свободы (например, проверки численности партий не могут подразумевать требования к гражданам лично подтверждать представителям органов внутренних дел свою принадлежность к партии или факт участия в партийных мероприятиях);

- создать условия для полноценного, не подверженного административному нажиму участия партий в избирательных кампаниях в региональную и местную власть.

▫ При «доброжелательном посредничестве» президентской власти побудить партии к заключению неформального «пакта о национальном консенсусе». Такой пакт не обязательно должен принимать форму публичного акта – подобных было немало в последние годы, и они оказывались малодейственными с любой точки зрения. Смысл подобного неформального согласия в том, чтобы гарантированное исполнительной властью расширение политической конкуренции до нормальных пределов встретило ответные обязательства партий (включая, разумеется, и «Единую Россию») по содержанию и формам своей деятельности. Возможные составляющие такого пакта:

- консенсус по вопросам внешней политики и политики безопасности российского государства, защиты национальных интересов, недопустимости давления и вмешательства иностранных государств во внутренние дела страны (Примечание: консенсус по этому и другим «программным положениям» должен распространяться на принципиальные шаги, но не исключать права на конструктивную критику конкретных действий или законопроектов власти);

- консенсусное признание основ конституционного строя и основных направлений развития России: критика по этим основаниям возможна только «парламентскими методами»;

- отказ от крайне популистских шагов и предложений, способных подорвать основы финансовой системы государства (вряд ли выполнимо в полном объеме – вопрос в том, чтобы попытаться ограничить такие «поползновения» некими рамками);

- согласие по методам политических действий. В «позитиве» – обязательство не уклоняться от содержательных споров и дискуссий (как в парламенте, так и в публичном пространстве, как во время избирательных кампаний, так и в межвыборный период) и право на использо-

вание всех форм политических действий, включая массовые акции. В «негативе» – обязательство не допускать и совместно противодействовать всем формам экстремизма, решительно пресекать любые шовинистические лозунги и попытки провокационных действий во время массовых акций, обязательство не прибегать к бойкоту работы органов законодательной власти.

Состояние избирательной системы

Российская избирательная система в контексте развития плюрализма и многопартийности оценивается противоречиво. Оговоримся, что «идеальной избирательной системы» не бывает: оптимальной же представляется такая система, которая, с одной стороны, адекватна политической культуре и реалиям страны, а потому позволяет на честных выборах сформировать эффективную власть, с другой – привычна и понятна для массы избирателей.

В самой конструкции российской избирательной системы нет ничего заведомо «недемократичного». Оптимальными для конкретных политических условий России представляются система выборов президента РФ (мажоритарная в два тура), региональных закссобраний (в большинстве случаев – смешанная), однотуровая мажоритарная – для депутатов-одномандатников в региональных ЗАКСах. Существовавшая долгое время (4 избирательных цикла) смешанная система выборов в Государственную думу также себя в целом оправдала: она и создала стимулы для «первичного структурирования» партийной системы, и сохранила для избирателя «прямого представителя» – мажоритарного депутата, призванного защищать интересы жителей конкретной территории. Переход на полностью пропорциональную избирательную систему, как показано ниже, имеет как достоинства, так и недостатки. Избирательная система носит цельный, завершенный характер, она в целом привычна и «транспарентна» для избирателя, опробована на многочисленных выборах.

Как в экспертном исследовании, так и в политическом дискурсе вообще реформа избирательной системы видится преимущественно в восстановлении отмененных в последние годы норм. Однако эти новации неоднозначны по своему воздействию. Ни одна из принятых в последние годы новаций избирательного законодательства сама по себе не наносит существенного урона демократичности выборов.

Наибольший общественный резонанс вызвала отмена порога явки и графы «против всех». Однако воздействие этой новации на итоги голо-

сования минимально. Реальная явка на выборы федерального и регионального уровня всегда оказывалась существенно выше требовавшихся по закону 20%, дополнительные выборы (где обеспечить высокую явку всегда непросто) – явление относительно малозначащее, а проблема выборов местного самоуправления заслуживает отдельного анализа. Получивший широкий резонанс случай, когда на выборах поселкового муниципалитета в Курганской области победитель был избран двумя голосами (включая собственный) – все же казус, а не проблема. Что же касается графы «против всех», то ее отмена действительно привела к заметному повышению так называемого «полезного голосования», т.е. доле голосов, поданных за партии, преодолевающие отсекающий барьер.

Так, на мартовских выборах законодательных собраний в 14 регионах России «полезное голосование» в среднем составило более 88%, а на выборах Государственной думы в декабре 2007 г. – почти 92%.

Не вырос с отменой этой графы и процент испорченных бюллетеней (т.е. альтернативная форма голосования «против всех»). На выборах в законодательные собрания 14 регионов в марте 2007 г. он в большинстве случаев составлял от 3 до 4 %, т.е. лишь чуть больше, чем до отмены графы «против всех».

В двух из трех случаев отстранения от выборов партии с реальным электоральным потенциалом процент испорченных бюллетеней был повышен (Москва, декабрь 2005 г., снятие «Родины» – 5,4% испорченных бюллетеней и Карелия, октябрь 2006 г., снятие «Яблока» – 5,2%). Однако снятие того же «Яблока» в Петербурге в марте 2007 г. дало лишь 3% испорченных бюллетеней – ниже, чем в соседней Ленинградской области, где никого с выборов не снимали.

Кстати, согласно данным ВЦИОМа, некоторого (до 1 процентного пункта) абсолютного приращения голосов с отменой графы «против всех» следовало ожидать «Единой России» и ЛДПР[15], что опровергает утверждения «единороссов» о том, что их партии была бы невыгодна отмена этой нормы. Однако отметим психологическую значимость отмены этих норм для общества, стереотипное представление которого о честности выборов включало (а) обязательно высокую явку и (б) право избирателя выразить свой протест голосованием против всех кандидатов или партий.

[15] Путеводитель по выборам: политическая Россия – 2007, ВЦИОМ. М., 2007. С. 237.

Переход на пропорциональную систему и повышение отсекающего барьера имели неоднозначные последствия. Само по себе повышение барьера до 7% никак не сказалось на результатах федеральных выборов – ни одна партия (равно как и в 2003 г.) не набрала более 5, но менее 7 процентов голосов, хотя, разумеется, на региональных выборах, где действует аналогичная норма, таких прецедентов было немало. Повышение отсекающего барьера действительно способствует укрупнению партий, служит стимулом для создания более широких политических коалиций. Однако в условиях России применение полностью пропорциональной избирательной системы порождает определенные проблемы.

Во-первых, это низкий уровень доверия общества партиям, которые обрели монополию на формирование корпуса законодателей (полную – на федеральном уровне, преимущественную – на региональном). При этом партии имеют крайне низкий рейтинг доверия у граждан (14-ое место из 16, по данным регулярно повторяющегося опроса «Левада-Центра» о доверии политическим институтам). Соответственно, снижается и без того невысокий уровень доверия депутатам, избранным по партийным спискам: депутатский корпус не персонифицирован в сознании избирателя, лишь малая часть депутатов (преимущественно – бывшие «одномандатники») воспринимаются как защитники интересов избирателей конкретной территории, т.е. «проседают» сама идея представительности этой ветви власти и ее общественный престиж.

Во-вторых, Россия – самая крупная страна в мире, применяющая пропорциональную систему с общенациональными партийными списками , поэтому высокий отсекающий барьер создает риск неучета мнения значительного в абсолютном выражении числа избирателей. Так, при явке, наблюдавшейся на последних парламентских выборах, мандатов может не получить партия, набравшая 4,89 млн. голосов избирателей.

Еще один аргумент против высокого отсекающего барьера – отсутствие в российских условиях мотива, который побуждает ряд политических режимов с пропорциональной системой выборов завышать результат победителей. Там, где исполнительная власть формируется парламентским большинством и зависит от него, такое завышение минимизирует риск падения кабинета из-за судьбы 1-2 депутатов (например, в Италии победившая партийная коалиция автоматически получает 55% мандатов, даже если ее результат на выборах не достигает этого числа). Зависимость российской исполнительной власти от пар-

ламента принципиально ниже, а потому приоритетной становится задача максимально точного учета воли избирателей.

В-третьих, повышение барьера сопровождалось запретом на формирование межпартийных блоков: эта новация была реакцией на неудачный опыт блока «Родина», распад которого на конфликтующие группировки уже после начала работы четвертого созыва Думы, действительно, породил проблемы с адекватностью представительства избирателей, голосовавших за блок в целом. Однако напомним, что и сама «Единая Россия» рождалась как «блок блоков» – образовавшие ее «Единство» и «Отечество – Вся Россия» сами по себе тоже были блоками. Как «блок», только созданный путем полного и заблаговременного слияния нескольких партий, рождалась и «Справедливая Россия», однако очевидно, что такой путь организационно сложен и возможен лишь при сильной политической воле на объединение. Таким образом, история «блокового строительства» в современной российской политике знает как удачные, так и неудачные проекты. Видимо, в вопросе о допустимости межпартийных блоков был возможен и более «мягкий» путь, принятый в ряде европейских стран, где блоки допускаются, но для них ставится более высокий избирательный барьер, чем для отдельных партий, но федеральный законодатель пошел по пути их полного запрета.

Отметим, что уже после этого процесс укрупнения партий не остановился, но развивался в форме «слияний» относительно равновеликих партий (упомянутое выше формирование «Справедливой России», идущий ныне объединительный процесс в либеральном лагере) или «вливаний» малых партий в более крупные (Аграрная партия – в «Единую Россию», Партия социальной справедливости – в «Справедливую Россию»). Сокращение числа партий и продолжение процессов слияний существенно снижает актуальность вопроса о допустимости межпартийных блоков. Однако в зависимости от того, какими путями будет происходить развитие партийной системы, нельзя исключать гипотетической возможности восстановления такой нормы в законодательстве о выборах (с введением повышенного на 1-2 пункта заградительного барьера для блоков по сравнению с партиями).

В-четвертых, ряд регионов усугубили искажающий эффект высокого отсекающего барьера, введя в 2007г. для распределения мандатов между списками не «квоту Хейра» (которая применяется на федеральных выборах и в большинстве регионов), а методы, искажающие результат в пользу победителей (например, наиболее искажающий метод Империали – Санкт-Петербург, Тюменская, Самарская и Московская области).

ИЗ ДИСКУССИИ:

Наша избирательная система после ее последних преобразований решает одну единственную задачу - это относительная легитимизация власти, все. Там нет конкуренции программ, а это власти нужно. Там нет конкуренции людей, там нет обратной связи между властью и обществом, там нет выпускания пара для общества. Т.е. это – временная избирательная система, которая стратегически не может существовать сколь-нибудь долго.

Н.В. Петров, эксперт Московского центра Карнеги

Однако основные негативные явления в избирательном процессе, как показано ниже, связаны не с нормами закона, а с правоприменительной практикой. Сложившаяся практика отношений в сфере выборов не представляется оптимальной для обеспечения в России честных и справедливых выборов ни в юридическом, ни в политическом смысле этих понятий. Представляется, что это происходит в силу трех различных, хотя и взаимосвязанных факторов.

1. Неполная адекватность избирательной системы существующей политической культуре страны.

Как указано выше, в силу невысокого авторитета политических партий «партия власти» вынуждена привлекать в свои списки т.н. «паровозов» – либо губернаторов и мэров, либо популярные неполитические фигуры (спортсменов, артистов). На настоящий момент эта проблема не носит острого характера: большая часть общества воспринимает голосование на думских выборах практически как референдум о доверии исполнительной власти (особенно ярко это проявилось на выборах 2007 г., где список «Единой России» возглавлял В.В. Путин). Однако в случае развития политического плюрализма и конкуренции все партии (как «провластные», так и оппозиционные) столкнутся с проблемой завоевания реального доверия избирателей. К тому же привычность к «феномену паровозов», когда популярная фигура завоевывает мандат, но не идет работать в Думу, не способствует росту авторитета законодательной власти и выборов вообще: избиратель «не видит» прямой связи между своим голосованием и присутствием в парламенте конкретных депутатов.

2. «Частные проблемы» избирательной системы.

