

точения в других направлениях. Тогда будут иметь право на жизнь (и гарантировать это право другим) потомки тех, кто сейчас участвует в определении основ будущей политической системы и международного права.

1. Гроций Г. О праве войны и мира. - М., 1956
2. Хейзинга Й. Homo ludens. В тени завтрашнего дня. – М., 1992
3. Кант И. К вечному миру // Сочинения в 6 т., Т.6
4. Современные войны: гуманитарные проблемы: Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – М., 1990
5. Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет. – М., 1996

## О СПОСОБНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ К САМОСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ (НЕКОТОРЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО СТАТЬЕ И.П. КЕНЕНОВОЙ «ТРУДНО ЛИ ЭЛИТАМ ПРИМЕНИТЬ ЗАКОН К СЕБЕ?»)

С.В. Васильев (Псков, Россия)

Значительный интерес вызывает статья И.П. Кененовой, доцента кафедры конституционного и муниципального права МГУ, под названием «Трудно ли элитам применить закон к себе?» [3]. Автор, анализируя широкий круг научных работ, ставит проблему способности российской элиты к «самоочищению» и «самосовершенствованию». Пожалуй, это крайне актуально сегодня, поскольку дальнейший процесс поступательного движения социума невозможен без серьезных *качественных изменений* в самой элите, весьма «избалованной» условиями, если можно так выразиться, «комфортного» правления (несменяемость, некоторая безответственность, возможность широкого усмотрения в решениях, граничащая с произвольностью), успешное пользование которыми несколько препятствует позитивным изменениям в обществе и фактически «нейтрализует» желание элиты такие изменения инициировать.

Прежде всего, речь идет об обеспечении *прозрачности и ответственности* в среде отечественной политической элиты, которые позволят уменьшить её «закрытость», повысив тем самым степень ответственности, и, возможно, стимулировать её заинтересованность в собственном качественном обновлении и обновлении социума, формировании свободной конкурентоспособной экономики.

В противном случае элита просто «эксплуатирует» в своих *интересах* множасьщиеся проблемы государства и общества, позволяющие ей использовать режим правления «на случай» (так называемое «ручное» управление) с неимоверным расширением регулятивных возможностей административного ресурса. Возможно, правящую элиту *вполне устраивает* сложившийся порядок, поскольку для неё он обеспечивает условия стабильного обогащения путём востребованного администрирования, создания беспрецедентной зависимости всех остальных от государственного усмотрения. Такой порядок *очень удобен и комфортен* для группы лиц, условно именуемых «правлящей элитой».

Есть примеры того, как усиливается роль административного ресурса. Например, административная реформа, «как считают эксперты [9], ... не решила ... задачу повышения эффективности (выделено мной – С.В.) взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, но привела к появлению многочисленных административных регламентов (выделено мной – С.В.), которые, по оценкам ряда ученых, не столько рационализировали процесс управления, сколько описали существующие бюрократические «ритуалы». Появилась дополнительная волна отчетности, оторванной от реальных приоритетов власти. В качестве примеров исследователи упоминают о 380 индикаторах губернаторской эффективности, сомнительных с точки зрения управления и не повлиявших на карьеру губернаторов в той мере, в какой имело значение их сотрудничество с «Единой Россией» [3, с.19].

В статье И.П. Кененовой идёт речь о поиске *средств обеспечения прозрачности и ответственности* в среде отечественной политической элиты. Надо полагать, что сейчас условия таковы, что элита весьма «закрыта» (= непрозрачна) и, как следствие, в значительной мере безответственна, не заинтересована в должной мере в позитивных общественных преобразованиях, упорно отстаивая уже сформировавшиеся «консервативные» порядки, выгодные ей.

