

Знаменский Дмитрий Юрьевич

кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры государственного
управления и политических технологий
Государственного университета управления
dom-hors@mail.ru

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ
И ИХ РОЛЬ В ФОРМИРОВАНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Аннотация:

Статья посвящена проблемам формирования государственной научно-технической политики в современной России и участию политических партий в этом процессе. Особое внимание уделяется потенциалу партийного влияния на данный процесс и такому фактору, как сложившаяся в настоящее время в России партийно-политическая система.

Ключевые слова:

публичная политика, государственная научно-техническая политика, политическая система, политические партии, партийная система.

Znamenskiy Dmitriy Yuryevich

PhD in Political Science,
Assistant Professor of the Public Administration
and Political Technologies Department,
State University of Management
dom-hors@mail.ru

**POLITICAL PARTIES
AND THEIR ROLE IN DEVELOPMENT
OF THE STATE SCIENTIFIC
AND TECHNICAL POLICY
IN THE CONTEMPORARY RUSSIA**

Summary:

The article deals with development of the state scientific and technical policy in the contemporary Russia and contribution of the political parties to this process. Special attention is paid to the parties' potential and such a factor as the established party and political system in Russia today.

Keywords:

public policy, state scientific and technical policy, political system, political parties, party system.

Уровень развития науки является важным фактором конкурентоспособности отечественной экономики. Именно поэтому проблемы государственной политики в области науки и технологий находятся в фокусе внимания высшего политического руководства страны в течение последних 10 лет. Это видно как из анализа стратегических, программных документов Правительства РФ и Минбрнауки России, так и из публичных выступлений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, лидеров думских фракций.

В связи с этим на первое место выходит вопрос о публичной политике в области науки и технологий, о методах ее разработки, степени участия различных политических институтов в этом процессе.

Является ли государственная научно-техническая политика, проводимая в современной России, публичной? И, что не менее важно, *должна ли она быть таковой?* Если да, то какова должна быть *степень ее публичности?*

На первый из поставленных вопросов можно ответить словами профессора Ю.А. Красина: «...там, где частные интересы (государственно-бюрократические, партийные, социальные, олигархические, конфессиональные) обретают доминирующее влияние, политика государства уже не совпадает с публичной. Непропорциональное или даже преобладающее звучание получают в ней частные корпоративные или партийные мотивы. Нечто подобное происходит и в сегодняшней России» [1, с. 20].

Чем это обусловлено? Не последнюю роль здесь играет исторический фактор. Трудно не согласиться с мнением Ю.А. Красина, что в советском марксизме проблематика публичной сферы не была и не могла быть предметом научного анализа. Монополия на разработку политики и принятие политических решений принадлежала одной партии. Власть *не нуждалась* в публичном форуме и публичных механизмах формирования общественного мнения и политической воли [2, с. 16].

Очевидно, что характер и основные направления и приоритеты государственной научно-технической политики напрямую связаны со способом ее формирования. В настоящее время федеральным законодательством (в частности, федеральным законом № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике») предусматривается активное участие институтов гражданского общества (в том числе научного сообщества) в процессе формирования государственной научно-технической политики, определения ее приоритетных направлений и т.п.

В то же время фактически ни в одном документе не содержится конкретных путей и способов реализации такого участия. Для достижения максимально возможной эффективности данного процесса необходимо определить наиболее результативные способы и технологии влияния различных политических институтов на выбор приоритетов государственной политики в области науки и технологий.

На 19-м конгрессе Международной Ассоциации политической науки (июль-август 2003 г.) были представлены материалы, в которых рассмотрены две типичные для современных демократий модели интеграции интересов гражданских групп в политический процесс. Одна модель – экспертно-бюрократическая: в самом государственном аппарате действуют структуры, специально занимающиеся анализом кластеров гражданских интересов и транслирующие их в процесс выработки и реализации публичной политики. Вторая модель – демократического участия: гражданские организации сами агрегируют свои предложения и оценки, оказывая давление извне на формирование государственной политики. Первая дает возможность прямого выхода требований общественных групп на государственные механизмы принятия решений, но это таит в себе опасность бюрократического выхолащивания и микширования остроты этих требований. Вторая модель сильна самостоятельным участием гражданских объединений в политическом процессе, но страдает от отсутствия стабильности и ресурсов. Высказывается мысль о том, что «каждая из моделей могла бы выиграть от более интегрированного «экспертно-консультативного» подхода» [3, с. 408].

К похожим выводам пришел в своих работах В.В. Лобанов [4, с. 88–89] (Государственный университет управления), выделив в процессе формирования государственной политики несколько основных подходов к определению ее приоритетов – это политический, субъективный и объективный подходы.