В качестве таковых можно выделить:

- Громоздкость и избыточная детализация норм избирательного законодательства. Избирательная система подвергалась корректировке практически после каждого цикла выборов с целью «закрыть пробелы».

При неустоявшейся «культуре выборов» многие кандидаты добивались побед с помощью неадекватных средств воздействия на избирателей (подкуп, «черный нал» в кампании, «черный пиар» против оппонентов и т.п.). В развитых демократиях такие меры пресекаются не столько нормами законов, сколько реакцией оппонентов, прессы, гражданского общества. В России не оказалось другого пути, кроме избыточной регламентации норм. Это, в свою очередь, вооружило «административный ресурс» инструментом для давления на неугодных кандидатов (многочисленные случаи снятия с выборов за незначительные отклонения от «буквы закона»).

- Создание косвенных преимуществ для «партии власти». Ни одна из таких норм в буквальном смысле не противоречит понятиям честных и справедливых выборов, однако на практике они способны затруднить ведение кампании для партий и кандидатов, не поддерживаемых властью, и облегчить – тем, кто опирается на административный ресурс.

ИЗ ДИСКУССИИ:

> Фактически получилась ситуация, когда «Единую Россию» возглавляли представители государства. Оппозиции пришлось бороться не с политической партией «Единая Россия», а с российским государством, с его бездонными экономическими, информационными и кадровыми ресурсами.
>
> В.Г. Соловьев, депутат Государственной думы (КПРФ)

В качестве примеров можно указать:

а. практику «паровозов», т.е. право представителей исполнительной власти возглавлять избирательные списки и отказываться от завоеванных мандатов (эту практику до осени 2007 г., по данным «Левада-Центра», отрицательно оценивали две трети россиян);

б. повышение отсекающего барьера на выборах до 7% и запрет на образование избирательных блоков;

в. ограничение допустимого процента «брака» в подписях избирателей для целей регистрации партии/списка (дисквалификация подписей достаточно легка) в сочетании с высокой суммой избирательного залога;

г. ограничения – под предлогом противодействия «грязным технологиям» – на негативную агитацию: например, запрет на прямую критику оппонентов в политической рекламе в СМИ и использование изображений конкурентов в агитационных материалах (что снижает силу их психологического воздействия);

д. краткие сроки и жесткая регламентация «агитационного периода» на фоне доминирования «провластных» кандидатов в СМИ и т.п.

3. Главная проблема в сфере выборов – правоприменительная практика, социокультурный контекст этого процесса. В сложившихся условиях избирательная кампания де-факто превращается не в соревнование между партиями/кандидатами и программами, а в «бюрократическую конкуренцию» между территориями. «Вертикаль власти» (губернатор – мэр – глава района – председатель участковой избирательной комиссии) мотивированы на максимизацию результата «партии власти» в сравнении со своим «соседом». Соответственно, если желаемый (а точнее – заданный спущенными сверху «контрольными показателями») результат оказывается недостижим «электоральными средствами», включается прямой «административный ресурс»: зажим оппозиции, создание преимуществ кампании «партии власти», манипулирование избирательными бюллетенями.

Косвенными, но достаточно убедительными свидетельствами нарушения волеизъявления избирателей со стороны «административного ресурса» чаще всего называются:

- запредельно высокие (выше 90%) результаты голосования за «партию власти» на конкретных территориях (чаще – в этнических республиках), при этом распределение голосов между партиями почти точно совпадает по отдельным территориальным избирательным комиссиям и даже участкам, чего не может быть в реальной жизни;

- существенные (5 и более пунктов) расхождения между результатами «партии власти» на участках, оборудованных КОИБами (электронными урнами), и на участках с «обычной» урной (в которую технически легче осуществить «вброс»);

- расхождения данных между официальными протоколами с избирательных участков и копиями, выданными наблюдателям от оппозиционных партий.

Российская модель демократии: элементы развития

Пути коррекции избирательной системы лежат не в плоскости ее радикального пересмотра (хотя в проведенном исследовании эксперты в качестве пожеланий чаще всего упоминали именно о возврате к старым нормам), а в точечной коррекции и исправлении правоприменительной практики по следующим направлениям:

- Некоторое смягчение «входных барьеров» на поле политической конкуренции, в частности, сужение правовых возможностей недопущения или отстранения от выборов политических партий и кандидатов:

- запрет проверок численности и уставной деятельности партий в год федеральных выборов (в регионах – за год до региональных);
- автоматическая (без сбора подписей или залога) регистрация партий на федеральных выборах и на региональных, если в регионе действует зарегистрированное отделение партии; сохранение требований к регистрации для кандидатов в одномандатных округах;
- повышение (минимум до 10%) порога допустимого брака в подписях на выборах всех уровней и снижение суммы избирательного залога для мажоритарных кандидатов;
- принятие закрытого, предельно короткого и не допускающего расширительной трактовки списка нарушений, за которые партия (кандидат) может быть снята с выборов.

▫ Отмена «избыточных» норм и положений, создающих неоправданное преимущество определенным кандидатам и партиям. Например, ограничить практику «паровозов» (отказа первых номеров списков от мандатов), предусмотрев, что если кандидат отказывается от мандата без уважительных причин (только медицинских показаний – болезнь, инвалидность), этот мандат поступает в перераспределение между другими партийными списками. На федеральном уровне допустима оговорка, что это правило не действует в отношении кандидатов, замещающих должности членов Правительства России, на региональном уровне оно действует безоговорочно. В таком случае либо «ценой» участия в выборах губернатора или мэра станет утрата одного мандата, либо такие фигуры должны будут занимать заведомо непроходные позиции в списках, что снизит негативный эффект «феномена паровозов».

▫ Повышение независимости судов при рассмотрении дел, связанных с участием в выборах (оспаривание регистрации/снятия, иски на нарушения в день голосования и т.п.).

▫ Прекращение административного давления, порождающего «бюрократическую конкуренцию» местных начальников за наивысший результат «партии власти».

▫ Возврат к нормам порога явки и графе «против всех» нецелесообразен.

▫ Пропорциональная система, несмотря на описанные недостатки, имеет существенные преимущества. Это не только стимул к укрупнению политических партий, но и более точное отражение воли избирателя. При нынешнем уровне применения «административного ресурса» пользующийся им мажоритарный кандидат достаточно легко наберет относительное большинство голосов, тогда как пропорциональная система га-

рантирует представительство в законодательной власти сильнейшим из оппозиционных партий. Для минимизации недостатков нынешней пропорциональной системы представляется целесообразным скорректировать ее следующим образом:

- либо вернуться к 5-процентному отсекающему барьеру, либо законодательно закрепить фиксированные (единообразные для всех партий) границы территориальных групп избирательных списков (оптимизационная модель на 30-40 групп на Россию). По сути это будет переходом к многомандатным округам – компромисс между мажоритарной и пропорциональной моделями; в каждой группе будут «разыгрываться» 10-15 мандатов, и у групп появится «персональное территориальное лицо»: конкретную территорию будут представлять 10-15 депутатов от разных партий;
- не поощрять дальнейшее усиление «пропорциональной составляющей» на выборах региональных законодательных собраний и не форсировать распространение этой практики на выборы органов местного самоуправления. В решении местных проблем «персонифицированное» представление интересов избирателя депутатом еще важнее, чем в федеральных. Многообразие политических культур России требует сохранить за региональным законодателем некоторую степень свободы действий в определении избирательной системы в органы законодательной и местной власти, но важно, чтобы из федерального центра не исходило сигналов, побуждающих регионы сокращать мажоритарную составляющую этих систем.

Другие институты

В настоящем докладе не рассматриваются такие значимые субъекты любых модернизационных и демократизационных процессов, как гражданское общество и средства массовой информации.

Их роль и важность их участия в развитии российской модели демократии не вызывают никаких сомнений. Равно очевидно и то, что гражданское общество остается слабым, а независимость и свобода деятельности СМИ, мягко говоря, весьма неравномерны на разных уровнях и этажах «информационного пространства».

Рассмотрение состояния этих институтов заслуживает отдельного анализа, который «утяжелил» бы настоящий доклад, а потому мы ограничиваемся констатацией необходимости активного подключения гражданского общества к процессам развития демократии и повышения самостоятельности и ответственности средств массовой информации.

Территориальное измерение демократии: федерализм и местное самоуправление

Региональный уровень государственной власти

Не бесспорной, но широко распространенной точкой зрения в экспертном сообществе является признание федерализма единственно возможным способом устройства отношений между центром и регионами. Размер страны, многообразие экономических и социальных укладов, полиэтнический характер общества – все это предопределяет выбор в пользу федеративного устройства государства.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Российская Федерация – это гигантская страна, которая, в принципе, не может не быть авторитарной, если она унитарна и сверхцентрализована. В этом смысле федерализм – это не вопрос выбора чего-то хорошего или лучшего, это – вопрос выживания России как демократической страны. Без федерализма и без относительно более сильных и относительно более самостоятельных институтов конструкция в принципе нежизнеспособна.

Н.В. Петров, эксперт Московского центра Карнеги

Федерализм сыграл исключительно важную роль в становлении российской государственности в 90-е годы прошлого века. «Перетекание» части властных полномочий в руки региональных элит позволило в первой половине прошедшего десятилетия ослабить негативное воздействие на процессы становления российской государственности со стороны двух исключительно опасных явлений. Во-первых, именно этнические элиты бывших «автономий» взяли под контроль волну деструктивного национализма и, за исключением Чечни (и отчасти – Северной Осетии), сумели удержать его в допустимых рамках, сохранить, пусть и ценой определенных издержек, гражданский мир в своих республиках. Во-вторых, именно региональная власть, заинтересованная в сохранении собственных властных позиций, стала демпфировать протестные настроения в самый тяжелый период рыночных реформ. Совет Федерации как палата регионов играл роль стабилизатора и противовеса в законодательной власти, когда в нижней палате парламента доминировала левая оппозиция.

Платой за это стали многочисленные «асимметрии» в отношениях отдельных регионов с центром, расхождения между федеральным и региональными законодательствами, низкая бюджетная дисциплина многих региональных властей.

Отметим, что многие из этих проблем были решены или существенно смягчены еще в первые годы XXI века. «Заработали» межбюджетные отношения, ушли в прошлое сепаратистские угрозы, были устранены наиболее серьезные расхождения между федеральным и региональными законодательствами, существенно ослабла «губернаторская фронда» (особенно после изменения порядка формирования Совета Федерации).

Переход в 2005 г. к практике наделения полномочиями губернатора по представлению президента решил ряд проблем, но одновременно породил другие. Нынешняя модель властной вертикали поставила губернаторов под контроль, что позволило повысить административную и бюджетную дисциплину, выстроить государственную гражданскую службу в регионах. Не менее существенно, что такая конструкция сделала более дееспособной электоральную машину, которая обеспечила лояльным власти силам уверенное большинство как в федеральном, так и в региональных парламентах.

Однако практика наделения полномочиями губернаторов оказывается далекой от совершенства. Неслучайно Президент Д.А. Медведев отмечал «огромную проблему с подбором кандидатов на управленческие должности, в том числе и на должности губернаторов регионов». Именно поэтому далеко не всегда соблюдались нормы, требующие обязательной альтернативности, порой нарушались сроки внесения кандидатур в законодательные собрания. Всего один раз (в Адыгее) использовалась поправка в законодательную процедуру наделения полномочиями губернатора, дававшая право выдвижения кандидатур партии, имеющей большинство в законодательном собрании региона. Таким образом, можно говорить, что нормы и процедуры, придающие введению губернаторов в должность демократический характер, работают далеко не безупречно, а сама процедура становится непрозрачной. Неслучайно и в экспертном сообществе, и среди политиков периодически возникает тема возвращения к выборности губернаторов. Развитие российской модели демократии в целом и совершенствование федеративных отношений требуют прежде всего решения объективно существующих проблем, обозначенных выше, которые возможны в рамках различных способов легитимации губернаторов: возможности действующей модели наделения губернатора полномочиями отнюдь не исчерпаны и могут совершенствоваться, однако вряд ли было бы целесообразным исключать в перспективе вероятность возвращения к всенародным выборам глав исполнительной власти.