Особенность механизма государственного управления России - в наличие «элементов клиентелизма, то есть клиентско-патронских (или, как их порой, может быть, не вполне удачно называют, клиентарно-патронажных) сетей» [3, с.21]. При этом «клиентско-патронские... сети формируются путем выстраивания системы личных связей между представителями политической элиты. Данная система *вытесняет* (выделено мной – С.В.) правовые институты из сферы регулирования отношений по осуществлению публичной власти» [3, с. 21]. Поэтому и некоторые эксперты предостерегают, что «адаптация успешного зарубежного опыта **системной борьбы с коррупцией** в государственных структурах затруднена из-за угрозы потери управляемости социумом в случае устранения сложившейся системы такого рода сетей» [1, с. 91].

При всей неблагоприятности наличия патронажных сетей в государственных структурах современной России, нельзя отрицать, что они являются некоторым инструментом сохранения *стабильности* социума,

в котором властная элита традиционно играет огромную роль и пользуется значительным влиянием, а потому и порядок, *удовлетворяющий эту элиту*, несомненно, с одной стороны, придает ситуации в стране элемент устойчивости. При устранении сложившейся системы такого рода сетей возникает угроза потери управляемости социумом.

Ссылаясь на мнение Н.С. Назарова, цитируемый автор отмечает, что «клиентелизм формирует структуру данной системы: отношения личной зависимости, где экономические и властные ресурсы патрона обмениваются на политическую и электоральную лояльность клиентов [5]» [3, с. 23].

И.П. Кененова считает: «Если исходить из достаточно обоснованного предположения о наличии таких сетей в России, то имеет смысл задаться вопросом: какие действия со стороны государства и общественных формирований могут привести к оздоровлению системы публичной власти, не ввергнув страну в хаос?» [3, с. 23]. Вероятно поэтому автор утверждает, что «центральной темой статьи является *определение баланса между государственным и общественным компонентами конституционно-правовых средств обеспечения прозрачности и ответственности* в среде отечественной политической элиты» [3, с. 23].

При описанных выше обстоятельствах, слово «баланс» является ключевым и понятно почему. Предполагается некоторая *договоренность* (= диалог) между властными институтами (публичной властью) и институтами гражданского общества *о согласованных интересах обеих сторон* действиях, например, по борьбе с коррупцией. Только такие «осторожные» и постепенные действия со стороны государства и общественных формирований способны привести к оздоровлению системы публичной власти, *не ввергнув страну в хаос*. Резкие движения недопустимы из-за угрозы потери управляемости социумом в случае попыток кардинального устранения сложившейся системы такого рода клиентско-патронских сетей. Иными словами, автор статьи пытается определить, *как сформировать* систему обеспечения прозрачности и ответственности в среде отечественной политической элиты *на основе баланса между государственным и общественным компонентами этой системы*.

Но возможно ли такое решение, если сам автор обращает особое внимание «на двойственность правового и фактического положения институтов гражданского контроля в России: с одной стороны, наиболее «успешные» из них зависят от государственной поддержки и директив, тогда как деятельность тех, кто оказались без покровительства со стороны государственной власти, заметно затруднена. Получается, что противодействие коррупции со стороны общественных структур, которым надлежит быть автономными, этого важного качества лишены, а механизмы внутрисударственного контроля действуют избирательно и неэффективно» [3, с. 27]. Более того, как полагают некоторые политологи, «в России не достигнут тот уровень развития гражданского общества, который позволяет ему выступать самостоятельно как равноправному партнеру государства» [4, с. 39 - 40].

Что же тогда будет положено в основу «баланса» между государственным и общественным компонентами системы *обеспечения прозрачности и ответственности* в среде отечественной политической элиты? Как-то слабо верится в эффективность подобного балансирования между «партнёрами», не вполне равноправными изначально. Надо полагать, такой «баланс» будет лишь некоторой видимостью, способной на какое-то время скрыть абсолютную зависимость институтов гражданского общества от воли государства.

