

Б.И.Макаренко
А.Н.Максимов

ПОВЕСТКА ДНЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ-2012

Политика модернизации и модернизация политики

Устройство политической жизни еще недавно выглядело наименее проблемной сферой российского государства и общества. Ощущение высокой политической стабильности не покидало российское общество даже в низшей точке экономического кризиса. Рейтинги доверия высших руководителей страны многие годы находятся на предельно высоком уровне.

Концентрация власти и ограничение политического плюрализма – нередкие явления в переходных обществах, ставящих перед собой масштабные задачи комплексной модернизации. В первом десятилетии XXI века эти процессы шли на фоне усилий по повышению эффективности государства, экономического подъема, борьбы с бедностью, восстановления позиций на международной арене. Вопрос взаимосвязи между этими явлениями и нарастающей «моноцентричностью» политической жизни сложен и многопланов, однако не подлежат сомнению два его проявления.

Во-первых, такой политический курс в глазах подавляющего большинства россиян был фактически легитимизирован «социальным пактом» государства с обществом, которое при улучшении жизненных условий готово не обращать особого внимания на ограничения политической конкуренции. Этот пакт всегда оставался неписанным, но действовал практически безотказно. Иного трудно было ожидать от нации, пережившей тяжелые потрясения и уставшей от нестабильности предыдущего десятилетия, не знающей демократической традиции, при слабости гражданского общества и несовершенстве институтов политической состоятельности. Достижения ранней протодемократии – сохранение гражданского мира в период острой конфронтации 1990-х и создание институциональных основ демократии и рынка – воспринимались как пройденный этап, утративший актуальность в «тучные годы». Дополнительную общественную поддержку моноцентризму приносила и внешняя среда: «оранжевые революции», неудачные действия США под флагом «продвижения демократии», рост напряженности в отношениях с Западом.

Во-вторых, на фоне долговременного роста доходов государства от дорожающих углеводородов политический режим России по сути представлял собой неуклонно расширяющуюся распределительную коалицию, которая была привлекательна и для патерналистски настроенных масс, т.е. абсолютного большинства россиян, голосующих «за власть», и для элитных групп, и становящегося среднего класса. При постоянном расширении ресурсного портфеля «встраивание» в распределительную коалицию, т.е. лояльность власти, в большинстве случаев были

предпочтительной жизненной стратегией. Беда только в том, что «тучные годы» и высочайшее доверие общества по отношению к власти не стали годами модернизационных структурных реформ как в экономической, так и в социальной сфере. Напротив, экономика нефтяной иглы породила политику нефтяной иглы: властные ресурсы жестко сконцентрированы и выстроены вертикально. Место и роль независимых от этой вертикали игроков ограничено и жестко контролируется, их зависимость от конъюнктуры и ресурсов, сосредоточенных во властной вертикали, предельно высока.

К исходу первого десятилетия нынешнего века политическая система России приняла законченный моноцентрический, вертикальный характер.

В партийном и парламентском поле венцом развития этой модели стали выборы 2007 г., принесшие «партии власти» более двух третей мест в Государственной думе. Этот рейтинг, достигнутый на пике экономического роста и нефтяных цен, стал для властного истеблишмента фетишем, который всеми правдами и неправдами воспроизводился на последующих выборах, даже в низшей точке социально-экономического кризиса.

В федеральном и почти всех региональных парламентах все оппозиционные партии вместе взятые имеют менее трети мест, что лишает их возможности влиять на принятие решений, и даже парламентская дискуссия оказывается предельно усеченной. В таких условиях остается все меньше надежд, что оппозиция сможет выдвигать реальные альтернативы осуществляемому властью курсу: для инициативных и амбициозных политиков не остается стимулов вставать под знамена оппозиционных партий, которые обладают почти символическим влиянием на реальную политику, а ресурс «старой гвардии» этих партий не безграничен. Такую оппозицию легко обвинить в популизме и безответственности – но ответственность не может появиться у политического субъекта, загнанного в угол и лишеного какой-либо перспективы, кроме вечной роли абсолютного меньшинства.

«Единая Россия» стала в определенном смысле широкой элитной коалицией, но это не более чем коалиция ходящих строем победителей и распределителей ресурсов. И свою политическую волю, и популярность, и лидеров она заимствует у вертикали исполнительной власти; участвовавшие конфликты внутри региональных партийных организаций свидетельствуют, что она лишена даже первейшего свойства любой политической коалиции – механизма разрешения внутренних конфликтов и достижения компромисса.

В такой партийной системе конфликты и протест разворачиваются не в стенах парламентов, которые перестали быть местом для дискуссий. Правящей партии нечего сказать, пока не получен сигнал свыше, а оппозицию могут оборвать на полуслове, если свыше торопят с исполнением команды. Поэтому протест не канализируется через поддержку оппозиционной партии, а выплескивается на улицу, причем степень его радикализации не поддается рациональному прогнозированию, особенно если конституционное право на свободу собраний ограничивается полицейскими дубинками.

Лишенное стимулов к развитию гражданского поведения, общество реагирует наиболее примитивными эмоциями – подспудный рост ксенофобии, «антимигрантских» настроений становится заметным лишь эпизодически, например, в день, который власть объявила праздником народного единства, однако эта «мина замедленного действия» представляет собой угрозу политической стабильности и общественному порядку.

Казалось бы, основные проблемы межэтнических отношений остались в прошлом десятилетии: Россия нашла формулу единой государственности для множества проживающих в ней народов, замирила вооруженный сепаратизм. Однако проблема вернулась в новом обличье: неконтролируемая миграция из этнически и культурно отличных регионов Северного Кавказа и республик ближнего зарубежья в крупные российские города и сельскохозяйственные регионы породила трения с местным населением; посткризисные депрессивные настроения в обществе многократно усугубили этническую напряженность. На это наложились крайне правые тенденции в общественном сознании, порой поощряемые государством. Выяснилось, что переходное общество не обрело навыков компромисса и толерантности, позволяющих преодолеть «этническую дистанцию». Как результат: в момент вспышек межэтнической напряженности государство может уповать лишь на профессионализм полицейских мер.

Гражданское общество развивается, но оно стеснено избыточным регулированием, а зачастую и противодействием государства, политической апатией масс. Заметными становятся лишь те общественные движения, в которые люди объединены защитой конкретного интереса, ущемляемого властью. Отсюда – установившийся де-факто разрешительный, а не уведомительный характер регистрации не только партий, но и общественных организаций с политическим лицом, а также массовых акций политической оппозиции.

В территориальном плане вмешательство государства также достигает максимума. Назначение губернаторов остается полностью в компетенции федерального центра, лишь формально разделенной с послушным ему руководством партии большинства, а регионы ритуально принимают кандидатуру, «спущенную сверху»: даже оппозиционные депутаты не всегда решаются проголосовать против губернатора, который, будучи наделен полномочиями, обретает жесткую вертикальную власть в этом регионе. Даже удачно подобранный губернатор первым приоритетом в своей работе считает лояльность центру, от которого зависит поступление в регион бюджетных ресурсов: при нынешнем состоянии бюджетного федерализма «донорами» осталось считанное число наиболее зажиточных и ресурсобеспеченных регионов. При этом губернатор может не замечать, что под власть криминала уходят целые станицы и города.

Местное самоуправление стало важным инструментом публичной власти на низовом уровне, однако, оказалось лишенным стимулов для самостоятельного развития территорий, проявления местной инициативы, производства общественных инноваций в локальных социумах. Будучи

потенциально ключевым актором модернизации условий и качества жизни в конкретных поселениях, местные власти оказались жестко связанными компетенционными и бюджетными ограничениями, необходимостью неукоснительного выполнения требований государственной власти. Подобное состояние местного самоуправления стало результатом не столько осознанной политики, сколько продуктом ее дефицита и чрезвычайной изменчивости. Ни один российский закон не менялся в 2000-е годы так часто и противоречиво, как Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Причем менялся обособленно от бюджетной, налоговой, градостроительной и земельной политики, зачастую вступая с ними в явный диссонанс. Налицо явный дефицит механизмов «обратной связи» местных сообществ с федеральным центром, недостаток внимания к муниципальным проблемам и недоучет их позиций при принятии решений.

Все чаще властная вертикаль идет на отмену прямых выборов мэров – в первую очередь, крупных городов. Однако как показывает недавняя политическая практика, никакая вертикаль не может разрешить конфликт региональной власти с областным центром: назначенный сити-менеджер оказывается таким же институциональным противником, поскольку располагает автономными ресурсами.

Независимость судебной власти – залог верховенства права – остается столь же ущербной: судья действует с оглядкой и на бюрократию, и на прокуратуру и следствие, и на собственную судебскую вертикаль, от которой зависит его карьера. Оправдательный приговор у профессионального судьи остается редкой экзотикой, а чаще оправдывающие обвиняемых суды присяжных регулярно предлагают сократить, вывести из-под их юрисдикции все новые составы преступлений. Гуманизация уголовного законодательства, избавление от «презумпции виновности» предпринимателя, попавшего под суд, даются с огромным трудом и сталкиваются со скрытым, а порой – и открытым противодействием силовых структур. Зеркальным отражением неблагополучия в правовой сфере является процветающий правовой нигилизм общества.

С сопротивлением, а порой – и откровенным саботажем сталкивается и антикоррупционная политика. Медленно идет и принятие антикоррупционных законов, и правоприменительная практика уже принятых законодательных мер – при том, что Россия даже не в полной мере выполняет обязательства, взятые на себя с подписанием Европейской конвенции по борьбе с коррупцией. Увеличившиеся число уголовных дел по фактам коррупции мало что меняет в общей ситуации, зажатой между молотом коррупции в верхах и наковальной взяточничества на бытовом уровне, с которым средний гражданин России предпочитает уживаться, а не бороться. Правовой нигилизм общества только усугубляет этот порок, который во всех социологических исследованиях уверенно занимает одно из первых мест среди волнующих россиян проблем нашего государства.