Трудности, связанные с принятием таких решений, носят объективный характер как с политической, так и с чисто административной точки

зрения. Для принятия их требуются глубокое знание реалий и проблем каждого региона, объективная информация о региональной политике, группах интересов, личностных особенностях кандидатов; в то же время ответственность за такое решение ложится почти исключительно на Президента.

С этой точки зрения критически важными становятся четыре взаимосвязанных параметра деятельности региональной государственной власти.

- Встает проблема эффективности деятельности губернаторов и ее оценки федеральным центром (следовательно – и контроля над качеством их работы). «Традиционно-демократическая» оценка – через выборы (с возможностью нанесения поражения действующему главе региона) – более невозможна (поскольку региональная законодательная власть играет в этом процессе пассивную роль). Разработанные же в центре критерии по статистическим параметрам и данным социологических замеров по определению несовершенны: по ним практически невозможно выделить «субъективную» роль губернаторской власти, трудно замерить уровень ее коррумпированности и т.д. В таких условиях затруднительно как ставить перед губернаторами модернизационные задачи, так и оценивать успешность их решения.

- Менее прозрачный характер приобретают межэлитные отношения. Конфликты между группами интересов с введением новой институциональной процедуры не исчезли (напротив, они обострились в некоторых регионах, где губернатором стал «варяг» – из 29 новых назначенцев 12 ранее вообще никак не были связаны со «своим» регионом, а еще трое долгое время не работали в нем). Из элитной и публичной политики эти конфликты в основном переместились «под ковер». С одной стороны, это способствовало «выстраиванию вертикали», принуждало элиты не выносить конфликты на поверхность, с другой – «замораживало» эти конфликты, не способствовало их цивилизованному разрешению.

- Региональная политика стала испытывать дефицит публичности. Естественный стимул любого «держателя должности» – ориентироваться на того, от кого сохранение этой должности зависит, т.е. на «центр», а не на избирателя. Если у «старых» губернаторов, прошедших через неоднократные выборы, «публичная повадка», как правило, сохраняется, то «новые» вспоминают о публичной политике в лучшем случае накануне выборов.

- Наконец, при подобной конструкции региональной власти обостряется вопрос о том, насколько Совет Федерации служит «палатой регионов»: зачастую региональной власти приходится обосновывать свой

(а на самом деле – «подсказанный» из Москвы) выбор сенатора тем, что данный кандидат обладает значительным потенциалом лоббирования, который будет употреблен во благо региона.

Местное самоуправление: первичный уровень публичной власти

В 2008 г. завершается одна из самых масштабных и растянутых во времени реформ в государственном устройстве России – реформа местного самоуправления по лекалам, заданным Федеральным законом №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С вступлением в силу этого закона завершается «достройка донизу» системы публичной власти в стране.

Как показывают исследования (в том числе – ведущиеся Институтом современного развития), реформа местного самоуправления уже приняла необратимый характер. Впервые в российской истории формируется – по крайней мере, в поле позитивного права – система публичной власти, не основанная на жестком подчинении местного самоуправления органам государственной власти, т.е. не имеющая жесткой вертикали. Впервые – за пределами городских поселений – появляется двухуровневая система местной власти («поселение – район»).

Исследования показывают, что новая система начинает работать, но с немалыми проблемами и с разной степенью эффективности. В общем дизайне реформы выявились конкретные проблемы и недостатки, многие из которых были вполне предсказуемы. Это относится и к бюджетному обеспечению, которое должно решаться не 131-м Законом, а в рамках Бюджетного кодекса, кадровому голоду низовых уровней самоуправления, нестабилизировавшемуся статусу районного звена, недостаточной правовой определенности городских поселений (в частности – отсутствию правовой базы для формирования городских агломераций).

Несмотря на это, первые плоды реформы внушают умеренный оптимизм. Там, где существуют объективные (большая бюджетная обеспеченность, традиция общественного плюрализма, знакомство с опытом европейских соседей) и субъективные (инициативные руководители органов МСУ, более активный малый бизнес) предпосылки, «низовой уровень» местного самоуправления «ожил», начинает использовать возможности, созданные реформой, в интересах своих поселений, занимает активную позицию в отношениях с органами региональной власти.

Еще одно формирующееся в результате реформы общественное явление – появление «муниципального класса»: миллионный по составу «политический класс» депутатов и руководителей органов МСУ, фактически включенный в политическую по характеру деятельность. Он обладает определенным авторитетом в своих поселениях (разумеется, весьма различным в разных условиях), пониманием проблем «местной политики», видит ее ресурсные и административные ограничители.

На массовом уровне новая система МСУ, по большому счету, остается незамеченной: признавая необходимость действенной местной власти и отмечая конкретные дела своих муниципальных властей, люди не верят в ее способность и ресурсную обеспеченность для решения назревших проблем (соответственно, как показано ниже, не считая органы МСУ силой, способствующей развитию демократии).

От дальнейшего развития системы местного самоуправления – решения проявившихся по ходу ее реформирования проблем, создания адекватной мотивации у большинства ее работников зависят не только эффективность работы «нижнего этажа» публичной власти, но и перспективы развития демократического сознания, приобщения значительной части российского населения к участию в политической и общественной жизни.

Российская модель демократии: элементы развития

Эффективность публичной власти на местах – как на региональном, так и на местном уровнях – важнейшая задача как в плане решения модернизационных задач, так и стимулирования политического участия граждан.

С этой точки зрения представляется целесообразным:

- Оптимизировать существующий механизм наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации, в частности:
  - четко соблюдать процедуры и сроки выдвижения, рассмотрения и утверждения кандидатур на пост губернатора;
  - продолжить работу по формированию «президентского кадрового резерва» на высокие посты в региональной власти и использовать эти кандидатуры при назначениях;
  - повысить роль законодательных собраний субъектов Федерации, в том числе через активное использование предусмотренной законом процедуры официального предложения кандидатуры на пост губерна-

тора большинством в законодательном собрании региона, активизации контрольных функций региональных парламентов, таких как вменение в обязанность новоназначенному губернатору представлять законодательному собранию программу деятельности и ежегодные отчеты по ней с правом законодательного собрания выносить оценку деятельности губернатора.

▫ Совершенствование порядка формирования Совета Федерации. В политическом и юридическом сообществе нет единой точки зрения по вопросу, возможно ли в рамках действующей Конституции перейти к выборности верхней палаты (например, предусмотрев право выдвижения альтернативных кандидатур для всенародного голосования соответственно главой исполнительной власти и законодательным собранием региона). Однако необходимость мер по повышению эффективности исполнения Советом Федерации конституционной функции представительства интересов регионов большинством экспертов признается задачей первостепенной важности.

▫ Оценить выполнение реформы местного самоуправления и принять государственную программу ее дальнейшего совершенствования. Такая программа могла бы включать:

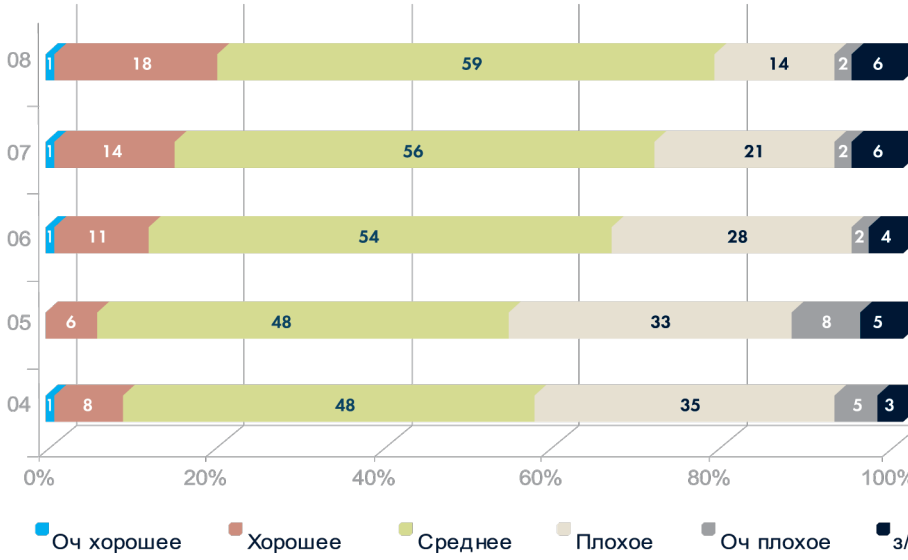
- рассмотрение поправок в Бюджетный кодекс с целью более адекватного ресурсного обеспечения потребностей местного самоуправления;
- сохранение на среднесрочный период гибкости правовых рамок в части распределения полномочий между региональной властью и МСУ, а также между поселковым и районным уровнем МСУ, чтобы дать возможность учесть местные условия формирования объема полномочий МСУ;
- создание федеральной программы подготовки (переподготовки) кадров местного самоуправления.

«КОАЛИЦИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ»: СОДЕРЖАНИЕ И ОГРАНИЧИТЕЛИ

Общественный запрос: социологический анализ

Главная предпосылка и модернизации, и демократизации в российском обществе – «позитивный консенсус» в общественных настроениях и оценках настоящего и будущего страны. Разумеется, россияне по-разному относятся к государственной власти и ее отдельным институтам; велики различия и в мироощущении, оценках собственного материального и социального статуса и перспектив их развития. Однако отечественные эксперты отмечают[18], что к середине нынешнего десятилетия в обществе сложилась «критическая масса» адаптировавшихся к нынешнему жизненному укладу, что способствует сглаживанию идейно-политических противостояний и образованию «центристского большинства».

1. Оценки экономического положения России



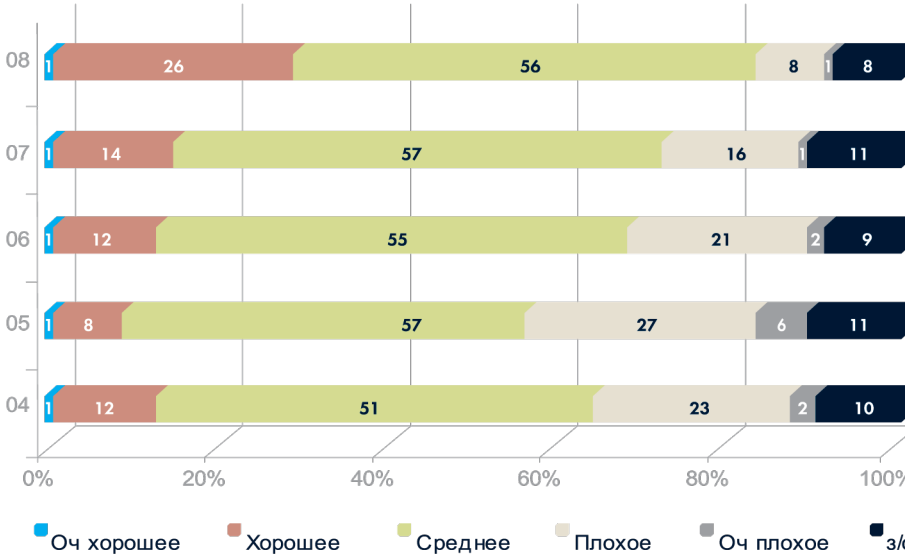
Источник: ВЦИОМ, Пресс-выпуск № 979 от 18.06.2008.

[18] См. напр.: Бызов Л.Г. Путинская метаидеология и ее социальные носители // Путеводитель по выборам: политическая Россия-2007. М., ВЦИОМ, 2007; Петухов В.В. Демократия участия и политическая трансформация. М.,2007; Дискин И.Е. Прорыв: как нам модернизировать Россию. М., РОССПЭН, 2008.

Острое противостояние элит и общества по оси «реформа – реставрация» сошло на нет еще в конце прошедшего десятилетия, но общий «позитивный тонус» общества формировался на протяжении первых лет нового века.

Как видно из Диаграмм 1 и 2, с 2006 г. оптимистичные оценки населением России как экономического положения страны, так и политической обстановки в ней имеют линейную тенденцию к росту. Позитивные и «средние» оценки в отношении экономики высказывают 70% респондентов, политики – 83%. Это само по себе является показателем высокого уровня доверия к власти, предполагающего, что общество будет готово дать ей мандат на любые действия, не входящие в противоречие с коренными установками общественного сознания.