Думается, что ответ на поставленный выше вопрос не может быть однозначным. Например, выдвигается гипотеза о поэтапном (постепенном, осторожном – С.В.) характере формирования системы противодействия коррупции. «...На первом этапе формирования комплексной межотраслевой системы противодействия коррупции следует уделить особое внимание *достижению баланса* между конституционно-правовыми нормами, призванными обеспечивать *деятельность государства по самоочищению*, и предписаниями, позволяющими институтам гражданского общества участвовать в борьбе с коррупцией. Достижение такого баланса является залогом демократической модернизации российского общества» [3, с. 30]. Это несомненно привлекательное предложение, но опять о том же: позволят ли *рамки такого «баланса»* обеспечить реальную *деятельность государства по самоочищению*, а институтам гражданского общества *эффективно участвовать* в борьбе с коррупцией?

В научной литературе отмечается [1], и на это обращает внимание И.П. Кененова, что «в результате **персонализации** правления неизбежно происходит ухудшение качества властных институтов и рост коррупционных рынков, поскольку на смену легальным «правилам игры» в политической сфере приходят *скрытые от общества правила*, которые устанавливаются патронатными сетями, вытесняющими формальные институты власти. Эти новые «правила игры» обеспечивают лояльным группам привилегированный доступ к общественным ресурсам, что в долгосрочной перспективе ведет к деградации социальных институтов (реализовать *свои интересы* граждане могут только через доступ к патронатной сети) и снижению уровня доверия общества к власти» [3, с. 31].

Надо полагать, что здесь также речь идёт о некотором достигнутом «балансе» между обществом (гражданами) и институтами власти, поскольку эти отношения уже достаточно устойчивы и стабильны, их крайне сложно изменить. Но этот «баланс» явно сбалансирован в пользу институтов публичной власти, позволяя им обеспечивать реализацию интересов граждан *только через доступ к патронатной се-*

ти, когда граждане *крайне зависимы* в рамках таких «соглашений». Здесь можно говорить о доступе на условиях, определяемых (= диктуемых) институтами публичной власти, а лояльность становится неотъемлемым элементом системы такого балансирования.

Есть уже и реальные примеры попыток «самоочистения»: «...Российское Правительство, «откликнувшись» на ... «дискуссию о прозрачности» между СМИ и руководством крупнейших ОАО с государственным участием, приняв 25 марта 2015 года Постановление № 276 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 613 и от 18 декабря 2014 года № 1405» [7], уточнило перечень руководящих сотрудников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством, сведения о доходах, расходах и имуществе которых (их супругов и несовершеннолетних детей) размещаются на официальных сайтах организаций в сети Интернет и предоставляются общероссийским СМИ для опубликования. Из этого перечня *было исключено* (выделено мной – С.В.) руководство коммерческих компаний с государственным участием, однако обязанность этих лиц представлять соответствующие сведения в Правительство сохранилась. Упомянутое решение получило обширный публичный резонанс. ... Пресс-секретарь главы Правительства РФ Н. Тимакова ... объяснила, что руководители компаний с государственным участием «в строгом смысле не являются госслужащими, а являются представителями коммерческого бизнеса» и, будучи участниками коммерческого рынка, должны быть освобождены от необходимости декларировать публично свои доходы, сведения о которых составляют коммерческую тайну» [8].

Комментируя вышесказанное, И.П. Кененова справедливо замечает, что «затруднения, которые испытывали представители ведущей группы политической элиты в ходе применения антикоррупционного законодательства «по отношению к себе», привели не к разрешению данной проблемы по существу, а к переводу ее с правового на политический уровень. Правовые предписания о прозрачности движения средств представителей элиты были заменены политическими установками, «снимающими» саму необходимость правового разрешения данной проблемы и тем самым выводящими ее из «зоны видимости» для гражданского общества. Такая забота о конфиденциальности доходов коммерсантов, ведущих бизнес в государственных интересах, скорее является подтверждением существования **патронатных сетей**, чем озабоченности государства защитой прав субъектов хозяйственного оборота» [3, с. 33].