Приобретает угрожающий характер эрозия эффективности государственного управления. Колоссальные издержки борьбы с пожарами

минувшим летом, снежный ком скандалов вокруг нереформированной милиции, неспособность обеспечить элементарную пожарную безопасность в местах массового скопления людей, недопустимые скачки тарифов ЖКХ, сбоящая и порождающая коррупцию система государственных закупок, ужасающий пример торжества криминала и разложения власти в станице Куцевская, практически открыто работающие игорные заведения там, где они запрещены, при нулевом продвижении в строительстве легальных «игорных зон» - это далеко не полный список «информационных поводов» минувшего года, показывающих уровень неэффективности бюрократии – казалось бы, пользующейся всей полнотой власти и защищенной от давления оппозиции и прессы.

Частный бизнес в России продолжает развиваться – вопреки растущему бюрократически-коррупционному гнету и последствиям кризиса. Однако в отношениях с исполнительной властью он остается младшим и неравноправным партнером, в суде – заведомо подозреваемым в корысти, к которой наше инерционное общественное сознание зачастую приравнивает стремление к прибыльности. Социальную ответственность его принуждают видеть не во внедрении технологических и управленческих новаций, а в добровольно-принудительных пожертвованиях на проекты, избранные без совета с самим бизнесом. Повышение бремени социальных отчислений с 2011 года может вынудить бизнес вновь «увести в тень» зарплату, которую с таким трудом удалось за минувшие годы из нее в значительной степени вывести. Отношения предпринимателя с властью точнее всего описывает грустная русская пословица «Один с сошкой – семеро с ложкой».

В сфере информации и массовых коммуникаций нарастает разрыв между благостной картиной, транслируемой федеральными телеканалами, и откровенной и порой жесткой дискуссией о состоянии дел в стране, идущей в Рунете. Человек, привыкший доверять информации телевидения, видит не ту Россию, которую пытается понять и оценить пользователь Интернета. Возникшее «сетевое поколение» демонстрирует все больший иммунитет от государственной пропаганды. Дело не только в нарастающем разрыве между ожиданиями и реальностью, познаваемой из конкурентного информационного поля всемирной сети, но в давно подмеченном влиянии Интернета на алгоритм восприятия информации: чем мощнее ее потоки, тем требовательнее ее потребитель к качеству, злободневности, объективности получаемых данных, тем меньше он воспринимает лобовые пропагандистские штампы.

Можно сколько угодно критиковать «блогосферу» за нигилизм и радикализм оценок, но нельзя не признать, что они рождаются как реакция на лакировку действительности, которой многий лет занимаются находящиеся под контролем федеральной и региональной власти «традиционные» СМИ, в первую очередь - электронные.

Такая модель строительства государства не может не оказывать воздействия и на политическое сознание общества. Доверие высшим фигурам и институтам власти в нем сочетается с глубоким недоверием всей остальной

вертикали, ненавистью к коррупционерам и бюрократам, с которыми это государство то ли не может, то ли не хочет справиться; патерналистское стремление «прислониться к государству» уживается с опущенными руками и социальной апатией, неверием в собственные силы. В такой модели развития «в низах» максимизируются патерналистские настроения, подавляются стимулы к собственной социальной инициативе, и постоянно растет запрос к государству на все больший объем социальных благ. В становящемся среднем классе можно найти немало примеров успешных жизненных карьер и плодотворной созидательной работы – но именно этот динамичный и перспективный социальный класс отличает наибольшая степень недоверия к намерениям власти, цинично-прагматичный отказ от любых попыток политического участия, начиная с «голосования ногами» на выборах. Сохраняя внешнюю лояльность власти и запрос на стабильность, этот класс предпочитает либо уйти в частную жизнь, либо – при определенных обстоятельствах – покинуть страну в поисках условий для более соответствующих его запросам жизни.

Надежду оставляет лишь то, что общество, воспитываемое в духе апатичности и неучастия, все же сохранило запрос на политический плюрализм, на оппозицию как средство контроля, противовеса и критика действий власти, как способ борьбы с забюрокраченностью и вороватостью во властных структурах. Такой запрос сильнее в «среднем классе», слабее – в социальных низах, но он имеет явную тенденцию к усилению. Это – запрос не на революцию, на смену власти и государственного строя, а на эффективность государства и на собственное участие в общественно-политической жизни.

Ни одно из описанных выше явлений не уникально для страны, остающейся в фазе переходной политики и переходного общества. Неуникально, как отмечалось, и сочетание протодемократических институтов с полуавторитарными и неокорпоративистскими практиками, концентрацией власти. Однако у такого общества есть лишь один рецепт избежать цивилизационного тупика: использовать авторитет и сосредоточенность власти для прорывных направлений структурных реформ, оптимизации государственной машины, поощрения активной и инициативной части общества и смягчения социальных издержек на период болезненных перемен. Этот шанс, данный ей судьбой в ушедшем в историю десятилетии, Россия бездарно упустила. Благоприятная нефтегазовая конъюнктура была использована не для решения долгосрочных проблем, а лишь для того, чтобы «загнать внутрь» актуальные и потенциальные проблемы и социальные диспропорции, закрыть от критики и конкуренции «коалицию распределительной вертикали».

Неписанный социальный пакт «благосостояние и стабильность в обмен на лояльность» перестает существовать. Ритуальные ссылки на тяжелое наследие 90-х годов с каждым годом звучат все менее убедительно: почти десятилетие уверенного экономического роста и политической стабильности не могло решить всех проблем, но было обязано поставить Россию на рельсы

уверенного и застрахованного от дестабилизации социально-экономического развития. К сожалению, мы не можем этого сказать о сегодняшней России. Иначе не пришлось бы столь остро ставить вопрос о комплексной модернизации жизни в нашей стране.

Считать сегодняшнюю политическую систему стабильной – опасное заблуждение. Инерционно она будет работать только на дальнейшую централизацию власти и бюрократизацию всех механизмов государственного управления, оборачивающуюся еще меньшей эффективностью. Сама по себе эта система не создала и, очевидно, не способна создать механизмы согласования решений и урегулирования конфликтов, задать обществу должные стимулы для созидания и инноваций. Эти задачи приходится решать в кулуарах исполнительной власти, а эффективность и издержки таких решений практически невозможно оценить.

Политические реформы последних лет – это мягкая и достаточно осторожная попытка ограничить экспансию бюрократии. Они помогли сохранить политический плюрализм в его нынешних рамках, а в чем-то – их немного раздвинуть. Неповторение политических скандалов, сопровождавших региональные выборы октября 2009 г., и некоторое расширение политической дискуссии – первый плод этих реформ. Однако развитие политической системы страны до уровня, диктуемого задачами дня, искоренение описанных выше системных проблем требует дальнейших действий.

Спор сегодня должен вестись не о том, нуждается ли политическая система в переменах, и не о первичности экономики или политики в деятельности государственной власти. **Проблема стоит совершенно четко: страна выходит на активную стадию модернизации не в оптимальной экономической и политической среде. Модернизационный курс – это политика, затрагивающая интересы всего общества и всех общественных слоев. Осуществлять эту политику, распределять ресурсы и эффективно управлять ими – серьезнейшая и комплексная политическая задача. Российская политика не имеет права не стать умной и современной.**

Сценарии и риски политической системы

Сценарий «Инерционная иллюзия стабильности»

У политической системы страны практически нет ресурсов для инерционного сценария развития. Ее централизация уже дошла до такой точки, что предоставленная сама себе, она обречена на дальнейшую деградацию: дальнейшую эрозию эффективности бюрократической вертикали, «бронзовение» бюрократии, ее надменность в отношениях с обществом и безответственность за свои действия или бездействие. В России отсутствуют или чрезвычайно слабы привычные для любой функционирующей демократической системы сдержки и противовесы

бюрократии в виде парламента (не только оппозиции, но и полноценной правящей партии, политические инстинкты которой заставляют ее держать бюрократию под контролем), независимая судебная власть, свободная пресса, развитое гражданское общество. Вместо этих сдержек в стране присутствуют в лучшем случае попытки административной оптимизации работы госаппарата и периодические «сигналы сверху», эффективность которых невысока. Опершись на эту вертикаль и не выстроив каналов политической коммуникации с обществом, государственная власть на всех уровнях оказывается заложником бюрократии, которая способна «погасить» и «переварить» любой реформаторский посыл.

В стабильном состоянии эту систему удерживает только «нефтяная игла»: накопленные в тучные годы высоких нефтяных цен средства позволили стране пережить кризис, а в посткризисные годы остаются некоторой «подушкой безопасности». Россия – в отличие от многих стран с более демократическими политическими системами – прошла кризис без сокращения социальных расходов и с минимальными проявлениями социальной напряженности. Но это показатель эффективности не политической системы как таковой, а разумной фискальной политики прошлых лет, позволившей накопить ресурсы, а не растратить их, чего активно добивались как раз силы, входившие во властную распределительную коалицию.

Когда в экономике нефтяной иглы главным ориентиром выступает цена за баррель, в политике критическим становится рейтинг популярности власти. Страх перед его падением парализует волю к проведению любых структурных реформ. Отсюда – нерешительность в постановке вопросов и поиске долгосрочных решений болезненных проблем в жилищно-коммунальной сфере, пенсионной системе, медицинском страховании. Их даже не принято считать политическими проблемами, хотя распределение ресурсов и брeмени обязательств – первейший вопрос любой государственной политики. Просто российская политическая система стремится замкнуть решение любого чувствительного вопроса внутри бюрократической вертикали, а оппозиционеры, гражданское общество, экспертные круги из этого обсуждения либо исключаются, либо – в лучшем случае – отсылаются к имитационным процедурам либо интернет-обсуждению проблемы, не предполагающим никакого реального механизма влияния на конечное решение.

Такая система худо-бедно функционировала в «тучные годы». Но последствия финансового кризиса и растущая нагрузка на бюджет, вкуче с потребностями модернизационных программ уже сегодня требуют непростых выборов между приоритетами, более жесткого планирования расходов. Если этот процесс будет по-прежнему ориентирован на поддержание виртуальных рейтингов популярности власти, **многократно усилится первый и главный риск нынешней политики: риск нарастающей деградации страны в результате неверных или непринятых государством решений.**

Современная история политико-экономического развития государств

свидетельствует: там, где стратегия развития принимается без должного обсуждения, закрытым кругом и волевым порядком, ее результаты непредсказуемы. **Уповать на то, что такая система выберет верную стратегию – недопустимый риск.** Наша нынешняя политическая система закрыта для критики извне, плохо умеет согласовывать интересы и выработать компромиссы, возражать вышестоящим фигурам или инстанциям, даже когда принимаемые ими решения заведомо ошибочны. Даже самый компетентный депутат или чиновник в такой системе лишается стимулов проявлять свои лучшие качества. Да у них зачастую просто нет либо возможности, либо смелости, чтобы ввязаться в спор.