2. Оценки политической обстановки в России



Источник: ВЦИОМ, Пресс-выпуск №979 от 18.06.2008.

Постановка вопроса о готовности российского общества к демократии или формате общественного запроса требует точного определения.

В стабильном обществе с растущим уровнем жизни, при функционирующем государстве, исполняющем свои основные функции, при отсутствии явных кризисов «запрос на демократию» не может носить массового характера. Тем более это невозможно в посткризисном рос-

сийском обществе, которое никогда не знало демократии, а краткий период демократизации 90-х годов прошлого века ассоциируется с затяжным социально-экономическим кризисом и дестабилизацией как общественной, так и частной жизни.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Проблема низкого спроса на демократию – это не наша уникальная проблема. Все демократии развивались в условиях низкого спроса. Думаю, что ошибка, которая сознательно или бессознательно была совершена, как мне представляется, после или в 2003 году: низкому спросу на демократию установили соответствующее ему низкое предложение.

А.А. Аузан, член Правления Института современного развития

Приведенные ниже данные количественных и качественных исследований, в т.ч. проведенных специально для подготовки настоящего доклада[19], позволяют утверждать, что отношение россиян к демократии, понимание ее сущности и основных составляющих внутренне противоречивы, но ни в коей мере не говорят об отсутствии «общественного запроса» на демократизацию.

Общественный запрос: данные количественных исследований

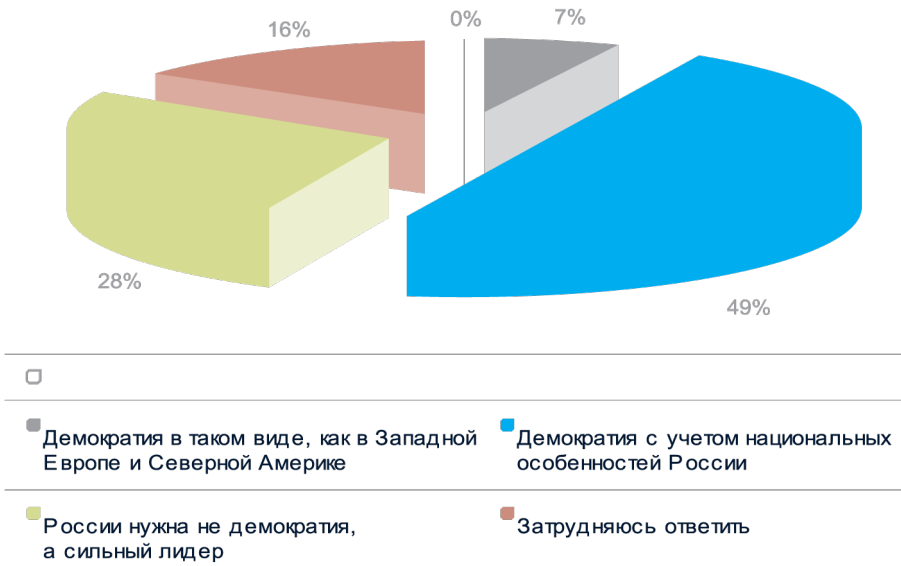
На уровне общего отношения опросы ВЦИОМ (март 2008 г.) и «Левада-Центра» (январь 2008 г.) фиксируют одинаковую долю респондентов (54%), считающих, что политическая система современной России развивается в сторону демократии. 78% россиян убеждены, что стране нужна демократия (противоположное мнение лишь у 14%).

На уровне общего определения типа демократии практически половина респондентов высказываются за «демократию с учетом национальных особенностей России», 7% – за демократию западного типа, а 28% утверждают, что «России нужна не демократия, а сильный лидер» (см. Диаграмму 3)[20]. Оговоримся, что понятие «учет национальных особенностей России» содержательно не раскрывается; выбирая такой вариант ответа, респондент стремится прежде всего подчеркнуть свое предпочтение не «заимствованным», а «отечественным» политическим решениям.

[19] Описание социологических исследований см. в Приложении 2.

[20] Здесь и далее в диаграммах и тексте (если не указано иначе) приводятся данные исследования компании «Башкирова и партнеры» июля 2008 г., описание которого содержится в Приложении 2.

3. Желаемый тип политического устройства



В различных социально-демографических категориях особенности «запроса на демократию» проявляются по-разному. Разница между показателями «западной» и «отечественной» демократии в большинстве социально-демографических категорий незначительна. Наибольшую склонность к «западной» демократии демонстрируют граждане в возрасте 30-39 лет и избиратели малых партий, наименьшую – сторонники КПРФ. Более показательны особенности «авторитарного запроса» – предпочтения сильному лидеру перед демократическим строем.

Как явствует из Диаграммы 4, отрицание демократии:

- линейно возрастает с возрастом респондента и достигает показателя 37% у граждан старше 50 лет;
- менее присуще гражданам с высшим образованием (18%);
- в электоратах парламентских партий наиболее присуще сторонникам КПРФ (46%), наименее – сторонникам «Справедливой России» (21%). Между ними располагаются избиратели ЛДПР (35%) и «Единой России» (25%);
- в географическом плане чаще встречается в Южном, Приволжском и Сибирском федеральных округах (32-33%), реже – в Уральском и Центральном (20-22%).

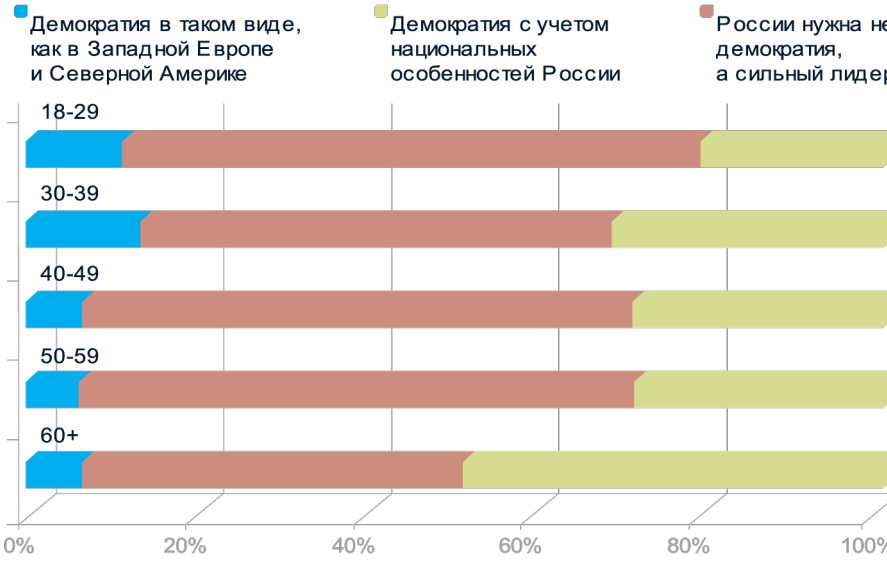
Из содержательных характеристик демократии граждане России в первую очередь отмечают те, которые ассоциируются с глубинной ценностью «справедливости». Под это определение подходят три из пяти самых популярных ответов. Эти содержательные характеристики демократии по сути дела описывают общественный запрос на «праведное государство». «Равенство граждан перед законом и судом» лидирует с огромным отрывом от всех остальных – 63%; «обязанность государства учитывать мнения и интерес каждого гражданина» (третье место с 35%) и «подотчетность власти гражданам на всех уровнях» (пятое место с 29%). Очевидно, такой запрос носит широкий, практически мировоззренческий характер, охватывающий и «правовое государство», и весь комплекс понятий «социальной справедливости» (исследования последних лет показывают, что «уравниловка» постепенно уступает роль ключевой характеристики этого понятия равенству перед законом и равенству возможностей).

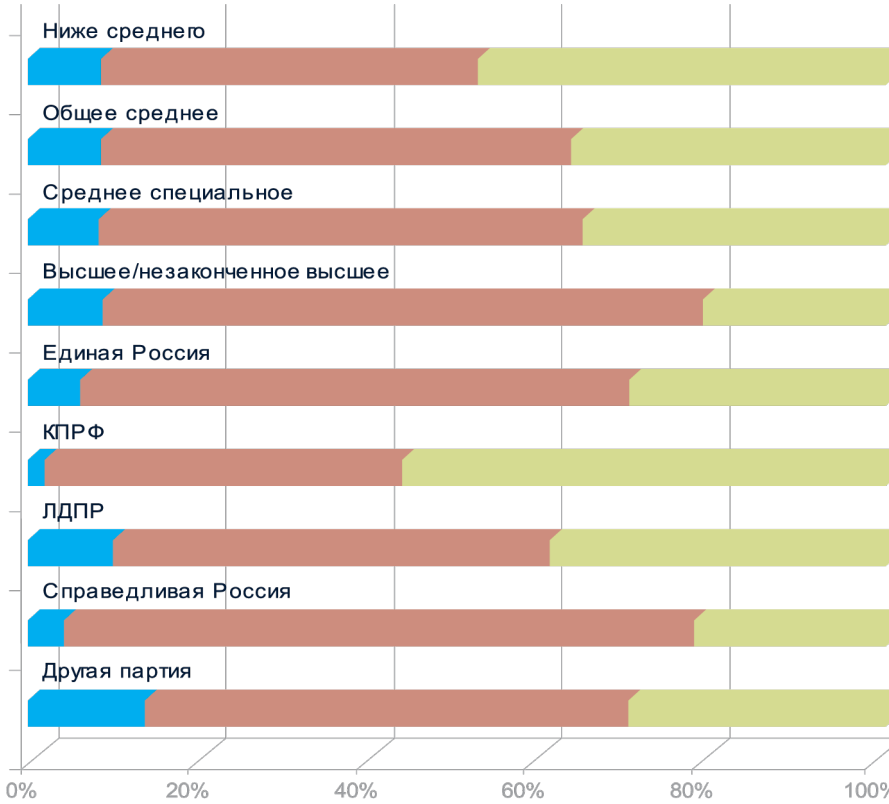
ИЗ ДИСКУССИИ:

Для людей сегодня равенство – это равенство всех перед законом. Отсутствие этого равенства есть ахиллесова пята российской демократии, с точки зрения людей.

В.В. Федоров, генеральный директор ВЦИОМ

4. Особенности запроса на демократию





	Другая партия	Справед. Россия	ЛДПР	КПРФ	Единая Россия	Высшее /неза.	Среднее спец.	Общее сред.	Ниже среднего	60+	50-59	40-49	30-39	18-29
России нужна не демократия, а сильный лидер	28,1	21,1	34,5	46,1	25,4	18,2	29,7	31,2	34,5	37,1	36,6	24,9	26,6	17,6
Демократия с учетом национальных особенностей России	54,6	72,5	46,0	34,5	56,5	62,5	48,3	47,5	32,7	35,6	47,4	56,4	47,3	57,1
Демократия в таком виде, как в Западной Европе и Северной Америке	12,6	3,8	8,9	1,7	5,1	7,4	7,0	7,4	5,9	3,5	5,5	5,5	11,6	9,3

В число приоритетных характеристик демократии также попадают базовые свободы – слова, передвижения, вероисповедания, то есть то практическое наполнение демократии, ценность и значимость которого рос-

сияне могли оценить в повседневной жизни. Эта позиция занимает второе место (37%).

Наконец, третья составляющая, получившая значимую поддержку граждан, – «право граждан свободно избирать и менять власть на всех уровнях» (32%, четвертое место).

В то же время относительно малое значение (на уровне 10-12%) россияне придают таким характеристикам демократического строя, как «право СМИ критиковать власть и свободно высказываться на любые темы», «наличие нескольких партий, которые борются за власть» и «свобода мирных собраний и объединений граждан». Обратим внимание, что это именно те темы, которые стоят на первом плане у так называемой «несистемной оппозиции».