В рамках *политического подхода* выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит от таких факторов, как: расстановка политических сил, характер отношений между ними и обществом, глубина конфликта интересов, особенностей политической культуры и т.д. Большое значение имеет характер «политического цикла» в данный период времени. Так, начало избирательной кампании может существенно повлиять на приоритеты политики. Главное при данном подходе состоит в том, чтобы выявить значимость тех или иных политических интересов для развития общества и оценить вес различных социальных групп, которые за ними стоят. Это позволяет провести общее ранжирование приоритетов. Основной «площадкой» согласования интересов различных политических сил в данном случае естественным образом становится парламент. Это серьезным образом влияет на межпартийные отношения, а также на характер лоббистской деятельности. Как правило, такой подход применим в тех государствах, где парламент непосредственно участвует в формировании правительства, а министры несут перед ним политическую ответственность.

Иными словами, государственная политика складывается как суммарный результат сложной политической «игры» разнообразных субъектов, действующих на общественной арене. Если перевес оказывается на стороне политических сил, представляющих общество, то государственная политика приобретает демократический характер. Если же эти силы слабы и не имеют каналов влияния на власть, то верх берут эгоистические интересы наиболее сильных групп, и государственная политика наполняется авторитарным содержанием [5, с. 21–22].

При использовании *субъективного подхода* приоритеты выбираются в результате субъективного решения, в основе которого лежит разрыв между определенными стандартами, нормами, с одной стороны, и восприятием существующей ситуации со стороны определенных социальных слоев, групп и индивидов, которые должны и имеют возможность сделать выбор, – с другой. Речь идет о потребностях, социальных ожиданиях и возможностях их удовлетворения. Чем больше разрыв между этими факторами, тем острее проблема и больше предпосылок сделать ее приоритетной для государства (ожидания граждан и реальность). Здесь на первый план выходят такие показатели, как: а) восприятие и осознание ситуации со стороны граждан и государства; б) содержание стандартов или норм, имеющих отношение к данным проблемам. При использовании данного подхода система представительства интересов различных политических сил также играет важную роль, поскольку успешность политической деятельности той или иной партии, общественной организации или конкретного политического лидера определяется способностью довести ожидания своей группы интересов до сведения лица, принимающего решение. Однако в отличие от политического подхода, центр принятия решений (то есть – определения приоритетов государственной политики) смещается в сторону исполнительной власти – правительства и профильного министерства.

С целью избавления от субъективизма, особенно при решении конкретных общественных вопросов, в рамках *объективного подхода* применяют набор количественных показателей,

позволяющих более объективно подойти к этому вопросу и оценить важность проблем [6]. Объективный подход в первую очередь применим в том случае, когда в обществе слабо развита система институтов политического опосредования, вследствие чего исполнительная власть вынуждена определять приоритеты государственной политики самостоятельно. Однако практика последних лет показывает, что без должного взаимодействия с институтами гражданского общества (в том числе политическими партиями), а также независимым экспертным сообществом применение данного подхода может обернуться весьма неблагоприятными последствиями для отечественной науки.

Таким образом, можно констатировать, что фактически в настоящее время формирование государственной научно-технической политики почти полностью осуществляется Министерством образования и науки Российской Федерации без активного участия гражданского общества либо профессионального сообщества. Данный подход можно условно именовать государственно-административным (в отличие от политического). Основное внимание при его использовании уделяется позиции министерства, основанной на результатах анализа ситуации в сфере науки. Этот (условно объективный) элемент дополняется субъективным восприятием проблем в сфере науки со стороны всевозможных групп интересов (что открывает значительный простор для лоббирования), а также не менее субъективной точкой зрения политического руководства страны.

Поскольку в настоящее время политическая борьба в России носит не ярко выраженный, непубличный, «приглушенный» характер, говорить о полноценном применении политического подхода не представляется целесообразным. Кроме того, это связано как с отсутствием у правящей элиты политической воли к равноправному диалогу с гражданским обществом, так и с недостаточной развитостью институтов гражданского общества в современной России.

Таким образом, применение государственно-административного подхода во многом обусловлено объективной необходимостью. Однако фактически данный подход имеет ряд серьезных недостатков, главный из которых – слабая степень привлечения научного сообщества к процессу разработки и корректировки государственной научно-технической политики, непроработанность механизмов такого участия. В этой ситуации Министерство образования и науки Российской Федерации вынуждено самостоятельно определять методологию взаимодействия с научным сообществом [7].

Между тем сами способы разработки государственной научно-технической политики (в частности, определения ее приоритетных направлений и критических технологий) вызывают ряд вопросов.

Во-первых, можно ли считать достаточно активное привлечение экспертов из различных научных организаций (в первую очередь из РАН и отраслевых академий наук) и представителей бизнеса в данный процесс той «формой общественного обсуждения», о которых говорится в Федеральном законе? И следует ли ограничивать подобные общественные обсуждения узко-профессиональным кругом специалистов? Не ясна также роль политических партий и иных институтов гражданского общества в данном процессе.

Во-вторых, ряд вопросов вызывает сами методы работы с экспертами. В частности, сложно избежать негативных эффектов (в первую очередь, группового давления и давления авторитетов) от применения «фокус-групп», то есть личного общения между экспертами.

Кроме того, остается актуальной проблема выработки методики оценки эффективности всей государственной научно-технической политики, которая бы учитывала и уровень эффективности ее разработки и корректировки, и степень ее публичности (то есть налаженности диалога как с научным сообществом, так и с обществом в целом), и эффективность и результативность реализации разработанной политики по всем направлениям [8].