Редко на какой законопроект, поступивший из социально-экономических ли, силовых ли ведомств, депутаты не жалуются, что он недопустимо «сырой» - но законом он становится без концептуальной правки, потому что концептуальное первое чтение гарантированно его пропускает. Закон, резко увеличивающий бремя социальных отчислений для бизнеса, падает как снег на голову – и потом его с трудом поправляют. Решение о создании четырех зон для игорных учреждений оказывается абсолютно неработающим. Решения Конституционного суда, требующие немедленной реакции законодателя, годами пылятся под сукном на Охотном ряду. Вопросы, откуда у наших крупных компаний взялись такие долги, или почему не осваиваются средства по с таким трудом принятым федеральным целевым программам, звучат почти риторически. Это лишь несколько примеров того, как наша система принимает решения стратегического порядка.

Этот риск многократно усилится, если придется принимать сложные решения о структурных реформах, распределении убывающих ресурсов или модернизационных проектах.

Второй риск нынешней политической системы порождается отсутствием в ней механизмов цивилизованного управления и разрешения конфликтов. Управлять конфликтами умела даже крайне несовершенная протодемократия 90-х годов прошлого века, и только благодаря этому «умению» страна получила рыночную систему и правовое поле в условиях доминирования оппозиции в законодательной власти. Но теперь этот ценнейший навык утрачен на всех уровнях общественно-политической жизни.

В политике власть стала считать обязывающую дискуссию практически недопустимой. С аргументами политических оппонентов не просто не считаются – их либо не замечают, либо дают отпор, не вдумываясь в содержание позиции оппонента и качество собственных аргументов. Даже замечания, что власть сама пилит сук, на котором сидит, немедленно объявляются либо безответственностью, либо клеветой, за которой стоят враждебные государству интересы. Там, где «партия власти» не может избежать дискуссии, она пытается свести ее к имитации или формальности – как происходит с установленным новой конституционной нормой отчетом Правительства в Думе или выступлениями в ней непарламентских партий.

Доступ оппозиционных мнений к телеэфиру жестко цензурируется. Уступки здравому смыслу порой делаются (как это произошло с чудовищным «Охта-небоскребом»), но скорее как исключения и без признания роли оппозиции в их достижении.

Средний класс и частный бизнес устали жаловаться, что государство их не слышит. Именно эти слои создают новые знания и новые продукты, обеспечивают функционирование экономики и интеллектуальной сферы. Они успешно проводят модернизацию в своей частной жизни и на своих рабочих местах. Они обладают менталитетом не подданного, но налогоплательщика, а потому критически оценивают эффективность государственной политики; формируют запросы на лучшее качество жизни. Однако именно этот класс испытывает наибольшее недоверие к способности власти услышать его и пойти на диалог и сотрудничество. Неучастие этого класса в политике – не апатия и аполитичность, свойственная «социальным низам», а рациональное самоустранение из общественной жизни.

«Глухота власти» и забитость каналов общественного диалога подспудно радикализуют «улицу». Нерешенность социальных проблем и переспектив статусного роста принуждают общество искать виновника бед в людях иной национальности, религии, образа мыслей. Ни власть, ни «системная оппозиция» не умеют работать с этими настроениями. Даже в спокойной ситуации такая протестная масса может взорваться радикальными действиями при малейшей провокации (как это случилось после убийства фаната «Спартака» людьми иной национальности). Опасность этой ситуации – не в том, что вся Россия выйдет на уличные беспорядки: запас прочности и финансовых ресурсов у власти достаточно велик. **Однако уже сейчас непредсказуемыми становятся и риск «цепной реакции» выступлений протеста, и адекватность реакции власти на возможные всплески насилия или беспорядков.** В случае роста социальной напряженности – как показали демонстрации пенсионеров, протестовавших против «монетизации льгот» - эти риски возрастут еще больше.

Третий риск - продолжение первого и второго вместе: это риск провала или радикального снижения эффективности модернизационных преобразований из-за высокой коррупции и забюрократизированности политической системы. И деловая активность, и общественная деятельность граждан нуждаются в высвобождении из-под бюрократического вертикального прессинга, иначе «технологическая» модернизация просто не даст эффекта. Так, успехи в развитии информационно-коммуникационных технологий дают преимущество в скорости обработки информации и принятия решений, но они не породят мультипликационного эффекта в других секторах экономической деятельности, если одновременно не будут снижены административные барьеры и обуздана коррупция. То же самое относится и к повышению энергоэффективности: снижение издержек производителя будет прочитано бюрократом как возможность обложить предпринимателя более высокой коррупционной рентой.

Можно в режиме ручного управления проследить за одним Сколковым,

принять для него специальные законы, создать зону, свободную от бюрократического гнета – но таким Сколковым нужно делать всю Россию, а на это у закрытой политической системы не хватит рук.

Четвертый риск – дезинтеграция политического и экономического единства страны. Страшилки распада России по-прежнему используются властью для обоснования своего вертикального курса, однако на самом деле этот курс порождает сценарий утраты обратной связи центра, регионов и местных сообществ.

Налицо явный дефицит механизмов «обратной связи» местных сообществ с федеральным центром, недоучет их позиций при принятии решений. Установка на развитие местного самоуправления как нижнего уровня публичной власти так и не была реализована в действиях бюрократической машины, подминающей местное самоуправление под себя. Местные власти все более превращаются в исполнительский инструмент регионального, а региональные – федерального звеньев управления, работают скорее по поручениям «сверху», нежели по системным вызовам и запросам населения. В условиях высокого уровня износа жилого фонда и инженерных сетей, нарастающего дефицита дорог и связанной с этим дисфункции транспортной системы, все это чревато переходом к работе на принципах «от аварии к аварии».

Региональные и местные власти все более склонны к переадресации ключевых рисков на федеральный уровень, а центральная власть вынуждена переходить ко все более «ручному» управлению. Обеспечение системного и ответственного управления на местах, направленного на повышение глобальной конкурентоспособности территории становится все более сложной задачей.

Таким образом, «псевдоинерционный» сценарий чреват далеко идущими последствиями:

- нарастающим ползучим авторитаризмом власти, при котором сдерживание социального и политического протеста требует все более жесткого принуждения и зажима гражданской активности. В условиях недоразвитости рынка и господствующих патерналистских настроений это будет означать и зажим экономической инициативы, и еще больший расцвет реакционных и изоляционистских идеологических установок, которые и сегодня весьма сильны. Первые признаки этого страна увидела после волнений на Манежной площади;

- необратимым отчуждением от власти как минимум – граждански настроенных и социально активных слоев, как максимум – основной массы населения. По сути – это риск провала «модернизационной коалиции»;

- еще большей деградацией эффективности государственной власти и качества государственного управления. Коррупция и бюрократизация погасят все модернизационные начинания, и государству все труднее будет исполнять свои базовые функции.

При неблагоприятной социально-экономической конъюнктуре – ростом массовых протестных выступлений, управлять которыми власть окажется не

в состоянии, что заставит ее перейти от «ползучего» к открытому авторитаризму.

Падением международного авторитета России и угрозы ее национальной безопасности по всем азимутам.

Очевидно, что все эти риски взаимосвязаны и взаимоусиливаемы. Если в политической системе России будут доминировать инерционные тенденции, то речь пойдет не только о полном провале модернизации, но о попятном развитии. Вилка возможных исходов при данном сценарии сводится к:

- в менее неблагоприятном случае – вялой деградации, чуть более медленной при благоприятной конъюнктуре цен на энергоносители и ускоряющейся и грозящей обвалом – при неблагоприятной;

- в наихудшем варианте – обвалу стабильности, социально-экономическому коллапсу и установлению полномасштабной диктатуры.

Сценарий эволюционной демократизации

Сценарий развития российской политической системы – это не сценарий «одномоментного чуда»: даже в том случае, если «сверху» будет проявлена воля к существенной либерализации режима, ни существующие партии, ни гражданское общество не смогут действительно включиться в политическую жизнь, а бюрократическая вертикаль не позволит этому сценарию реализоваться в достаточной мере. Либерализация в России необходима и даже возможна, однако полноценные институты демократического общества, в том числе - политические партии могут стать лишь «среднесрочным продуктом» этой системы.

Смысл этого сценария состоит в том, что российская власть, точнее – президент страны и политические круги, на которые он опирается, осознают необходимость качественного развития политической системы и своими действиями будут создавать условия для ее «открытия», развития плюрализма, механизмов согласования интересов и компромиссов, создания стимулов для гражданского общества к включению в политическую жизнь страны.

Составляющие этого сценария и подходы к его реализации раскрыты в следующем разделе. Однако прежде необходимо указать, что развитие событий по этому сценарию также несет определенные риски, во многом – «зеркальные» рискам, описанным в предыдущем сценарии.

Первый риск – замедление принятия решений, в ряде случаев – уступки оппонентам, «удорожающие» решения. Это касается таких глобальных тем как налоговая система, бюджетный процесс (определение инвестиционных приоритетов) и многое другое. Объем ресурсов, потребных для модернизации, бесконечен. Открытие каналов для политического участия в первый момент не может не вызвать роста запросных позиций, которые начнут озвучивать различные политические силы. Это потребует быстрого развития навыков политического торга, поиска компромиссов.

Второй риск – снижение управляемости системы. Повышение открытости означает и расширение каналов политического лоббизма. К этому добавится и инерционное сопротивление и даже саботаж со стороны наиболее архаичных звеньев государственной машины, в частности – силовых структур, непривычных к работе в среде открытости и конкурентности.