Вот такой любопытный «частный» пример «балансировки» процесса и разрешения проблем отношений с гражданским обществом! Получается, что некоторые проблемы «разрешаются» не путём поиска инструментов, способов их реального решения по существу, а посредством их властного «снятия» и вывода из «зоны видимости» гражданского общества, которое *не в состоянии обязать* государство к соответствующей отчётности. В конечном счете, это стимулирует ещё более *глубоко законспирированную* «закрытость» публичной власти.

Далее автор предлагает некоторые рекомендации по совершенствованию прозрачности и ответственности институтов публичной власти: «для того чтобы представители политической элиты «научились» применять правовые предписания о прозрачности и ответственности к себе, не соблазняясь желанием сделать их нормы более «комфортными», требуется, как показывает практика, в первую очередь обеспечить *прозрачность отбора кадров по меритократическому принципу* (выделено мной – С.В.) на руководящие должности в системе исполнительной власти. Сложившийся к настоящему времени способ отбора воспринимается самими государственными служащими как неэффективный. При этом именно **низкий уровень нравственных характеристик** государственных служащих они же сами и рассматривают [10] в качестве главного фактора, порождающего коррупцию» [3, с. 34].

Здесь есть определенное пространство для критики, вытекающей из некоторой нелогичности общей картины. Как нам представляется, именно сложившийся к настоящему времени способ кадрового отбора *вполне устраивает* институты публичной власти в основном, поскольку позволяет формировать их так, как это необходимо для укрепления *порядка патронатных сетей*. Вполне возможно, что с точки зрения профессиональных качеств всё это воспринимается самими государственными служащими как неэффективное, но это *вполне устраивает их* в рамках уже сформировавшейся системы клиентско-патронских связей. Да и низкий уровень нравственных характеристик государственных служащих просто *необходим* патронатным сетям и *наиболее адекватен* отношениям в их рамках, неизбежно усиливая зависимость *от личных связей, но не от деловых, профессиональных качеств*. И то, что низкий уровень нравственных характеристик рассматривается в качестве главного фактора, порождающего коррупцию, не всегда является препятствием для таковой, поскольку сама коррупционная составляющая в известной мере востребована как эффективный инструмент укрепления патронажа. Это подтверждается тем, что государство стремится «к избирательному применению антикоррупционных мер ...», в среде политической элиты *под прикрытием антикоррупционных целей* практикуются методы неправомерной политической и экономической конкуренции» [3, с. 34].

Серьезная проблема нашей страны – отсутствие развитых институтов гражданского общества, способных реально конкурировать с государством, обеспечивая свою сферу ответственности, ограничивая государственный произвол там, где он при определенных обстоятельствах может проявляться. Вот мне-

ние ряда авторов, цитируемое И.П. Кененовой [3, с. 34], согласно которому «результаты изучения реального уровня гражданского участия в России показывают, что больше половины отечественных общественных объединений можно считать несамостоятельными и в этом смысле - **имитационными структурами**. Причем данные структуры заняли доминирующее положение по отношению к **реальным общественным объединениям**, получая государственную помощь (финансовую, организационную и правовую) и представляя, по существу, «официальный образ» гражданского общества. Тогда как усилия свободных от государственного патроната гражданских активистов не опираются на достаточную материальную базу, их объединениям сложнее привлечь необходимые ресурсы» [2, с. 97].

Обратим внимание на те выводы, которые сделаны И.П. Кененовой. По её мнению, «ситуация в сфере борьбы с коррупцией показывает, что внутригосударственным институтам (даже при наличии «политической воли», поддерживающей их) *без корректирующих усилий* (выделено мной – С.В.) гражданских активистов зачастую затруднительно «применить закон к себе». ...Представляется, что *без продуктивного диалога* (выделено мной – С.В.) с институтами гражданского общества государству не удастся «запустить» механизм внутреннего аудита системы власти в легальном и прозрачном режиме» [3, с. 35].