Специфика восприятия основных характеристик демократии в различных социально-демографических категориях и электоратах различных партий проявляется слабее, чем можно было бы предположить. Заметные отклонения от средних по выборке показателей демонстрируют лишь:

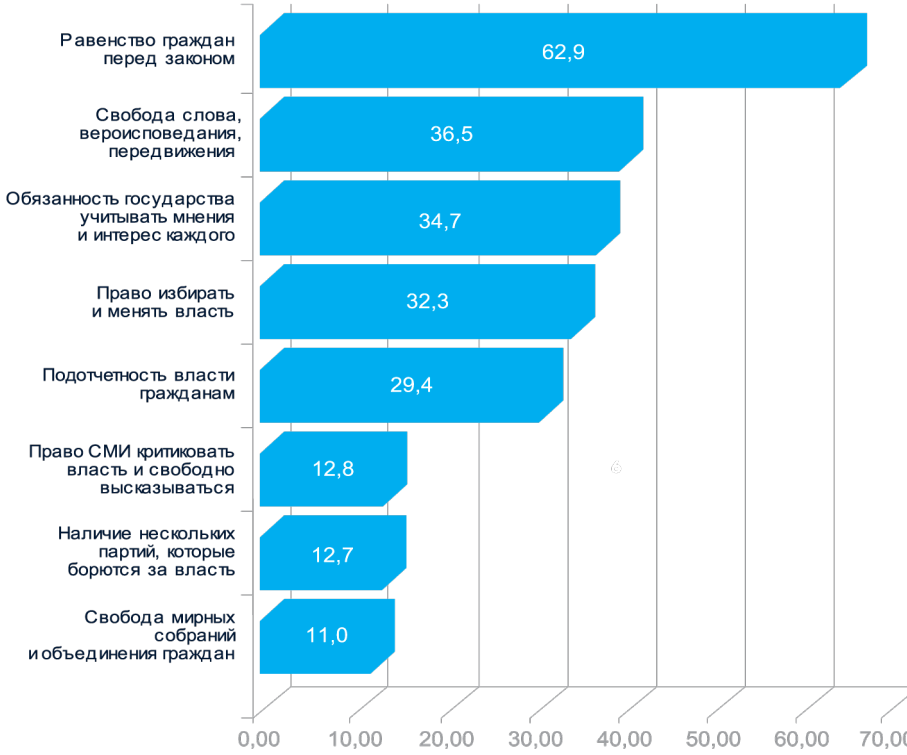
- молодые респонденты (18-29 лет) в оценке значимости гражданских свобод (43%);
- респонденты 40-49 лет в оценке подотчетности власти гражданам (34%);
- избиратели ЛДПР в оценке равенства перед законом (72%), гражданских свобод (44%), обязанности государства учитывать мнения граждан (51%);
- избиратели КПРФ в требовании подотчетности власти гражданам (41%) и многопартийности (17%);
- избиратели «Справедливой России» в оценке права СМИ критиковать власть (18%);
- избиратели непарламентских партий в оценке многопартийности (22%).

Тот же самый запрос на «праведное государство» проявляется и в уверенном предпочтении обществом определения демократии не как «власти большинства», а «учета всех мнений граждан, как большинства, так и меньшинства». За последнюю точку зрения высказываются 60% респондентов, за первую – только 17%.

В оценке влияния на развитие демократии различных институтов и субъектов политических действий респонденты подавляющим большинством отмечают положительную роль высших институтов федеральной власти: Президент и Правительство России, по мнению 75% респондентов, способствуют демократизации, и лишь 4% считают, что они препятствуют этому процессу.

Весьма положительно оценивается роль в развитии демократии таких связанных с государством институтов, как партия «Единая Россия» (59%) и губернаторский корпус (55%). Из негосударственных субъектов схожие оценки получают лишь СМИ (56%) и «интеллигенция, образованные люди» (51%). У всех этих субъектов политики отмечается умеренный «негативный рейтинг» (препятствующими демократии их считают от 5 до 13% опрошенных) и достаточно высокое влияние на политику («невлиятельными» их признают не более четверти опрошенных).

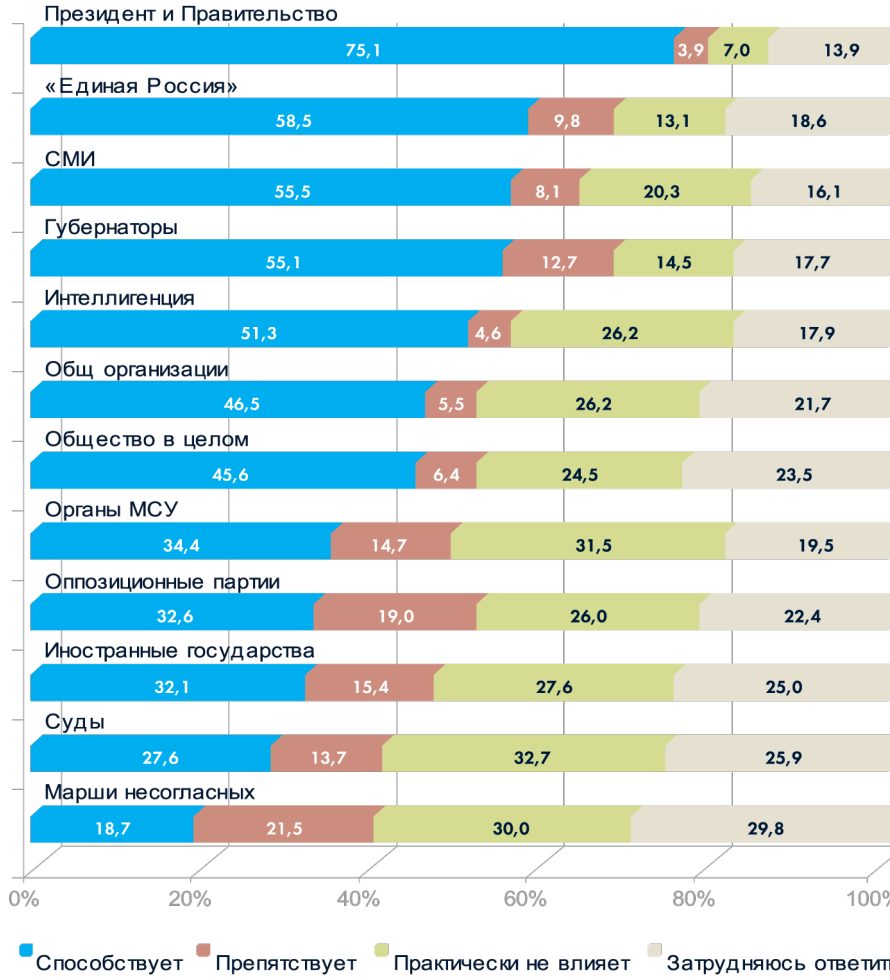
5. Составляющие демократии



Уместно обратить внимание на линейное убывание позитивных оценок «демократизаторства» органов публичной власти по мере их «приближения» к рядовому гражданину. Так, если у федеральной власти баланс положительных и отрицательных оценок составляет +71,2 пункта, то у губернаторов +42,4, а у органов местного самоуправления – всего +19,4. Причем МСУ, равно как и судебная власть, получают максимально высокие

показатели «невлиятельности» – 32 и 33% соответственно. Аналогичные показатели ниже даже у радикальной оппозиции, «общества в целом» и «международной общественности и иностранных государств».

6. Влияние институтов на развитие демократии



Такие показатели наглядно свидетельствуют, что в представлении граждан российская демократия не стала полноценной и всепроникающей структурой, в которую «вписаны» региональная и местная власть, и правовые рамки которой защищены судебной властью.

Что же касается «негосударственных» субъектов политических действий, то обращает на себя внимание то обстоятельство, что они, во-первых, уступают в оценках общественного мнения государственным (см. выше), а во-вторых, более высокие оценки среди них получают «политически нейтральные» субъекты – та же интеллигенция, общественные организации (47%), общество в целом (46%). При этом «оппозиционные» субъекты имеют меньшую долю позитивных отзывов и максимальное число – негативных. Так, мнение о том, что парламентские оппозиционные партии «способствуют» демократии, разделяют 33% респондентов, а что «препятствуют» – 19%. Еще хуже баланс «позитива» и «негатива» у радикальной непарламентской оппозиции («маршей несогласных») – соответственно 19 и 22% (единственный субъект политики, у которого доля негативных оценок перевешивает позитив).

7. Политические субъекты и демократия

Таким образом, общество уверенно признает ведущую роль в развитии демократии за федеральной властью, допускает, что значимую роль в этом процессе должны играть СМИ и «образованный класс». В то же время, приближенные к гражданину уровни публичной власти (региональный и местный) оцениваются скептически, роль судебной власти представляется малой, а оппозиция не признается силой, способствующей демократическому развитию. Подобная картина свидетельствует, что общество воспринимает идеал демократии как интенцию, желательную, но не воплощенную в реальную жизнь.

Высокая оценка федеральной власти в процессе развития демократии подобна скорее абстрактному запросу, «пожеланию», обращенному к популярным Президенту и премьеру. При этом недоверие к оппозиции как участнику демократического процесса – это не только свидетельство ее ограниченной авторитетности, но и подтверждение запроса на стабильность политической жизни, которую общество боится утратить в результате деструктивных действий оппозиции (не случайны максимально резкие оценки в адрес «маршей несогласных»).

К сходному, на наш взгляд, выводу по итогам качественного социологического исследования, приходят политологи А. Мельвиль и И. Тимофеев. Из предложенных респондентам сценариев развития России наиболее вероятным был признан сценарий «Кремлевский гамбит» (инерционное общественно-политическое развитие»), а наиболее желательным – «Новая мечта» – успешное экономическое развитие в сочетании с демократизацией. Как отмечают авторы, «принимая вариант «Гамбит», они [респонденты], тем не менее, хотят гораздо большего – стратегии прорыва и интенсивного развития, нового видения будущего, свежих идей, новых технологий, свободной конкуренции в политике и экономике, возможности влиять на принятие решений»[21].

Специфика мнений различных социально-демографических категорий и электоратов различных партий по этому вопросу проявляется относительно слабо:

- Сторонники «Единой России» выше, чем в среднем по выборке, оценивают роль в развитии демократии всех государственных институтов – Президента и Правительства (на 7 пунктов), губернаторов (на 8 пунктов),

[21] Мельвиль А., Тимофеев И. Россия 2020: альтернативные сценарии и общественные предпочтения // «Полис». 2008. №4.

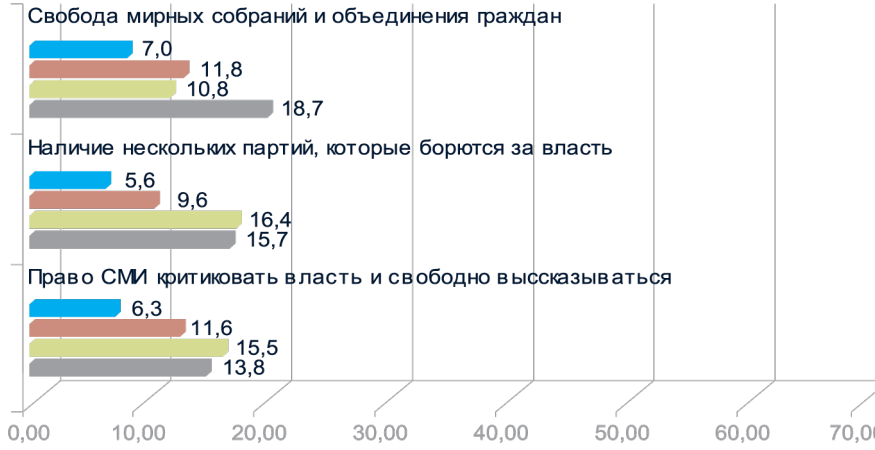
местного самоуправления (на 9 пунктов), судов (на 4 пункта) и, разумеется, собственной партии (на 14 пунктов). Даже роль парламентской оппозиции «единороссы» оценивают как вполне конструктивную: позитивной эту роль сочли 36% избирателей «Единой России», а негативной – 22% (в целом на 8 пунктов выше, чем у среднестатистического респондента).