Наконец, **третий риск – почти неизбежный подъем популистских, националистических сил.** В условиях неразвитого гражданского общества и самоустранения «среднего класса» из политики в первую очередь открывающимися возможностями для плюрализма могут воспользоваться силы, стоящие на откровенно популистской или радикально националистической платформе – и то, и другое может быстро обрести популярность в обществе. Вытекающая из этого риска опасность – изменение политического дискурса в стране: на радикализм не смогут не отреагировать и «системные политические силы, и плюрализм обретет риск свалиться в конкуренцию популизмов.

Все эти риски вполне реальны и несут в себе немалые угрозы политической стабильности и социально-экономическому развитию страны. Однако они принципиально отличаются от рисков «псевдоинерционного» сценария: если те риски неизбежны и по мере своего развития все более обессиливают и парализуют и государство, и общество, то с открытием политической системы одновременно возникают и риски, и инструменты управления ими – риски стимулируют и государство, и здоровые политические силы на большую активность, ответственность и эффективность.

Повестка дня: развитие политической системы

Общие принципы и подходы

Общий подход к развитию политической системы можно резюмировать в следующих пунктах:

1. Развитие политической системы требует реального реформирования. «Технократический» подход к решению проблемы даст минимальный эффект: бюрократия всегда найдет способы удержать и даже усилить свое доминирующее положение в системе, поверх любых новых административных регламентов (хотя они тоже нужны). Нельзя ограничиваться и такой важной составляющей любой политической системы как верховенство права. Любая позитивная реформа судебной системы быстро столкнется с ограничителями как сверху – в виде навязывающей ей свою волю «исполнительной вертикали», так и снизу – в виде правового нигилизма общества, не верящего в то, что им может управлять Закон, а не помыкающий судом «власть имущий». Реальных сдвигов и решения существующих проблем позволит добиться только комплексная работа по совершенствованию избирательного процесса, парламентской дискуссии и

экспертизы, утверждения верховенства права и независимости суда, обеспечению гражданских прав и свобод, поощрения гражданского общества.

2. Развитие политической системы не имеет революционного сценария. В оппозиционных кругах все шире распространяется установка, что российская политическая система не может быть «поправлена» в рамках существующего политического режима, а авторитарные тенденции зашли слишком далеко. Психологически такая позиция понятна. Однако сценарий революционного слома системы – это не только фантастика, это – антиутопия. Масштабные потрясения не решат ни одной проблемы России, зато максимизируют страхи, лишат общество ощущения стабильности и предсказуемости жизни, возродят антагонизм между общественными силами, который Россия преодолела в 1990-е годы столь дорогой ценой. Надежды, что из такого состояния общество будет искать выход в демократии, опасная иллюзия.

3. Смысл деятельности по развитию политической системы не состоит в том, чтобы отстранить от власти или привести к ней какую-либо политическую партию или фигуры. Во всех эшелонах российской власти немало число компетентных, порядочных и патриотичных людей; равным образом, любые оппозиционные силы должны доказать обществу обоснованность своих претензий на власть. Главное – добиться того, чтобы демократические государственные институты стимулировали, а при необходимости и принуждали людей, облеченных властью, действовать в соответствии со своим политическим мандатом: служить общественным интересам, а не использовать свое положение во благо бюрократической корпорации или собственной корысти. Повышение состязательности, открытости и демократичности неизбежно ускорит ротацию в политическом классе, включит социальные и карьерные лифты. Честные выборы принудят все без исключения партии внедрять меритократические начала в отбор кандидатов, претендующих на выборные посты и принуждать бюрократию к служению обществу.

4. Гарантию эволюционности перемен и удержания связанных с ними рисков дает хронологический фактор. Сколько-нибудь существенные изменения в избирательной системе в нынешний предвыборный год представляются фантастичными. Это означает, что в декабре 2011 г. воспроизведется нынешнее качество и самих выборов, и состава Думы, избранного на срок до 2016 г. В лучшем случае удастся ограничить силу применения административного ресурса и более тщательно подойти к формированию персонального состава партии власти. Однако именно этот фактор и обеспечит «плавность» вводимых политических новаций и институциональных перемен в политической системе. Они будут вводиться «сверху» при устойчивой опоре власти на большинство в Федеральном Собрании и лояльную «вертикаль», но в то же время будут задавать этому большинству и вертикали новые стимулы.

5. При том, что развитие политической системы является комплексным процессом, главная ее составляющая – перезапуск партийной конкуренции на

выборах и в законодательной ветви власти. Без культуры конкуренции и дискуссии между политическими субъектами она не возникнет в других сферах. Все другие конкурентные процессы – между властью, бизнесом и гражданским обществом, трудом и капиталом, не сложатся, если политическая конкуренция не задаст общие рамки дозволенного и запретного в разрешении споров и если участники всех споров не будут иметь возможности апеллировать к политическим субъектам. Такой перезапуск конкуренции из нынешнего состояния политической системы возможен только через **принуждение к плюрализму**.

6. Тема готовности российского общества к демократии или наличия в нем запроса на нее, сложна и многопланова. Противники демократизации могут найти массу аргументов в пользу того, что такой запрос выражен слабо, а общество апатично и аполитично. Но это – либо самообман, либо лицемерие. Ни одно общество не готово к демократии, когда она только встает на ноги. К демократии нельзя подготовиться заранее, как нельзя заранее научиться быть отцом или матерью. Многие из наших соседей в Восточной и Центральной Европе двадцать лет назад имели не больше, а меньше предпосылок для демократического развития, но продвинулись по этому пути гораздо дальше нас. В российском обществе небывало силен запрос на решение проблем, которые в политологии именуется «поливалентными», т.е. привлекающими внимание всего общества: коррупция, эффективность власти или полиции, равенство граждан перед законом, занятость, будущее детей. Пригласив общество к реальному включению в дискуссию и политическое участие, власть получит мощную коалицию, построенную на демократических началах. Это – и хороший старт для демократизации, и путь к решению болезненных проблем.

Основные направления действий

Целеполагание действий

Как указывалось выше, главная задача в области развития политической системы – «перезапуск» механизмов политической конкуренции и создание институциональных механизмов диалога, компромисса и разрешения конфликтов. Его основные параметры:

- политически активные граждане получают возможность выбора путей для реализации своих устремлений в рамках партийной демократии (сейчас этот сценарий фактически перекрыт, забит «бюрократическими тромбами»). Дискриминация политического активизма, в том числе уличного, реализуемого в рамках максимально либерализованного законодательства о партийном строительстве, не допускается. Это позволит включить здоровые силы общества в реализацию модернизационного проекта;

- исполнительная власть обретает политическое мышление. Это подразумевает режим реального обсуждения решений с законодательной властью, умение вести диалог с оппозицией и адекватно реагировать на ее критику, обретение не только высшими руководителями страны, но и всем

«верхним этажом» власти навыков публичной политики – умения «продавать» свои решения общественному мнению. Это означает избавление представительной и судебной ветвей власти от контроля со стороны власти исполнительной, освобождение их от функций филиалов Администрации Президента и Правительства – как на федеральном, так и на региональном уровнях;

- отменяется фактическая цензура на федеральных телеканалах, государство решительно отказывается в финансовой и иной поддержке общественным силам, проповедующим авторитарные, изоляционистские, националистические идеи.

Постановка означенных задач четко указывает на необходимость проявления политической воли высшего руководства страны: только оно может послать бюрократии достаточно сильные сигналы и добиться их выполнения. Если «политический класс» откликнется на действия, расширяющие каналы конкуренции, то образуется «встречное движение снизу», которое, собственно, и составит суть реформы политической системы.

Алгоритм развития политического плюрализма

На первом этапе (который может длиться 1-2 шестилетних президентских цикла) политический плюрализм будет в первую очередь развиваться через «парламентскую площадку» (в центре, регионах и локальных сообществах). Это, помимо всего прочего, создаст для партий (как «властной», так и оппозиционных) стимулы бороться за электораты «нового протеста» и «активного меньшинства».

«Единая Россия», возможно, останется на ближайшие 6 лет партией парламентского большинства. Но ее роль **реальной партии** должна предопределять большую, чем сейчас автономию в принятии решений, «внутрипартийную демократию» и реальную, а не декларативную ответственность за свои действия.

Остальные партии должны продемонстрировать способность воспользоваться либерализацией политической системы для того, чтобы привлечь к себе перспективные элитные фигуры, научиться формулировать и отстаивать свою политическую программу в конкуренции с «партией власти». При этом конкуренция должна быть настоящей, то есть оказывать реальное влияние на выработку курса и обеспечивать подотчетность исполнительной власти, но вместе с тем оставаться в рамках консенсуса по основным устоям политической и экономической жизни страны. Иначе говоря, в политике должна выработаться «ограниченная неопределенность»: отсутствие заведомой предрешенности любого спорного вопроса, при гарантии того, что это решение будет искаться в допустимых для всех правовых и политических рамках. Именно такая неопределенность в политической науке считается главным принципом функционирования демократического общества.

Конкретные действия подразумевают:

1. Установление «правил игры». Политические партии, реально претендующие на представительство в парламентах, должны выработать правила ведения политической борьбы – своеобразный «пакт о национальном консенсусе». 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; консенсус по согласию с основами конституционного строя и основных направлений развития России: критика по этим основаниям возможна только «парламентскими методами»; 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 использование 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.

«Правила игры» также должны включать:

- отмену неформальных, но почти неукоснительно соблюдаемых запретов на приход «мейнстримовских» фигур в оппозиционные партии, независимую от Кремля или губернаторов и «местных начальников» финансовую поддержку партий, реальный, а не имитируемый через «мониторинг СМИ» доступ оппозиционеров на федеральные телеканалы и иные значимые СМИ и т.п. ;

- введение ответственности регистрирующих органов за попытки избыточного контроля над внутренней жизнью партий, необоснованные отказы в регистрации. Установление более гибких рамок для возникновения новых или реформирования существующих партий.

Из ныне существующих «невластных» партий наибольшее окно возможностей при этом сценарии получает «Справедливая Россия», чей «стартовый набор» элитных ресурсов лучше, чем у других. Но и для либеральных партий в такой конфигурации возникает реальная электоральная ниша. КПРФ и ЛДПР в любом сценарии сталкиваются с проблемами зависимости от одного ресурса – стареющего электората в первом случае и немолодеющего лидера, во втором.