Можно вполне согласиться с автором в том, что публичная власть не очень-то стремится «очищаться», поскольку, как уже отмечалось выше, более очевидным является «стремление к избирательному применению антикоррупционных мер», а также то, что «в среде политической элиты под прикрытием антикоррупционных целей практикуются методы неправомерной политической и экономической конкуренции». Можно предположить, что институты публичной власти успешно приспособились к реалиям сегодняшнего дня, имея возможность использовать инструменты антикоррупционной борьбы в своих частных интересах и такой порядок вещей их вполне устраивает.

Таким образом, считает И.П. Кененова, «государство не только инициирует и осуществляет правовое регулирование гражданской активности в сфере противодействия коррупции, но и непосредственно руководит ею (будь то лидерство Президента в общественной организации или подотчетность общественного формирования государству), что стало продолжением давней российской традиции, состоящей в том, что большая часть изменений в управлении, включая модернизацию, инициируется «сверху», с использованием государственной власти в качестве основного рычага [6]. *Возникает внутреннее противоречие между усилиями общества по преодолению коррупции и его почти абсолютной зависимостью в решении данной задачи от воли государства* (выделено мной – С.В.)» [3, с. 34 - 35].

Как нам представляется, при таких обстоятельствах российских реалий сложно рассчитывать на «продуктивный диалог» с институтами гражданского общества и на возможность «корректирующих усилий» гражданских активистов. Уж слишком не равноправны стороны в отношениях такого рода.

Реальное самоочищение и желание «прозрачности» появятся тогда, когда *в них будут заинтересованы* сами институты публичной власти. Это, пожалуй, свершится, если, во-первых, потребность в профессионализме государственных служащих реально выйдет на первое место, а критериями деятельности институтов публичной власти станут настоящая эффективность и реальный результат, но не количество административных регламентов.

Во-вторых, следует смоделировать такую ситуацию, при которой институты публичной власти «вынуждены» будут искать компромисс (= договариваться) с институтами гражданского общества по поводу, например, условий сбалансированности (= степени представленности) интересов тех и других в совместной деятельности и тем самым *привлечь ресурс* гражданского общества, позволяющий совершенствовать власть. Можно предположить такую ситуацию, при которой институты публичной власти не смогут принимать решения (такой сформирован порядок!) без участия институтов гражданского общества и при этом – участия решающего в сфере своей ответственности.

1. Васильева В.М., Воробьев А.Н. Коррупционные рынки // ПОЛИС. Политические исследования. 2015. № 2. С. 78 - 96.
2. Какабадзе Ш.Ш., Зайцев Д.Г., Звягина Н.А., Карастелев В.Е. Институт гражданского участия: проверка деятельностью субъектов // ПОЛИС. Политические исследования. 2011. № 3. С. 88 - 108.
3. Кененова И.П. Трудно ли элитам применить закон к себе? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 1. С. 15 - 36.
4. Морев М.В., Каминский В.С. О государственном управлении на современном этапе развития российского общества // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 39 - 48.
5. Назаров Н.С. О некоторых особенностях становления постсоветских партийных систем // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2013. Т. 27. № 15 (158). С. 160 - 163.
6. Олейник А.Н. Преemptивность и изменчивость превалирующей модели власти: «эффект колен» в российской истории // Общественные науки и современность. 2011. № 1. С. 52 - 66.
7. Постановление Правительства Российской Федерации № 276 от 25 марта 2015 года «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года № 613 и от 18 декабря 2014 года № 1405» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 14. Ст. 2122.
8. См.: URL: <http://www.interfax.ru/business/433157> (дата обращения: 05.11.2016).
9. Сунгуров А.Ю., Тиняков Д.К. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки // Общественные науки и современность. 2016. № 2. С. 39 - 51.
10. Тавокин Е.П., Шишова Ж.А., Широкова О.В. Коррупция в органах российской государственной власти // Социологические исследования. 2014. № 5. С. 80 - 88.