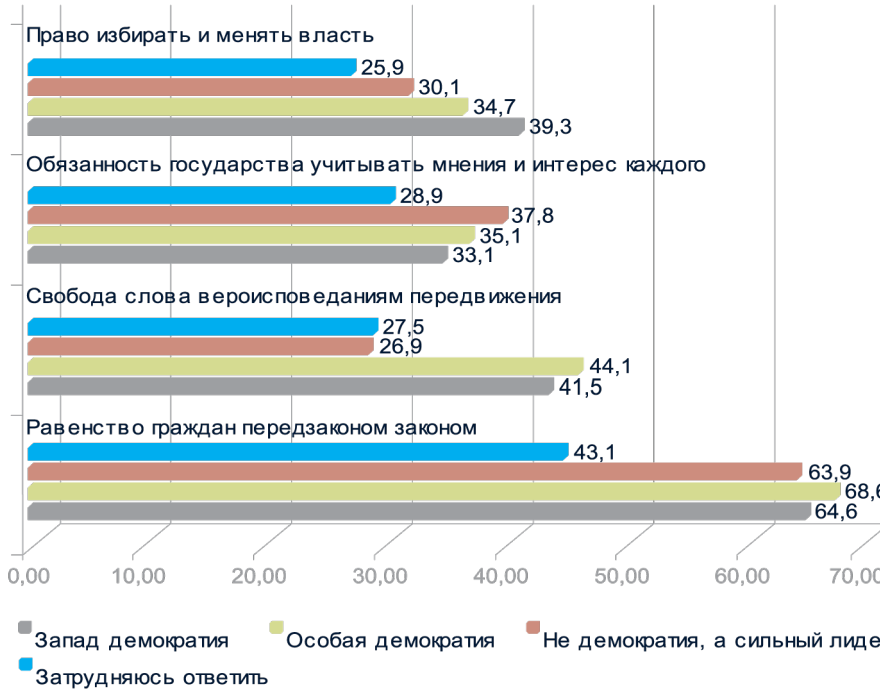
- Избирателям КПРФ, напротив, присущи более скептические оценки роли государственных акторов – приблизительно на 5 пунктов ниже, чем в среднем по выборке. Зато, разумеется, избиратели КПРФ (равно как и сторонники ЛДПР) дают максимально позитивные оценки роли парламентской оппозиции: способствующей развитию демократии ее признают 47% сторонников КПРФ и 59% избирателей ЛДПР (при среднем показателе по выборке в 33%).

- Граждане с высшим образованием чаще говорят о негативной роли СМИ в развитии демократии (13,5% при 8% в среднем по выборке) и более скептически оценивают роль судов (мнения о том, что они «препятствуют» демократии и «никак не влияют», получают оценки на 4 пункта выше, чем в среднем по выборке).

Уточнить отношение к качественным характеристикам демократии и ролям политических субъектов в ее развитии позволяет анализ особенностей их восприятия респондентами, выразившими различное отношение к желательному типу политического устройства российского государства (см. Диаграмму 8).

8. Особенности качественных характеристик демократии





▫ Респонденты, затруднившиеся с ответом на вопрос о желаемом типе государственного устройства, испытывают затруднения и с качественными характеристиками демократии – треть из них вообще не отвечают на этот вопрос, остальные называют каждую из основных характеристик существенно реже, чем другие респонденты.

▫ Сторонники «демократии западного образца» существенно чаще остальных респондентов акцентируют специфически либеральные характеристики демократии: гражданские свободы (показатель на 5 пунктов выше, чем в среднем по выборке), право избирать и менять власть (на 7 пунктов выше), многопартийность. В то же время характеристики, сведенные в приведенном выше анализе в понятие «праведное государство», у этой категории получают значения, близкие к средним по выборке.

▫ Сторонников «сильного лидера», напротив, отличает низкая приоритетность гражданских свобод (на 15 пунктов ниже, чем в среднем по выборке); более низкие значения в их оценках имеют и выборы, и многопартийность.

▫ Что касается сторонников «демократии с учетом национальных особенностей», то иерархия их приоритетов в характеристиках демократии максимально близка к средним по выборке значениям.

В оценках роли различных политических субъектов разница между сторонниками «западной», «особой» демократии и «сильного лидера» не столь значительна; отличительной чертой сторонников «национальной демократии» является акцентирование роли «государственных» (Президент, Правительство, «Единая Россия», губернаторы) и «политически нейтральных» акторов (их оценивают положительно на 5-7 пунктов выше, чем в среднем по выборке). Они же наиболее критичны по отношению к роли «радикальной оппозиции» (негативно ее оценивают 28% таких респондентов).

Общественный запрос: данные качественных исследований

Проведенное для целей подготовки настоящего доклада качественное социологическое исследование позволило выявить «карту отношения к демократии» как ценности. К основным составляющим демократии респонденты относят:

— демократические свободы, в первую очередь – свобода слова, печати;

— свободные выборы;

— соблюдение прав человека, Конституции, законности;

— возможность граждан влиять на ситуацию в стране, гражданский контроль над властью, прозрачность власти (гражданское общество).

Такая картина в высокой степени коррелирует с тенденциями, выявленными количественным социологическим исследованием. Что же касается общих установок на развитие демократии, то можно выделить следующие тенденции в российском общественном мнении:

1. Принципиальные противники демократии. Это в первую очередь люди с авторитарным типом сознания, для которых «твердая рука» – главная политическая ценность, а «демократия» – риск хаоса и беспорядка. Такие люди склонны оправдывать авторитарные тенденции и даже считают их недостаточно жесткими.

В социально-демографическом плане среди таких людей больше мужчин, чем женщин; это люди преимущественно среднего и старшего возраста, как правило, без высшего образования и с несложившейся «жизненной карьерой»; много среди них и «людей в погонах» (военных, сотрудников правоохранительных органов). Голосуют они чаще всего за «партию власти» во всех модификациях или ЛДПР.

Эти данные в целом подтверждают тенденцию, выявленную репрезентативным опросом: «авторитарный запрос» сильнее среди более пожилых и менее образованных респондентов.

2. Недемократы, но оппозиционеры. Это прежде всего идейные сторонники КПРФ, для которых демократия синонимична советскому режиму, а рынок несовместим ни с демократией, ни со справедливостью. Однако нахождение в оппозиции побуждает таких людей требовать гарантий политического участия, свободы слова и собраний, честных выборов и т.п. Есть в этой категории и часть избирателей ЛДПР – индивидуалистов по психологическому складу.

«Авторитарность» в сочетании с требованием подотчетности власти народу у сторонников КПРФ и индивидуализм сторонников ЛДПР отмечаются также репрезентативным опросом.

3. Пассивные демократы: сторонники конкуренции и участия. Это достаточно многочисленная категория граждан, которые в целом ориентированы на поддержку существующего строя, но ощущают дефицит открытости, конкурентности, свободы слова и собраний, честности выборов. Среди таких людей больше женщин, молодых, образованных, зажиточных граждан (т.е. «среднего класса» и модернизаторских слоев). Среди них есть сторонники оппозиционных партий: «Справедливая Россия», ЛДПР (в провинции), малые партии. Весьма многочисленны «пассивные демократы» и среди сторонников «Единой России», особенно в крупных городах. Это люди достаточно либеральных взглядов, которые нацелены на сохранение лояльности власти, но испытывают все больший дискомфорт от «закрытости» общественно-политической жизни.

Репрезентативный опрос показывает, что запрос на демократию в таких стратах выражен достаточно четко. Его отличительные особенности – приоритет характеристик, связанных с «праведным государством» и связывание перспектив демократизации с государственными акторами.

4. Активные демократы. Категория «идеологических либералов»-западников становится все малочисленней. Таких людей трудно встретить за пределами крупных городов. Представляется, что давно подмечаемый социологами разрыв между 20-30% россиян, которые заявляют о своей потенциальной поддержке «демократической партии», и реальными рейтингами «Яблока» и СПС – это разрыв между числом «идейных либералов» и числом «пассивных демократов», голосующих за «Единую Россию».

По данным репрезентативного опроса, эта категория состоит преимущественно из сторонников «демократии западного образца», и для таких респондентов приоритетный характер носят гражданские свободы, свободные выборы и многопартийность.

В своем восприятии состояния демократии в российском обществе все категории, кроме первой, в той или иной форме критикуют нынешнее состояние дел, в то же время подчеркивая необходимость сохранения стабильности, порядка, повышения уровня жизни. В зависимости от отношения к власти «дефицит демократии» трактуется ими либо как «временное упущение, отдельный недостаток», либо как злонамеренное попрание прав граждан, отстранение их от участия в защите собственных интересов.

Элитный запрос: социологический анализ

В оценках «запроса на либерализацию» со стороны российской элиты необходимо учитывать ее неоднородность, существование в ней различных прослоек со специфическими групповыми интересами, ресурсами и масштабами политического влияния.

По мнению большинства экспертов, идея демократизации не встречает поддержки в верхних слоях элиты, к которой были отнесены верхушка административно-бюрократического и партийного аппарата, руководители госкорпораций и олигархическая часть бизнеса. Данную группу характеризует тесное переплетение интересов государственной бюрократии и бизнеса, что дает основание характеризовать этот симбиоз как *бюрократический бизнес*. Для этой «группы интересов» в целом характерна наибольшая удовлетворенность сложившимся порядком вещей: она приспособилась и пользуется всеми преимуществами своего привилегированного положения приближенности и участия во власти. В силу этого, заключают аналитики, она как никакая другая социальная страта ориентирована на сохранение статус-кво: *Их девиз: «Остановись, мгновенье! Ты прекрасно!». Мы еще не все распилили, сами еще сладко не доели, и детишкам еще надо набрать…*

В то же время эксперты констатируют, что даже крупный бизнес, выстроивший систему диверсифицированных связей с властью, не чувствует себя полностью гарантированным от «отъема» собственности. В ходе опроса прозвучало мнение, что участие во власти обеспечивает ему благоприятные условия для процветания, но не гарантии последнего. Из этого делается вывод, что весь бизнес, в том числе и крупный, испытывает потребность в создании гарантии легитимации своего капитала.

При этом симбиоз политической, административно-бюрократической верхушки и бизнес-элиты обеспечивается преимущественно неинституциональными, нередко коррупционными механизмами, через личные унии и родственные связи. В этих условиях любые перемены в политике

неизбежно влекут за собой дополнительные транзакционные издержки на установление новых связей, причем, без гарантии успеха из-за естественного усиления конкуренции за один и тот же административный ресурс.

Оценивая позицию этой группы, сформировавшейся в процессах «раздачи бывшей государственной собственности… и коммерциализации административно-распределительных функций бюрократического аппарата», политолог А. Рябов отмечает, что «осуществление постиндустриальной модернизации объективно противоречит интересам этих элит, поскольку в модернизирующемся обществе лидирующие позиции… нужно постоянно подтверждать в результате острой конкуренции».[22]

С этой точки зрения данной «группе интересов» еще менее желательна демократизация общества, поскольку это означало бы усиление конкуренции практически по всем направлениям.

Однако большая часть бизнес-элиты не может рассчитывать на «высокое покровительство» и протекционизм и выстраивает собственную систему связей. Политический запрос этой «группы интересов», по мнению экспертов, сводится к желанию стабильности и прозрачности экономической среды, ясности и четкости «правил игры» как базовых условий нормального функционирования бизнеса. И, как сказал участвовавший в опросе предприниматель, демократия интересует бизнес постольку, поскольку *у нее все это лучше получается.*

В более конкретном выражении это сводится к двум постулатам: «не мешайте нам работать» и «защитите нашу собственность». При нынешнем состоянии общества ни то, ни другое, как представляется участникам опроса, не реализуется в должной мере, причем именно государство часто представляется главным источником опасности.

Отметим, что в опросе «Левада-Центра» (январь 2008 г.) рейтинг такого важного критерия демократии, как фактическое равенство граждан перед законом, существенно выше в группе наиболее обеспеченных слоев населения («можем приобретать недвижимость»). Здесь так считают 56% респондентов, тогда как в целом по выборке – лишь 34%. Фактически это запрос на установление стабильных правил игры и гарантии сохранения своей собственности и социального статуса.

[22] Рябов А.В. Разноуровневость общественных изменений и проблема модернизационного срыва в контексте современной российской политики / Российская модернизация: размышляя о самобытности. М., Три квадрата, 2008. С. 99.