В случае успешной реализации подобного алгоритма период 2012-2016 годов станет временем роста и становления настоящей партийной системы, выращивания новой партийно-политической элиты. К парламентским федеральным выборам 2016 года эта система с высокой долей вероятности потребует новой перестройки, поскольку к тому моменту встанут как минимум три вопроса:

- сохранится ли в обновленной партийной системе доминирование одной партии или система выйдет на уровень принципиально большей конкурентности?

- кто унаследует ниши КПРФ и ЛДПР – сами эти партии, прошедшие принципиальный «ребрендинг», или новые игроки?

- как заполнится в партийной системе ниша либерального электората?

2. Реформа законодательного процесса. Цель действий Президента в отношении законодательной власти – вернуть ей роль «места для дискуссий» и тем самым решить как минимум три взаимосвязанные задачи: во-первых, восстановить институт парламентской экспертизы, т.е. обеспечить качество принимаемых законодательных актов; во-вторых, укоренить механизмы урегулирования конфликтов, достижения компромиссов, формирования политических коалиций; в-третьих, в полной мере реализовать представительную функцию парламента, т.е. сделать реальностью связь избранных депутатов с сегментами общества, которые они представляют. Как и во многих других случаях, речь идет об изменении не формальных институциональных рамок, а стиля и содержания работы. Это предусматривает:

- восстановление должной парламентской процедуры рассмотрения и принятия законопроектов. Исключение практик «ускоренного» принятия законопроектов, особенно - соблюдение сроков проведения второго чтения, чтобы на законопроект успели отреагировать все субъекты законодательной инициативы;

- наполнение реальным смыслом вновь установленной конституционной нормы о регулярных отчетах правительства перед парламентом – как на федеральном, так и на региональном уровнях. Возможно – предоставление оппозиционным партиям приоритетного права в формулировании вопросов и выражении оценок Правительству;

- восстановление права палат Федерального Собрания выдвигать по своей квоте кандидатуры аудиторов Счетной палаты, чтобы этот институт обрел реальный механизм контроля над исполнительной властью;

- упрощение процедуры инициирования и проведения парламентских расследований, возможно – установления права проведения расследования каждой из палат Федерального Собрания в отдельности;

- введение практики голосования о доверии Правительству в течение первого месяца работы Государственной думы нового созыва, чтобы подтвердить наличие у Правительства опоры на большинство при изменившемся депутатском корпусе;

- введение практики регулярных (не реже одного раза за сессию) выступлений всех министров Правительства РФ, руководителей федеральных служб и агентств в Думе на «правительственном часе»;

- расширение практики парламентских слушаний;

- организация трансляции всех открытых пленарных заседаний Думы в Интернете.

3. Коррекция законодательства о партиях и выборах. Главные

задачи в этой сфере:

- очищение избирательной системы от «бюрократических напластований» - намеренно созданных «механизмов благоприятствования» для «партии власти» и стоящей за ней федеральной и региональной бюрократии;

- оптимизация системы, способствующая как более адекватному представительству в выборных органах значимых общественных интересов, так и формированию профессионального политического класса и дееспособной партийной системы.

Конкретные меры в этой области включают:

- снижение отсекающего барьера на всех выборах, где применяется голосование за партийные списки, до 5%. Это будет логичным продолжением допуска в парламент 1-2 представителей партий, набравших более 5% голосов и снижение искажения представительности парламентов;

- восстановление права политических партий на предвыборные блоки при условии, что для блоков отсекающий барьер устанавливается на более высоком уровне (7-8%) – это известная мировая практика;

- восстановление на федеральных и сохранение на региональных выборах смешанной избирательной системы в связи с тем, что «книжные» преимущества пропорциональной системы в реальных российских условиях дают обратный эффект: «укрепление партий» на практике означает монополию малоавторитетного в обществе института партий на формирование депутатского корпуса. «Партийная дисциплина» списочников оборачивается почти крепостной зависимостью рядового депутата от руководства фракции, поощрением безынициативности и конформизма. Прячась за спинами «паровозов», в представительную власть проходят люди, не ориентированные на диалог и отчетность перед избирателем и неспособные защищать интересы партии в публичном пространстве. Тем самым откроются каналы для вертикальной мобильности в политике. Предпочтительнее, чтобы смешанная система носила «связанный» характер, т.е. избиратель одновременно голосовал и за партию, и за кандидата по своему округу (такая система действует в Германии). В совокупности с другими мерами это будет способствовать как модернизации правящей партии, так и повышению авторитета партийной системы в целом;

- установление (через поправки в Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации") единообразных правил распределения мандатов между партийными списками в виде квоты Хэра (простая квота, определяемая делением общей суммы действительных голосов на число мандатов). Тем самым регионы вынуждены отказаться от применения различных вариантов системы делителей Имперали, которая активно вводится в региональное законодательство в последние годы. Это позволяет оппозиционным фракциям обрести хотя бы минимальную «критическую

массу», устранить бросающееся в глаза отклонения от принципа пропорциональности;

- создание негативных стимулов для практики «паровозов» - включения на первые позиции в списках и региональных группах кандидатов известных лиц (губернаторов, мэров, спортсменов или деятелей культуры), заведомо не собирающихся работать в представительной власти. Это достигается нормой о передаче другим партиям мандата (вариант: двух мандатов) в случае отказа от него кандидата из списка иначе как по серьезным медицинским основаниям. Это не ущемит пассивного избирательного права таких деятелей, но вынудит их занимать в списках заведомо непроходные места;

- упрощение партиям и кандидатам доступа к регистрации на выборах. Это достигается набором мер, применяемых одновременно:

1. Отмена сбора подписей для партийных списков и одномандатных кандидатов от партий, набравших на предыдущих федеральных или региональных (для того же региона) не менее 2% голосов.

2. Восстановление регистрации по залогом для независимых кандидатов и «малых» партий, снижение числа требуемых подписей и увеличение доли допустимого брака.

3. Принятие жесткого и закрытого списка оснований для отказа в регистрации или отмены регистрации партии и кандидата;

- постепенное введение смешанной системы на муниципальных выборах. Необходимо использовать ее как возможность укрепить партийные организации на нижнем уровне публичной власти, но при этом нужны и гарантии от ущемления пассивного избирательного права граждан и искажений пропорциональности (которые, например, неизбежны, если по спискам распределяется меньше 15-20 мандатов). Запрет на введение полностью пропорциональной системы на муниципальных выборах;

- совершенствование избирательных процедур. Более активное внедрение электронных комплексов обработки бюллетеней. Жесткое закрепление в законодательстве прав и полномочий членов избирательных комиссий и наблюдателей, особенно от оппозиционных партий. Введение более жестких норм учета открепительных удостоверений, исключающих злоупотребления. Ужесточение ответственности членов избирательных комиссий за любые действия, повлекшие искажение воли избирателей.

Установление верховенства права и борьба с коррупцией

Формирование действенных правовых институтов особенно важно, поскольку именно они обеспечивают создание и эффективную работу всей институциональной системы общества. Обеспечение верховенства права предполагает, во-первых, установление приоритета прав человека в текущем законодательстве, во-вторых, создание непротиворечивой, «рабочей» и адекватной реалиям дня системы законов, а в-третьих, создание гарантий неукоснительного соблюдения законодательства. Именно в этих

направлениях и должны быть сконцентрированы основные усилия.

В дальнейшей модернизации нуждается **судебная система** – ключевой институт, обеспечивающий верховенство права и действенность законов. Необходимы последовательные действия по укреплению **независимости судебной власти**. Набор институциональных шагов в этой сфере достаточно понятен:

- законодательное установление четких критериев лишения судей полномочий, исключающих возможность произвольного отстранения судей;

- формирование институтов защиты судейского сообщества, в числе которых может быть и не входящий в системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов дисциплинарный суд, рассматривающий дела в отношении судей и состоящий из судей, не участвующих в рассмотрении обычных дел;

- изменение порядка наделения полномочиями председателей судов - переход от их назначения к избиранию председателей самими судьями.

Одним из путей обеспечения автономии и эффективности судебной власти может быть «**децентрализация**» **судебной системы** – как по сферам действия, так и по территориальному принципу. В условиях традиционной российской централизации именно рассредоточение судебной вертикали минимизирует эффекты от вмешательства в правосудие исполнительной власти и «судейского начальства».

Необходимо рассмотреть вопрос о создании **судов различных видов юрисдикции** (например, административных судов, ювенальных судов). Реализация такого подхода будет способствовать и повышению качества рассмотрения дел в результате усиления специализации. В территориальном аспекте судебная система должна быть по возможности «разведена» с пространственными пределами деятельности органов исполнительной власти.

Ключевым направлением модернизации судебной системы должно быть обеспечение ее **открытости и прозрачности** работы. В этой связи нужно ставить вопрос о переводе в электронный формат судебных решений и размещении их в открытом доступе, а также переходить к аудио или видеозаписи судебных заседаний, что будет способствовать не только соблюдению процессуальных норм, но и создавать дополнительные гарантии прав участников процесса.

Усиление демократических начал судебного разбирательства требует изменения отношения к **суду присяжных** и пресечение наметившейся в последние годы тенденции к сокращению сферы его применения. Напротив, перечень дел, которые могут рассматриваться судом с участием присяжных заседателей, должен быть расширен за счет дел по тяжким экономическим преступлениям.

Крайне важным представляется и **расширение процессуальных гарантий прав участников судебного разбирательства**. В частности, необходимо гарантировать право на пересмотр судебных решений в апелляционном порядке не только в арбитражных судах, но и во всех судах

общей юрисдикции.

Очевидно, что нуждаются в серьезном совершенствовании **механизмы обеспечения единства правоприменительной практики**. Дискуссии о возможности использования судебных прецедентов, о роли актов высших судебных инстанций и степени обязательности их учета можно было бы вынести на рассмотрение вновь созданного специального органа, состоящего из делегированных судей всех высших судебных инстанций, для рассмотрения наиболее сложных проблем правоприменения. В качестве одной из приоритетных задач сегодня видится обеспечение действенного механизма пересмотра судебных дел по вновь открывшимся обстоятельствам в связи с принятием решений Конституционного суда.

Одна из ключевых задач правовой повестки дня – это обеспечение **максимальных гарантий прав собственности**. Для этого необходимо дальнейшее совершенствование гражданского, налогового, таможенного, административного и уголовного права. Модернизация законодательства в этой части должна одновременно и создавать условия для большей защищенности собственности. В конечном счете, необходим поиск шагов по оптимизации правового регулирования отношений собственности, обеспечивающий одновременно их защищенность и эффективность.

Начало этому процессу может положить **модернизация уголовного законодательства в экономической сфере**. Предприниматели должны получать четкий сигнал о том, где грань дозволенного и преступного. Они вправе свободно работать в частной сфере и наказываться государством только за реальный вред обществу.

В Общей части Уголовного кодекса предлагается четче определить сферу и принципы применения уголовной ответственности. Не должно признаваться организованной преступной группой (как это имеет место по действующему УК) юридическое лицо, законно зарегистрированное и функционирующее в Российской Федерации.

Предлагается внести в Общую часть УК ряд новелл следующего содержания:

- расширительное толкование уголовного закона запрещается, за исключением толкования норм об освобождении от уголовной ответственности и от наказания и норм об обстоятельствах, смягчающих наказание;

- институты, понятия и термины гражданского и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства;

- все неустранимые сомнения, противоречия и неясности уголовного закона, а равно иных законов и подзаконных актов, применяемых в уголовном деле, толкуются в пользу лица, привлекаемого к уголовной ответственности;

- сделка и (или) иное действие, явившееся основанием возникновения, изменения или прекращения гражданских, земельных, налоговых и иных

правоотношений, законность которых подтверждена вступившим в законную силу судебным решением, не может рассматриваться как общественно-опасное деяние, пока судебное решение не опровергнуто в предусмотренном законом порядке;

- не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при совершении деяния, предписываемого или разрешенного федеральным законодательством или законодательством субъекта федерации, принятым во исполнение прямого указания федерального законодательства.

Такого рода положения, будучи прямо внесенными в Уголовный кодекс, ограничат необоснованное привлечение предпринимателей к уголовной ответственности и уменьшат роль уголовной репрессии в качестве инструмента неправомерного давления на бизнес.

В Особенной части УК необходимо отказаться от признания преступными деяний, состоящих только в несоблюдении какой-либо предписанной законом процедуры, если это не связано с причинением реального вреда (т.е. от формальных составов). Не должно рассматриваться в качестве признака преступного деяния ни получение дохода от экономической деятельности, ни его значительный размер – это цель предпринимательства. Наконец, в силу специфики экономической сферы целесообразно расширить перечень преступлений, уголовные дела по которым возбуждаются исключительно по заявлению потерпевшего: исходя из экономии уголовной репрессии, государство далеко не во всех случаях должно карать за нарушения в сфере предпринимательства, если потерпевший этого не желает.

Использование таких подходов должно привести к исключению из числа преступлений целого ряда деяний, не обладающих общественной опасностью, которая может обосновать уголовную ответственность. В их числе, например, «Незаконное предпринимательство» (ст. 171), «Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней» (ст. 192), «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте» (ст. 193). Для наказания нарушителей во многих подобных случаях достаточно административного штрафа. На деле же - именно эти статьи служат удобным инструментом для возбуждения «заказных» дел в отношении предпринимателей.

Статью 174 «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем» предлагается дать *в новой редакции*, исключая указание на сделку, как способ совершения данного преступления, поскольку использование термина сделка ведет к смешению в законодательстве легальных действий (сделок) и преступления (легализации).

Требует пересмотра формулировка ст. 159, рассматривающая в качестве мошенничества приобретение права на чужое имущество. Уголовное деяние не может быть способом приобретения прав. Предлагается слова «приобретение прав на чужое имущество» из легальной дефиниции

мошенничества исключить. Одновременно следует включить в УК специальные нормы, о преступных посягательствах на имущественные права по тому же типу, как это сделано в отношении ст. 146 («Нарушение авторских и смежных прав»), 147 («Нарушение изобретательских и патентных прав»), 180 («Незаконное использование товарного знака»), 185.2 («Нарушение порядка учета прав на ценные бумаги»).

Более целесообразно использовать по отношению к лицам, осуждаемым за экономические преступления, санкции преимущественно экономического же характера (штрафы), обеспечивая тем самым не только пополнение бюджета и скорейшее возмещение материального ущерба от преступления, но также и дальнейшее развитие законного предпринимательства - вместо разрушения бизнеса необоснованной изоляцией его субъектов.

Уголовно-правовая реформа не может ограничиваться только сферой экономической деятельности. Нуждаются в коренном переосмыслении ключевые подходы государства в сфере правовой охраны общественных интересов. Важнейшая составляющая этого – отказ от чрезмерно репрессивного уклона уголовного законодательства. По численности заключенных на душу населения Россия многократно превосходит практически все развитые страны (за исключением США). За последние 16 лет осуждено более 15 млн. человек – формально, каждый девятый. А значительное «тюремное население» деформирует всю социальную структуру общества, стирая нравственные установки и вызывая психологические аномалии.

Необходимо сократить сферу применения лишения свободы как меры наказания, существенно уменьшить долю «тюремного населения» страны. Назначение данной меры наказания должно ограничиваться только теми случаями, когда в связи с тяжестью совершенного преступления к осужденному нельзя применить более мягкое из предусмотренных наказаний. При осуждении лица впервые за совершение преступления небольшой и средней тяжести, если это преступление не сопряжено с применением насилия, предлагается не применять лишение свободы, если нарушители сами возместили причиненный ущерб либо если преступление было спровоцировано противоправным поведением потерпевшего или представителя власти.

Целесообразно ввести в УК РФ нормы о назначении наказания в виде лишения свободы, как применяемого в крайних случаях, при невозможности назначить наказание, не связанное с лишением свободы. Применительно к преступлениям в экономической сфере в качестве обстоятельств, которые исключали бы назначение наказания в виде лишения свободы, могли бы быть установлены:

- совершение впервые преступления, не относящегося к категории тяжких или особо тяжких;
- отсутствие крупного размера личного обогащения;
- второстепенная роль в совершении преступления;

- совершение деяния в связи со служебной зависимостью от работодателя.

Предлагается максимальный срок лишения свободы при осуждении за совокупность преступлений с 25 до 20 лет, что позволит приблизить его к стандартам европейских стран. В тех случаях, когда преступления не связаны с умышленным лишением человека жизни, имеет смысл ограничить наказание сроком санкции за наиболее тяжкое из совершенных преступлений, как это было в России до принятия действующего Уголовного кодекса.

Еще одно стратегическое направление действий – преодоление **правового нигилизма**. Не может быть исполнен закон, который неизвестен, непонятен или не принят его непосредственными исполнителями. России необходима полноценная система **правового мониторинга**, отслеживающая правоприменительную практику всеми органами государственной власти, с использованием сил и знаний гражданского общества и социологической науки. Ежегодный президентский доклад о состоянии правоприменительной практики должен лежать в основе всей работы по совершенствованию деятельности государства в правовой сфере, задавать стимулы к утверждению верховенства права.

Одновременно необходимы последовательные действия по преодолению правового нигилизма и повышению уровня правовой культуры общества. Поэтому самым важным представляется формирование и реализации **Российской программы правового просвещения**. Изменение самого представления о праве в головах политиков, чиновников, судей, простых граждан представляется более значимым, чем изменение самого права. **Именно победа над правовой «разрухой в головах» представляется самой важной задачей на ближайшие годы.**

Развитие гражданского общества

Главное на начальном этапе – создать систему стимулов для развития гражданского общества. Это подразумевает:

- освобождение законодательства об НКО от избыточных норм контроля со стороны государства. Это включает и оптимизацию законодательства, регулирующего массовые акции;

- создание налоговых, финансовых и иных стимулов для некоммерческих организаций, в первую очередь – сотрудничающих с государством в реализации социальных проектов. Шире – необходимо переопределить правовую основу деятельности общественных организаций, порядка их финансирования, благотворительной деятельности, принципов партнерства с государством;

- с накоплением положительного опыта – распространение этих льгот на все более широкий круг общественных организаций.

В качестве перспективного направления поддержки гражданского общества можно выделить поддержку товариществ собственников жилья.

Практика показывает, что именно их деятельность зачастую стимулирует самоорганизацию граждан и их позитивную активность на локальном уровне. Именно поэтому необходим поиск механизмов их поддержки, в том числе и финансовой¹.

Еще одним способом развития гражданского общества может стать расширение практики общественных слушаний. Имеет смысл проводить их не только на муниципальном, но и на региональном уровне с формализацией порядка учета решений слушаний.

Сетевая демократия: по ту сторону Windows²

Современная российская политическая власть и немаленьких слой либерально настроенных граждан России «друг другу не представлены». Точнее, в системе нынешней представительной власти (что, скорее, можно понимать в сугубо метафорическом смысле) не представлены интересы этого слоя. Поэтому выход политической энергии либералы и демократы ищут главным образом в сетевых сообществах. (Не всегда на улицах, хотя ход из Сети на улицу – прямой.)

Там, в интернете, они строят свою демократическую государственность, свою Швамбранию, которая для них реальнее, чем мир «национального лидера» и «Единой России». Но это не просто рисование по виртуальной контурной карте – сетевая политика не в другом измерении существует, она врывается в реальную, сбрасывает с нее покровы, демонстрируя то обстоятельство, что король в некоторых местах голый, разоблачает коррупцию, осуществляет политическую мобилизацию и развивает волонтерство.

Это особая страна, вторая Россия, оппозиционная по отношению к России первой. Правда, ошибочно было бы думать, что первая Россия менее виртуальная, менее электронная, чем вторая: она придумана телевизором, и у нее есть своя партия – «партия телевизора». Которой и противостоит пока меньшая по размеру, но гораздо более мобилизованная и активная «партия интернета», имеющая неплохие технологические, а значит, политические перспективы.

Во второй России – свои порядки и правила, своя иерархия ценностей, свои, если угодно, авторитеты и даже «президенты», например, Алексей Навальный. Мнение второй России совсем не учтено в результатах разнообразных голосований – региональных, думских, президентских, даже если допустить, что их результаты не фальсифицированы (во что вторая Россия не верит).