На этом основании ряд политологов делают вывод о существовании предпосылок для формирования у этой части элиты ряда политических запросов, объективно ориентированных на расширение демократии, естественно, в определенных пределах. Речь идет прежде всего о запросе на правовое государство и на ограниченный плюрализм.

Как заключил один из политологов, бизнес хочет, чтобы в стране была реальная политика, а не согласование интересов в духе советского административного торга ресурсами.

ИЗ ДИСКУССИИ:

> По большому счету, вопрос в нашем государстве сейчас стоит только об одном: готова ли реальная политическая власть и те, кто ею реально обладают, поделиться своими полномочиями? Передать часть полномочий в парламент, отдать часть полномочий в суд, сделать механизм взаимного контроля.
>
> Г.В. Гудков, депутат Государственной думы

Представленность множества точек зрения и выработка решений на основе обсуждений служат достаточно надежной гарантией от ошибок.

Бизнес рассматривает политическую конкуренцию достаточно цинично. Ему не важно, кто там – белые или красные (только не надо фашистов). Важно, что некая думская дискуссия активизирует процесс работы над законодательными документами, потому что ему же потом по ним работать с нашими «замечательными чиновниками».

С этой точки зрения сложившаяся партийно-политическая система с доминированием «Единой России» в исполнительной и, что особенно важно, в законодательной сфере воспринимается им весьма критично.

Без обратной связи возникают огромные дополнительные издержки, потому что власть каждый раз должна закладываться на худший вариант.

Третью «группу интересов» представляет мелкий и средний бизнес, который в наибольшей степени заинтересован в демократизации политической системы со всеми составляющими этого процесса. Конкуренция нужна ему прежде всего для того, чтобы иметь возможность политического представительства своих интересов. Как отмечают эксперты, сейчас этот сегмент бизнеса вынужден играть по правилам, устанавливаемым более сильными игроками, не имея возможности влиять на эти правила.

Таким образом, результаты экспертного опроса свидетельствуют о том, что элиты и бизнес в России отличаются весьма значительной неоднородностью с точки зрения политических ожиданий и уровня заин-

тересованности в демократизации политической системы. При этом обнаруживаемые несовпадения интересов отдельных сегментов внутри элит и бизнеса работают как на консолидацию политической системы, так и на накопление внутри последней протестного потенциала.

В то же время эксперты не видят значимых признаков готовности элит сформулировать свой политический запрос к новой власти на сколько-нибудь организованной платформе. Судя по наблюдениям респондентов, отмечаются лишь разрозненные попытки отдельных сегментов или мелких групп. Эксперты единодушно усматривают в этом показатель того, что отечественный бизнес хорошо усвоил урок, данный властью в 2003 г.: *Протестующего бизнеса власть не терпит.*

У экспертного сообщества, судя по результатам опроса, сложилось общее представление о том, в каких границах может быть реализован наличествующий в элитах потенциал критичности в отношении действующей власти. По мнению экспертов, с учетом недвусмысленности мессиджа власти, для бизнеса сейчас наиболее приемлема «стратегия возможного», дальнейшее встраивание в систему и безусловный *отказ от революционных проектов.*

Помимо этого в ходе опроса отмечалось, что в бизнесе неизбежно будет накапливаться неудовлетворенность в связи с наблюдаемым в России несоответствием уровня политической конкуренции экономическому развитию и *представлениям бизнеса о том, как все должно быть.*

Наш бизнес активно интегрирован в международные экономические связи и видит, как все происходит в других странах, где работают его партнеры. Конечно, очень часто он с разочарованием воспринимает то, как у нас обстоит дело и с политической, и экономической конкуренцией.

Эксперты предполагают, что число таких прогрессивно мыслящих людей будет лишь расти, а вместе с этим будет набирать силу запрос на возврат к нормальной политической конкуренции, т.е. демократизации системы. Таким образом, наблюдается тесное переплетение задач модернизации элит и демократизации общества: по сути, как следует из рассуждений экспертов, одно не может проводиться без другого.

В целом, по наблюдениям экспертов, российский бизнес достаточно приспособился к сложившейся ситуации и, подобно другим слоям общества, находит пути решения своих проблем, в том числе и в условиях фактической политической монополии «партии власти». Вместе с тем, как явствует из результатов опроса, отнюдь не исключена возможность возврата бизнеса к спонсированию политических партий в случае формирования условий для реальной политической конкуренции и появления альтернативности выбора.

Российская модель демократии: элементы развития

Социологические исследования, анализирующие характер «общественного запроса» на демократию, свидетельствуют, что такой запрос существует, но носит преимущественно пассивный характер.

ИЗ ДИСКУССИИ:

Нужно поставить вопрос о пропорциях и приоритетах в программе политической либерализации. Пока приоритеты видятся следующим образом. На первом месте – все то, что связано с движением к правовому государству. На втором месте – новая гласность. Если у нас либерализация и сверху, то это будет именно гласность. На третьем месте – стимулирование плюралистической политической среды, и только на четвертом месте в списке – стимулирование межпартийной конкуренции.

А.Ю. Зудин, доцент ГУ-ВШЭ

Можно утверждать, что значительная часть российского общества поддержит линию на инициированную сверху и управляемую государством либерализацию общественно-политической жизни. Такая либерализация должна соответствовать общественным установкам, т.е.:

- являться следствием или дополнением к высоко ценимым завоеваниям последних лет – стабильности и порядку, социально-экономическому благополучию. В этой связи вполне актуально наблюдение М.Е. Салтыкова-Щедрина, русского либерала XIX века, относительно того, что даже модернизационно настроенные слои российского общества хотят и «конституции», и «севрюжины с хреном»; при этом «севрюжина» явно приоритетней, а «конституция» желательна, но лишь при условии, что «севрюжины» не убудет;

- инициироваться и осуществляться государством, получать однозначную публичную поддержку со стороны первых руководителей страны. В этом случае даже «авторитарная часть» российского общества не выступит против подобного начинания, поскольку ориентирована на беспрекословное следование «линии власти»;

- начинаться с конкретных мер, которые соответствуют наиболее выраженному общественному запросу, связанному с демократизацией: укрепления основ правового государства, обеспечения равенства перед законом, противодействия коррупции;

ИЗ ДИСКУССИИ:

Рассчитывать на чисто низовое движение, которое все опрокинет, которое пробьет себе дорогу, на мой взгляд, нереалистично и, кроме того, еще и безнравственно. Поэтому, в принципе, импульс сверху крайне необходим. Но если не будет задействована эта сила [интеллигенция], если не будет проведена работа просвещения, то даже появившиеся импульсы неизбежно заглохнут. Ибо наша русская власть имеет громадный опыт гашения импульсов, громадный опыт того, как все это уходит в песок, если не получает отклик.

В.Л. Шейнис, доктор экономических наук, бывший депутат Государственной думы

- не менее важно и поступательное движение в области политической либерализации: расширение свободы СМИ, либерализация законодательства об общественных организациях, совершенствование избирательных процедур;

- иметь инструментальный характер и «экономическое наполнение»: субэлитные группировки, малый бизнес, «средний класс» должны получить значимые свидетельства того, что расширяются их возможности высказывать свою позицию и отстаивать свои интересы во всех ветвях власти – исполнительной, законодательной и судебной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ В 10 ПУНКТАХ: ДЕМОКРАТИЯ КАК ВОЗМОЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ

Как свидетельствует проделанный анализ:

1. На нынешнем этапе политического развития России либерализация общественной жизни и укрепление институциональных основ демократии становится инструментальной задачей. Ее решение востребовано как «сверху» – характером поставленных властью задач постиндустриальной модернизации, так и снизу – социально активными и «поднимающимися» стратами общества, которые призваны сыграть ведущую роль в модернизационных процессах. Только на этом пути можно добиться укрепления как политических, так и экономических свобод – ключевого фактора инновационного развития экономики и социальной сферы.

2. С учетом описанных особенностей генезиса российской модели демократии теоретическая дилемма – постановка задачи как либерализации или демократизации – не имеет решающего значения. Россия – страна с «недостроенной демократией» (по причине слабости многих ее институтов) и «замороженной либерализацией». Иными словами, в обоих случаях речь идет о продолжении или придании новой динамики процессам, которые уже давно идут (хотя и с неоднозначным успехом).

3. Процессы развития российской модели демократии должны удовлетворять следующим принципам:

- опираться на политическую волю руководства страны, инициироваться и направляться исполнительной властью;

- вместе с тем – стремиться к построению широкой элитной коалиции в поддержку начинаний и обретению опоры в гражданском обществе и общественном мнении. Выстраивание такой коалиции четко определяет стартовый набор мероприятий: он должен быть связан с наиболее «громким» общественным запросом на «праведное государство». Речь идет об укреплении его правовых основ, судебной реформе, мерах по противодействию коррупции – обо всем, что вкладывается в понятие «социальная справедливость», равенство возможностей и т.п.;

- носить эволюционный, постепенный характер. Политическое участие и конкуренция должны развиваться не за счет намеренного ослабления нынешних «властных игроков», а благодаря расширению возможностей для новых и альтернативных политических сил; дальнейшая эволюция

политического режима будет определяться в конкуренции «старых» и «новых» акторов;

- носить не «идеологизированный», а «технологический» характер. «Вектор либерализации» может быть задан несколькими программными лозунгами, а ее мероприятия могут носить характер «точечных поправок» к законодательству и правоприменительной практике. Будучи последовательно выдержанной, такая линия будет внушать «политическому классу» веру в серьезность намерений власти и служить стимулом к более активному участию в политической жизни.

4. Как всякий сложный и комплексный процесс, развитие российской модели демократии породит своих сторонников и противников, а также свои риски.

Как показано в социологическом анализе «коалиции за демократию», «активные» сторонники демократизации действительно составляют меньшинство в российском обществе, но абсолютное его большинство – пассивные сторонники практически всех мероприятий по демократизации, если те инициируются и осуществляются высшей властью. Против такой инициативы трудно будет выступать даже явным сторонникам «авторитарного запроса», поскольку для них авторитет такой власти весьма высок. В элитах соотношение сторонников и противников гораздо более нюансировано, но очевидно, что чем ниже по статусной лестнице они расположены, тем более выражен запрос на большую открытость политической и общественной жизни, точное соблюдение властью «правил игры».

5. Главный стимул либерализации для власти, верхнего эшелона бюрократии, «приближенного к власти» бизнеса – риски падения конкурентоспособности страны, провала попыток перехода к инновационной экономике, усугубления иммобильности власти и роста социально-политической напряженности. Эти риски носят «отложенный» характер, причем определить их масштабы и временные рамки возникновения достаточно сложно. Потому подобные риски могут не осознаваться элитой как приоритетные и, соответственно, задача их предотвращения через институциональные изменения может вызвать скрытое сопротивление со стороны подобных властных фигур. Таким образом, главный вызов, который демократизация бросает нынешнему политическому классу, – это необходимость осознания им ответственности за будущее страны. Ему предстоит сделать выбор между «комфортностью» нынешнего привилегированного положения и рисками повышения конкурентности во власти во имя решения долгосрочных задач.

6. Долгосрочные риски дестабилизации российской политики при развитии демократической модели существенно ниже, чем при закреплении вектора на ее «замораживание»: поднимающийся «средний класс», малый и средний бизнес без демократизации лишатся стимулов к развитию и созидательной деятельности и рано или поздно вступят в жесткий конфликт с государством. Демократизация же позволит и вовлечь их в процессы социально-экономического развития страны как заинтересованных партнеров, и выстроить механизм управления конфликтами в обществе.

7. Развитие российской модели демократии не потребует радикальной перестройки институциональной структуры российской политики, тем более – изменения конституционного строя. Смысл этого процесса – в наполнении реальным содержанием уже созданных институтов, «заселении» здания российской политики реальными действующими лицами. Как показано в соответствующих разделах доклада, развитие демократии потребует определенной коррекции и в избирательном законодательстве, и в федеральных отношениях, и в местном самоуправлении. Больший объем перемен предстоит пережить, однако, не позитивному праву, а политическим и правоприменительным практикам. Именно в этом процессе может произойти консолидация демократии, которую в самом общем виде можно определить как неукоснительное следование всех игроков «писаным» и «неписаным» правилам обретения, отправления власти и конкуренции за нее.