И потому главной задачей политической модернизации является задача сближения и восстановления каналов связи между этими двумя Россиями – телевизионной и сетевой. В противном случае между ними

¹ Эта и следующая мера подробно изложена в предложениях губернатора Кировской области Н.Ю.Белых.

² Автор - А.В.Колесников

может разразиться самая настоящая гражданская война. Или они дистанцируются друг от друга до такой степени, что уход в виртуальное пространство будет приравнен уже не к внутренней, а внешней эмиграции – граница будет проходить по экрану компьютера. Такая ситуация катастрофична для страны, потому что она лишится креативной энергии лучшей части своих граждан, которые профанированием выборов в первой России разжалованы из граждан в «население».

Сеть перестала быть лишь частью потребительской культуры. Она становится элементом и средой новой политической культуры – здесь потребительская свобода конвертируется в политическую. Соответственно, рождается **новый тип прямой демократии – демократия Сети, или сетевая демократия.**

Источник, драйвер, социальная основа сетевой демократии – не столько средний класс, не столько даже креативный класс, knowledge workers, сколько межклассовая среда, а она гораздо шире: интернет доступен не только высшему среднему и среднему среднему классам, но и людям более «низкого» происхождения. И чем доступнее Сеть в потребительском смысле, тем более масштабной становится «партия интернета», группа адептов сетевой демократии, для которой, кстати говоря, идеология уже не является квалифицирующим признаком – если «сетевики» и либералы, то скорее стихийные, чем идейные. Если угодно, это – сетевой либерализм.

Чем глубже проникает в ткань социальной и политической жизни сетевая демократия, тем меньше остается секретов, которые может скрыть от жителей и второй, и первой России ее власть. Собственно, сетевая демократия – единственный эффективный способ борьбы с коррупцией.

Сетевая демократия обеспечивает не только «свободу от» - от мерзостей первой России. Она формирует среду и механизмы мобилизации «свободы для» - для проявления активности, для избавления от апатии, для помощи попавшим в беду, для защиты пострадавших и ущемленных, для гражданского активизма и волонтерства. Именно здесь, во второй России, рождается гражданское общество. Первая Россия боролась со второй в форме НКО, но проглядела **виртуализацию гражданского общества: рефлексующие и активные граждане отселились в Сеть**, во вторую Россию.

Сеть стала инструментом демократии, средой ее обитания. Сеть стала оболочкой давно забытого понятия – **«общего дела», нравственного клея общества.** Общее дело - это та точка, в которой теоретически возможно сближение и взаимопроникновение двух России – путем исправления, в том числе нравственного, первой России.

Общее дело сближает. Общее дело предполагает соучастие, солидарность, демократию. Потому что, как говорили римляне, чья система права лежит в основе современного правопорядка, quod enim ad multos attinet, «то, что затрагивает многих, должно решаться ими». Это и есть путь к res publica, к общему делу, к подлинно республиканской форме правления.

Общее дело предполагает расширение инфраструктуры участия

(О.Хархордин), диалогический дискурс власти и общества, новый тип лидерства.

Расширение инфраструктуры участия понимается не только в политическом смысле как использование инструментов представительной и прямой демократии для участия в политике и в процессе влияния на политические решения. Но и в смысле общегражданском – как волонтерский активизм, как проявление неравнодушного отношения к тому, что происходит в стране. Это и добровольная помощь пострадавшим в теракте, и борьба против питерского «газоскреба», и защита Химкинского леса, и многие другие проявления гражданского активизма. Инструменты такого участия – это и благоприятные условия для реализации конституционного права граждан на собрания, митинги и демонстрации, и использование для гражданской мобилизации интернет-среды, включая возможность обратиться к президенту РФ напрямую, поверх государственной бюрократии.

Именно к президенту, потому что в цикле 2008-2012 только он реагировал на сигналы гражданского общества, идущие с помощью сетевой демократии – поверх барьеров, поверх бюрократии, по ту сторону Windows.

Консервация отсталости первой России, отсталости в бытовом смысле, даже не ментальном – жизнь без бытового газа, канализации, интернетизации – способ сохранения первой России в нетронутым виде с ее послушным электоратом, не всегда способным разобраться даже в самом скудном электоральном меню. Одной сетевой демократии мало для того, чтобы преодолеть мерзость отставания. В пространство свободы должна быть включена зона традиционной представительной демократии. Только для этого надо отпустить вожжи в первой России - дать возможность расширить электоральное меню и тем самым вернуть гражданам полную, без ограничений и оговорок, свободу выбора, соответствующую вызовам постиндустриальной эры. Тогда вторая Россия выберется из своего сетевого гетто, из своей волшебной страны сетевой демократии и сможет влиять на события в воссоединенной России еще и с помощью выборов. Тогда в полной мере будет восстановлена демократия участия, демократия налогоплательщика, когда в обмен на налоги граждане станут получать сервисные услуги от государства-ателье, а не несоразмерные дозы насилия и хамства от коррумпированного государства-Левиафана.

Федерализм и местное самоуправление

Территориальное измерение политического развития на планируемую перспективу должно обеспечивать, с одной стороны, достижение более сбалансированного распределения ресурсов, политических и административных возможностей по линии «федеральный центр – регионы – местное самоуправление», а с другой – выделение четких приоритетов пространственного развития.

Необходимость развития реального федерализма все чаще обсуждается

в России. Результаты деятельности "вертикали власти" сильно разочаровывают, однако сохраняется и страх возвращения того "федерализма", под которым понимают децентрализацию 1990-х гг. Действительно, в период децентрализации баланс интересов центра и регионов был менее асимметричным, но цивилизованных механизмов согласования интересов так и не возникло. Каждая сторона продавливала свои интересы угрозами и шантажом, выигрывал тот, кто был на данный момент сильнее.

Не стоит ожидать, что реальный федерализм чудодейственно и быстро улучшит систему согласования интересов. На ранних стадиях федерализации риски нестабильности возрастают, регионы, получившие преимущества первыми, будут сопротивляться продолжению реформ. Но без создания нормальной политической системы согласования интересов федерального центра и регионов по-прежнему будут действовать неформальные институты, деформирующие мотивацию российских территорий, будет и дальше воспроизводиться неэффективное и затратное управление пространственным развитием, порождающее сверхцентрализацию, подковерную и коррумпированную борьбу за федеральные трансферты, изживенчество региональных властей.

Россия раньше или позже придет к реальному федерализму и децентрализации, но следует принимать во внимание и преимущества, и риски такого перехода. Выделим важнейшие из них.

1. В России далеко не самые благоприятные условия для формирования реального федерализма, экономическое неравенство регионов России велико и растет, оно обусловлено объективными законами пространственного развития. Это означает, что **российский федерализм будет развиваться в условиях сильной социально-экономической асимметрии пространства**. Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций "сверху", преследующим Россию на протяжении веков. На первый взгляд, централизованная система управления более предпочтительна: проще помогать менее развитым регионам, можно задавать единые правила игры для преодоления барьеров пространства, можно менять число и границы регионов, объединяя их в соответствии с планами центральной власти. Но именно эта "простота" создает ловушку модернизации, уничтожая конкуренцию регионов.

2. Развитие федерализма и перемещение полномочий, ресурсов и ответственности на уровень регионов **стимулирует конкуренцию**. Это единственно возможный путь для активизации потенциала более развитых и конкурентоспособных регионов, выработки и распространения лучших практик. Неизбежны риски разной политики регионов, будут "выигравшие" и "проигравшие", что усилит пространственную дифференциацию, модернизация всегда болезненна. Необходимой санкцией для "проигравших" должна быть смена региональной и муниципальной власти путем прямых и равных выборов, т.к. контроль только сверху (со стороны федеральных властей) показал свою ангажированность и неэффективность.

Развитые и продвинутые регионы еще до кризиса включились в конкуренцию за инвестиции, но пока еще слабо – за человеческие ресурсы. Потенциал регионов-лидеров может быть реализован только при **большой** финансовой и управленческой самостоятельности и активизации конкуренции за инвестиции, которая способствует модернизации институтов. Менее развитые регионы модернизируются медленнее и с сильными дисбалансами, но практически в каждом есть свои зоны/точки развития на уровне муниципалитетов, еще более жестко ограниченные в ресурсах и полномочиях. Особенно важна конкуренция крупных городов (не только «миллионников», но и других региональных центров), стимулирующая модернизацию институтов.

3. Федерализм препятствует сверхцентрализации финансовых ресурсов, тем самым усложняется **проведение масштабной выравнивающей (перераспределительной) социальной политики**, инвестирование в модернизацию инфраструктуры и человеческого капитала слаборазвитых территорий. Такой риск существует, но нужно видеть и дефекты современной ситуации: концентрация финансовых ресурсов в центре и последующее перераспределение приводят к снижению ответственности регионов-получателей. Кроме того, для современной России типично "ручное управление" при межбюджетном перераспределении финансовых ресурсов, в том числе на социальные цели, а федерализм вынуждает федеральные власти играть по более прозрачным правилам.

4. Один из важнейших ракурсов территориальной модернизации – снижение экономического расстояния (транспортных издержек), необходимое для «сшивания пространства», что особенно важно для внутренних регионов страны. Федерализм создает **лучшие возможности для координации и выбора наиболее эффективных инфраструктурных проектов**.

Раньше или позже придется признать, что наиболее эффективно горизонтальное объединение усилий регионов для решения действительно острых инфраструктурных проблем при координирующей роли и софинансировании федерального центра. Неизбежны конфликты при принятии решений, но это единственный путь к повышению эффективности инфраструктурных инвестиций.

5. Федерализм не является "палочкой-выручалочкой" для социально-экономического развития России, в нем заложены сильнейшие внутренние конфликты и риски. Но **федерализм способствует модернизации пространства, стимулируя лучшие практики, навыки горизонтального согласования интересов и снижая риски принятия и реализации заведомо неэффективных решений**.

В силу указанных причин очевидна необходимость принципиального изменения основного вектора территориальной политики: от доминировавшего в последнее десятилетия централистского тренда необходимо переходить к поэтапной, но неуклонной децентрализации политических институтов. В условиях, когда сосредоточение власти, бюджетных ресурсов, да и политической жизни в целом на национальном

уровне достигло предельных значений, необходима разработка системы мер для последовательного укрепления регионального и местного «звеньев» управленческой системы.

При этом более оправданным представляется путь от принципиального повышения качества местного самоуправления к расширению самостоятельности регионов, нежели логика передачи полномочий из центра в регионы, а из регионов – в муниципалитеты.

Ключевым фактором, меняющим политическую роль и возможности субъектов федерации должно стать **расширение бюджетного федерализма**, устраняющее нынешнюю диспропорцию в распределении ресурсов (при которой 60% консолидированного бюджета поступает в федеральный бюджет, а только 40% - в региональные и местные бюджеты). Необходимо как принципиальное перераспределение доходных источников между уровнями публичной власти, так и предоставления субъектам федерации права реального определения приоритетов своей бюджетной политики.

Нынешние бюджетные механизмы реализации программ развития (целевые программы и субсидии) должны быть сохранены, что позволит федеральному центру выстраивать приоритеты национального уровня (в том числе, приоритеты модернизационного характера). Однако участие регионов в совместно финансируемых проектах будет серьезно усилено, что будет стимулировать формирование устойчивой политической системы согласования приоритетов (по линии «центр-регионы-муниципалитеты»).

Можно рассмотреть и вопрос о разработке и использовании новых, более гибких способов целевой финансовой поддержки регионов по типу известных в зарубежной практике «комплексных» грантов (block grants) - при их предоставлении должны очерчиваются целевые ориентиры развития территории, но предоставляться определенная свобода выбора приоритетных целей с учетом местной специфики.

Очевидно, что передача на уровень субъектов федерации доходных источников взаимосвязано с **расширением функций и полномочий региональных властей**. В этом смысле уместно говорить о запуске процессов передачи полномочий, ресурсов и ответственности от федерального центра регионам, а от регионов муниципалитетам, чтобы устранить «компетенционный дисбаланс уровней власти». Автономия регионов должна расширяться параллельно с укреплением муниципального уровня власти и механизмов гражданского участия, что даст гарантии от избыточного сосредоточения политического ресурса в руках «губернаторского корпуса» и **нового «парада суверенитетов»**.

Другое важное направление укрепления федерализма – **усиление возможностей влияния регионального сообщества на деятельность исполнительной власти субъекта федерации**. Отказ от прямых выборов глав регионов был призван стабилизировать взаимоотношения региональных и федеральных властей на определенном этапе формирования институциональной структуры современного государства. Однако должен быть поставлен вопрос о восстановлении влияния роли граждан региона на

формирование исполнительной власти субъекта федерации – сначала через повышение роли фракций в региональном законодательном собрании и альтернативные выборы главы региона депутатами, в конечном итоге – возврат к прямым выборам губернатора.

Сохраняет актуальность и вопрос о **модернизации порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания России**. Должен быть решен вопрос о непосредственном участии населения региона в процессе определения представителей в Совете Федерации.

Передача полномочий, ресурсов и ответственности на региональный и муниципальный уровни стимулирует конкуренцию субъектов федерации и муниципальных образований. При неизбежной асимметрии пространственного развития, такой подход будет способствовать активизации потенциалов конкурентоспособных территорий и модернизации политического пространства.

В области развития местного самоуправления необходимы **шаги, обеспечивающие системный рост муниципальной активности и муниципальной инициативы**. Необходима разработка и утверждение новой **Концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации**, определяющей основные принципы его функционирования и векторы совершенствования. Принятие подобного документа должно стать результатом публичной политической и экспертной дискуссии, в том числе на уровне субъектов федерации и муниципальных образований, а его реализация – предметом гражданского контроля.

Ключевым направлением территориальной политики должно стать **стимулирование прямого участия жителей в местном самоуправлении**. Крайне важно доведение до людей объективных сведений о возможностях местного самоуправления в рамках самых разных коммуникационных площадок – от образовательных учреждений до средств массовой информации. Необходимо подготовить и реализовать комплекс мер по муниципальному просвещению граждан, дать серьезный толчок к формированию в обществе подлинной культуры самоуправления.

Однако интерес жителей к местному самоуправлению не может проснуться в условиях отсутствия у муниципалитетов реальных возможностей влиять на развитие территорий, что в значительной степени связано с их финансовой автономией и бюджетными возможностями. Муниципалитеты должны получить **действенные стимулы для развития своей налоговой базы**. Стратегическим ориентиром должно стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. Следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.

Речь не идет о выходе на бездотационный уровень всех муниципальных образований – это абсолютно нереально. Однако необходимо увеличение

налоговых отчислений хотя бы до такого уровня, при котором административные центры субъектов федерации – наиболее сильные муниципалитеты, играющие при этом ключевую роль в трансляции импульсов развития на периферию, смогут работать без поддержки вышестоящего уровня бюджетной системы. Подобные меры позволят в перспективе расширить налогооблагаемую базу не только для местных, но также для федерального и региональных бюджетов.

Города должны получить не только финансовую свободу, но и возможности использования находящихся в них земельных ресурсов. Для этого право распоряжения так называемыми «нераспределенными земельными участками» необходимо вернуть с регионального на муниципальный уровень.

Необходимо расширять практику проектного финансирования муниципальных инициатив – идущих «снизу» начинаний по благоустройству и модернизации конкретных территорий. Пусть масштаб таких проектов локален (например, строительство спортивной площадки, ремонт местного дома культуры, установка уличного освещения), лучшие из них должны стать предметом государственной поддержки. Именно по такому пути уже пошла Кировская область, где реализуется программа грантов на реализацию инициатив жителей муниципалитетов.

Актуальной остается и проблема **дальнейшего совершенствования разграничения полномочий**. Необходимо повысить одновременно и гибкость, и определенность муниципальной компетенции. Имеет смысл разделить перечень вопросов местного значения на «обязательный» и «факультативный» списки. В обязательный должны быть включены только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов соответствующего типа. Вопросы из «факультативного» списка, потребность в решении которых возникает у населения отдельных территорий, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования. Примеры таких факультативных сюжетов - поддержка муниципальным образованием инновационной деятельности, реализации научно-технической и промышленной политики. Тем самым, муниципалитеты смогут принимать на себя дополнительные обязательства по участию в модернизационном процессе.

Вместе с тем, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства. Возложение на муниципальные образования части функций в таких сферах, как предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка, без должного обеспечения и конкретизации размывает ответственность федеральных органов за решение соответствующих вопросов и создает недопустимые риски снижения уровня безопасности граждан.

Сохраняя вариативность структур муниципального управления (в частности, возможности как прямых выборов глав муниципалитетов, так и

назначения главы местной администрации по конкурсу) необходимо **пресечь «ползучий» переход к фактической «назначаемости» мэров руководителями регионов посредством использования модели «сити-менеджера»**. Для этого нужно исключить практику участия представителей субъекта федерации в процедуре формирования конкурсной комиссии (и одновременно включить в них представителей гражданского общества, политических партий и экспертного сообщества); законодательно закрепить процедуры проведения конкурса и гарантии (в том числе, судебные) защиты прав их участников.

Федеральная политика в сфере местного самоуправления нуждается в принципиальном изменении ее принципа: от **максимальной унификации правового регулирования в масштабах страны**, оставляющей мало места для учета местных особенностей, **к большей дифференциации** по территориальным зонам, типам территорий и типам муниципальных образований. Прежде всего, должны быть принципиально разделены подходы к городским и «пригородным» муниципалитетам (в том числе, оказавшихся де-факто инкорпорированными в городские агломерации), с одной стороны, и к сельским муниципальным образованиям – с другой.

Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, увеличивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, развивать потенциал своего территориального роста. Напротив, в неурбанизированных зонах государство в большей степени должно взять на себя ответственность за строительство и работу крупных инфраструктурных объектов, соблюдение базовых стандартов оказания услуг и финансового обеспечения. В этой связи необходимо законодательно закрепить правовой статус городских агломераций как особых территориальных единиц; отладить практики межмуниципального и межрегионального сотрудничества для эффективного решения общих вопросов городских агломераций, выработать стандарты и механизмы федеральной и региональной поддержки развития агломерации (в том числе, реализации в них межмуниципальных инфраструктурных проектов).

Имеет смысл также рассмотреть вопрос об установлении допустимых рамок «территориальной экспансии» городов. В Федеральном законе №131-ФЗ необходимо четко регламентировать преобразование муниципальных образований одних типов в другие (например, районов в городские округа и наоборот) при четком закреплении возможных случаев и процедур, исключающих злоупотребления. Также стоит обсудить возможности создания особой разновидности городских округов (городских агломерированных округов) как единых муниципальных образований, территориально охватывающих урбанизированные зоны вместе с пригородами, с сохранением внутри территорий таких округов поселений как муниципальных образований «низового» уровня. Однако здесь важно заметить, что приоритетным является все-таки использование договорных механизмов сотрудничества независимых муниципалитетов в рамках городских

агломераций, нежели формирование двухуровневой системы муниципальных образований на их территориях.

Одновременно необходимо дальнейшее совершенствование возникшей в результате муниципальной реформы 2003-2008 гг. двухуровневой системы местной власти в сельской местности, которая уже показала свою несбалансированность. Суть предложений – предоставить в среднесрочной перспективе (3-5 лет) возможность законами субъектов Российской Федерации реализовать переход к осуществлению местного самоуправления только на уровне поселений и городских округов (с формированием на уровне районов территориальных органов субъектов федерации).

В качестве альтернативной модели для выбора субъектов Федерации может быть предусмотрено сохранение «второго этажа» муниципальных образований в формате «районы для поселений». При этом законодательно все вопросы местного значения и доходные источники местных бюджетов должны быть закреплены за поселениями, а районам полномочия могут с необходимыми финансовыми средствами передаваться поселениями только в той части, в которой сами поселения с ними справиться не в состоянии.

В результате дифференциации организационных и территориальных моделей работы местного самоуправления в городской и сельской местности должны быть обеспечены как стимулы для развития «точек роста», так и гарантии получения «жизнеобеспечивающего пакета» публичных услуг жителям периферийных мест.