8. На сегодняшний день невозможно выстроить рациональный прогноз развития партийной системы. Для судеб демократии, как свидетельствует мировой опыт, важно не количество партий и даже не распределение голосов между ними, а адекватность представительства ими значимых общественных интересов, честность межпартийной конкуренции, эффективность принимаемых партиями решений. В этом свете практически неизбежным представляется сохранение «Единой России» в качестве доминантной политической силы по крайней мере на два ближайших электоральных цикла. Однако в процессах либерализации «Единая Россия» должна измениться сама и испытать более реальную конкуренцию со стороны других политических сил.

9. Непременными условиями успеха в процессах либерализации являются укрепление независимости средств массовой информации и судебной власти, совершенствование системы разделения ветвей власти, стимулирование развития институтов гражданского общества.

10. Модернизация и развитие российской модели демократии совпадают не только по своей сверхзадаче – превращению России в передовую

и самую привлекательную для жизни страну. У обоих процессов есть еще одна общая черта: они направлены на оптимизацию участия всех созидательных сил в экономике, политике, бизнесе, общественной жизни страны – и создание механизмов цивилизованного сотрудничества, конкуренции и разрешения возникающих конфликтов. Успех в реализации этих проектов – залог национального успеха России.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Сведения о подготовке доклада

Участники качественного исследования (экспертные интервью)

1.	Апрелев Константин Николаевич	президент Агентства недвижимости «САВВА»
2.	Аузан Александр Александрович	президент Национального проекта «Общественный договор», член правления Института современного развития, доктор экономических наук, профессор
3.	Бадовский Дмитрий Владимирович	заместитель директора Института социальных систем при МГУ им. М.В.Ломоносова, член Общественной палаты РФ
4.	Ганнушкина Светлана Алексеевна	председатель комитета «Гражданское содействие», член Совета Правозащитного центра «Мемориал»
5.	Гудков Геннадий Владимирович	депутат Государственной думы ФС РФ, член Президиума Центрального совета партии “Справедливая Россия”
6.	Дубин Борис Владимирович	руководитель отдела социально-политических исследований «Левада-Центра»
7.	Зимин Дмитрий Борисович	Почетный президент ОАО «Вымпелком», президент благотворительного фонда «Династия»
8.	Зубов Валерий Михайлович	депутат Государственной думы ФС РФ (фракция “Справедливая Россия”), доктор экономических наук, профессор
9.	Зудин Алексей Юрьевич	руководитель Департамента политологических программ фонда Центр политических технологий, доцент ГУ-Высшей школы экономики
10.	Ильин Михаил Васильевич	заведующий кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД РФ, доктор политических наук, профессор
11.	Илюшенко Владимир Ильич	председатель Общественного клуба «Московская трибуна», эксперт Московского бюро по правам человека

12.	Карачинский Анатолий Михайлович	президент Группы компаний «Информационные бизнес системы», член Правления Российского союза промышленников и предпринимателей
13.	Крылова Дина Владимировна	член Правления Общероссийской общественной организации “ОПОРА РОССИИ”, управляющая фонда «Деловая перспектива»
14.	Левинсон Лев Семенович	ответственный секретарь Общественного комитета защиты свободы совести, эксперт Института прав человека
15.	Липман Мария Александровна	главный редактор журнала «Pro et Contra», эксперт Московского центра Карнеги
16.	Лысаков Вячеслав Иванович	лидер российского движения автомобилистов “Свобода выбора”
17.	Мельников Иван Иванович	заместитель председателя Государственной думы ФС РФ (фракция КПРФ), доктор педагогических наук, профессор
18.	Митрохин Сергей Сергеевич	председатель Российской объединенной демократической партии «Яблоко», депутат Московской городской Думы
19.	Морозов Олег Викторович	первый заместитель председателя Государственной думы (фракция «Единая Россия»), член Попечительского совета Института современного развития
20.	Надеждин Борис Борисович	секретарь Федерального политсовета Союза правых сил
21.	Никонов Вячеслав Алексеевич	президент фонда «Политика», член Общественной палаты РФ, доктор исторических наук
22.	Орешкин Дмитрий Борисович	политолог, ведущий научный сотрудник Института географии РАН
23.	Петров Николай Владимирович	политолог, член Научного совета Московского центра Карнеги
24.	Петухов Владимир Васильевич	заместитель председателя Научного совета ВЦИОМ, заведующий отделом Института социологии РАН
25.	Плигин Владимир Николаевич	депутат Государственной думы ФС РФ (фракция «Единая Россия»), председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству

26.	Пономарев Владимир Николаевич	вице-президент Ассоциации строителей России
27.	Пономарев Лев Александрович	исполнительный директор Общероссийского общественного движения «За права человека»
28.	Рябов Андрей Виленович	главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения», эксперт Горбачев-фонда
29.	Сванидзе Николай Карлович	журналист, член Совета Общественной палаты РФ, председатель Комиссии по межнациональным отношениям и свободе совести
30.	Соловьев Вадим Георгиевич	депутат Государственной думы ФС РФ (фракция КПРФ)
31.	Стоклицкий Сергей Львович	председатель Правления ОАО «АПР-Банк», доктор экономических наук
32.	Туровский Ростислав Феликсович	генеральный директор Агентства региональных исследований
33.	Урнов Марк Юрьевич	декан факультета прикладной политологии ГУ-Высшей школы экономики, профессор
34.	Фадеев Валерий Александрович	главный редактор журнала «Эксперт», директор Института общественного проектирования, член Общественной палаты РФ
35.	Федоров Валерий Валерьевич	генеральный директор ВЦИОМ
36.	Фурман Дмитрий Ефимович	главный научный сотрудник Института Европы РАН, доктор исторических наук, профессор
37.	Хамраев Виктор Александрович	аналитик журнала «Коммерсантъ. Власть»
38.	Шейнис Виктор Леонидович	главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, член бюро Российской объединенной демократической партии «Яблоко», доктор экономических наук, профессор

Участники обсуждения доклада
(2 июля 2008 г., Институт современного развития)

1.	Аузан Александр Александрович	президент Национального проекта «Общественный договор», член правления Института современного развития, доктор экономических наук, профессор
2.	Бадовский Дмитрий Владимирович	заместитель директора Института социальных систем при МГУ им. М.В.Ломоносова, член Общественной палаты РФ
3.	Белых Никита Юрьевич	председатель федерального политического совета Союза правых сил
4.	Бунин Игорь Михайлович	президент Центра политических технологий, доктор политических наук
5.	Гудков Геннадий Владимирович	депутат Государственной думы ФС РФ, член Президиума Центрального совета партии “Справедливая Россия”
6.	Дискин Иосиф Евгеньевич	председатель Совета по национальной стратегии, доктор экономических наук
7.	Зубов Валерий Михайлович	депутат Государственной думы ФС РФ (фракция “Справедливая Россия”), доктор экономических наук, профессор
8.	Зудин Алексей Юрьевич	руководитель Департамента политологических программ фонда Центр политических технологий, доцент ГУ-ВШЭ
9.	Макаренко Борис Игоревич	руководитель дирекции по общественно-политическим проблемам развития Института современного развития
10.	Мельвиль Андрей Юрьевич	проректор МГИМО (У) МИД РФ, доктор философских наук, профессор
11.	Никонов Вячеслав Алексеевич	президент Фонда «Политика», член Общественной палаты РФ, доктор исторических наук
12.	Петров Николай Владимирович	политолог, член Научного совета Московского центра Карнеги
13.	Поликанов Дмитрий Валерьевич	советник руководителя Центрального исполнительного комитета партии «Единая Россия»

14.	Рябинин Алексей Валерьевич	директор Института экономики и управления в промышленности, доктор экономических наук
15.	Рябов Андрей Виленович	главный редактор журнала «Мировая экономика и международные отношения», эксперт Горбачев-фонда
16.	Соловьев Вадим Георгиевич	депутат Государственной думы ФС РФ (фракция КПРФ)
17.	Федоров Валерий Валерьевич	генеральный директор ВЦИОМ
18.	Шейнис Виктор Леонидович	главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, член бюро Российской объединенной демократической партии «Яблоко», доктор экономических наук, профессор
19.	Юргенс Игорь Юрьевич	председатель Правления Института современного развития, профессор

Приложение 2. Сведения об исследовании

Фокус-группы

В мае 2008 г. в городах Москва, Тверь и Бежецк (Тверская область) в рамках качественного исследования отношения россиян к демократии были проведены 16 фокус-групп. Состав участников приведен в Таблице 1.

Участники групповых дискуссий отбирались по следующим критериям:

— активные избиратели (регулярно смотрят новостные передачи и/или читают общественно-политические издания; регулярно участвуют в выборах);

— устойчивые партийные предпочтения;

— высокий образовательный уровень (высшее или средне-техническое образование).

Мужчины и женщины были представлены на группах примерно в одинаковой пропорции.

По формальным признакам состав участников и динамика групповых дискуссий могут быть признаны удовлетворительными.

На группах применялись ассоциативные методы исследования, результаты которых приводятся в тексте отчета.

Дословные высказывания респондентов в тексте отчета приводятся *курсивом.*

Таблица 1.

№№ группы	Место проведения	Партийные предпочтения	Возраст
1.	г. Москва	«Единая Россия»	18-55
2.	г. Москва	«Единая Россия»	старше 55
3.	г. Москва	«Справедливая Россия»	18-55
4.	г. Москва	«Справедливая Россия»	старше 55
5.	г. Москва	КПРФ	20-55
6.	г. Москва	КПРФ	старше 55
7.	г. Москва	ЛДПР	старше 18
8.	г. Москва	«Яблоко» и СПС	старше 18
9.	г.Тверь	«Единая Россия»	18-55
10.	г.Тверь	«Единая Россия»	старше 55
11.	г.Тверь	«Справедливая Россия»	старше 18
12.	г.Тверь	КПРФ	старше 18
13.	г.Тверь	ЛДПР	старше 18
14.	г.Бежецк	«Единая Россия»	старше 18
15.	г.Бежецк	«Справедливая Россия»	старше 18
16.	г.Бежецк	КПРФ	старше 18

Экспертные интервью

Социологическое исследование методом глубинных интервью было проведено фондом Центр политических технологий в мае-июне 2008 г. в Москве.

Выборка респондентов включала известных политиков, общественных деятелей, представителей общественных организаций, авторитетных политологов и публицистов, а также предпринимателей.

Опрос проводился по стандартизированным схемам с незначительными отличиями для интервью с предпринимателями. Средняя продолжительность бесед составила около 40 минут.

В опросе приняли участие 38 человек, в том числе 6 депутатов Государственной думы (фракции «Единая Россия», «Справедливая Россия» и КПРФ), 2 представителя политических партий (СПС и «Яблоко»), 7 представителей общественных организаций, в том числе 4 правозащитника, 5 предпринимателей, 18 независимых экспертов — политологов, социологов, экономистов, публицистов. 3 участника опроса являются членами Общественной палаты РФ.

В тексте отчета высказывания респондентов приводятся без изменений и выделяются курсивом.

Репрезентативный опрос

Исследование проводилось компанией «Башкирова и партнеры» с 1 по 25 июля 2008 г. по общероссийской репрезентативной выборке взрослого населения (18+). Формат опроса – личное интервью по месту жительства. Всего 1500 респондентов. География опроса – 7 федеральных округов, 45 субъектов РФ, 110 населенных пунктов, 168 точек опроса.

Погрешность выборки составляет 3,4%.

Описание выборки:

Российская выборка взрослого населения построена в пять ступеней (5-ступенчатый отбор по последнему дню рождения). Эта выборка репрезентирует взрослое (18 лет и старше) население, проживающее в 84 субъектах Российской Федерации. В выборке не представлены отдаленные районы Крайнего Севера, закрытые военные части и места заключения.

План выборки:

- Первая ступень: Федеральные округа и отдельные города, имеющие статус субъектов Федерации (Москва и Санкт-Петербург).
- Вторая ступень: Города и сельские администрации.
- Третья ступень: Улицы.
- Четвертая ступень: Домохозяйства.
- Пятая ступень: Респонденты по последнему дню рождения относительно дня опроса.