Проблема публичности государственной научно-технической политики уже поднималась нами в целом ряде статей [9]. Главное противоречие здесь заключается в следующем. С одной стороны, практика показывает необходимость «разрушить» монополию Минобрнауки России на формирование приоритетов государственной политики в области развития науки и технологий и принятие других стратегических решений в этой сфере. С другой – указанная область является достаточно узкой и отнюдь не служит (на наш взгляд, совершенно напрасно!) предметом широких дискуссий в обществе, как, например проблемы ЖКХ, социальной сферы, мировой политики и проч., оставаясь предметом обсуждения в узких профессиональных кругах.

Поэтому для того, чтобы определить «границу публичности» государственной научно-технической политики, необходимо, в первую очередь, определить, насколько само научное сообщество заинтересовано в участии в ее формировании.

Как отмечает ряд исследователей, в последние годы в поведении граждан России стала прослеживаться тенденция к усилению политической активности. С ростом же уровня политического плюрализма в стране в политическую борьбу вступает все большее число субъектов

политического процесса, в связи с чем усиливается конкуренция среди политиков. Именно поэтому политические лидеры, политические партии и их политические программы являются сегодня «товаром», который необходимо «продать» избирателю. При этом основной задачей стремящихся к власти становится преподнесение себя и своих политических взглядов как максимально совпадающих, если не идентичных чаяниям населения России, отвечающих интересам и потребностям определенных групп граждан, одобрением и поддержкой которых необходимо заручиться, особенно в предвыборной гонке [10].

Более активную позицию в данном вопросе, по нашему мнению, должны занять политические партии. Именно они способны, включившись в процесс обсуждения приоритетных направлений и, таким образом, формирования государственной научно-технической политики, обеспечить проведение действительно публичной политики в области науки и технологий. Учитывая тот факт, что проблемы развития науки и технологий становятся все более актуальными и волнующими общество, активное участие в этом процессе выгодно самим политическим партиям.

У политических партий, безусловно, есть возможность оказывать влияние на формирование государственной научно-технической политики. Все программы политических партий, вошедших в Государственную Думу VI созыва (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия), включают в себя идею о том, что государство должно заботиться о финансировании фундаментальных и ряда прикладных научных исследований. Все они отводят данному направлению ведущую роль. Содержание программных предложений партий, представленных в парламенте, по данному вопросу во многом схоже (поддержка и развитие инновационной деятельности, стимулирование спроса на инновационную продукцию и привлечение денег частных инвесторов посредством обеспечения налоговых преференций, привлечение соответствующего кадрового потенциала и т.п.). Но, несмотря на это, законодательный ресурс парламентских партий в данном направлении реализован не полностью. К настоящему времени ни одна из партий, представленных в нижней палате Федерального Собрания, ни разу не выступила с инициативой какого-либо крупномасштабного проекта в данной сфере [11].

Однако главной проблемой на пути активизации роли политических партий в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики, к сожалению, является сама партийная система, сложившаяся к настоящему времени в России. Принято считать, что данная система окончательно сформировалась в 2003–2004 гг. Если в ходе выборов середины и конца 1990-х гг. задачей номер один было не допустить победы нежелательных для президента и его окружения партий и лиц, то начиная с 2003 г., на первый план вышла более широкая цель, а именно инкорпорация партийной системы в административно-иерархическую пирамиду властных отношений. Такого рода система должна была в принципе исключить возможность успеха на выборах любых партий, нацеленных на проведение самостоятельной, расходившейся с интересами исполнительной власти и ее главы политической линии [12, с. 324].

Рассматривая нынешнюю партийную систему в свете осуществления опережающей модернизации страны, нельзя не коснуться роли ведущей партии – «Единой России» (ЕР). ЕР – это, с одной стороны, правящая партия, а с другой – партия «наоборот». Партии создаются для борьбы за власть. В данном конкретном случае, наоборот, власть учредила партию, поэтому ЕР подстраивается под власть [13, с. 13].

С.П. Перегудов так описывает круг государственных служащих – функционеров партии «Единая Россия»: «...эта когорта и существующие в ней корпоративные сообщества во многом определяют «лицо партии» и ее политическую роль. Иначе говоря, не партия определяет поведение и роль чиновников и не они выступают в роли исполнителей ее предначертаний, а наоборот. Не будучи самостоятельным политическим субъектом, партия вольно или невольно становится выразителем воли тех, кто реально управляет страной и кто оккупировал ее аппарат» [14, с. 330].

Не меняет общей картины, по мнению С.П. Перегудова, и та роль, которую играет в «партии власти» экспертное сообщество, будь то в лице отдельных его представителей или организаций и групп. Даже если посчитать, что это сообщество в своем большинстве состоит из людей, ставящих во главу угла интересы государства и общества, влияние их в общем раскладе сил внутри и около партии настолько невелико, что хотят они или нет, они оказываются встроенными в ту систему отношений, о которой только что шла речь, и вынуждены играть по тем правилам, которые там сложились. Наглядный пример тому – «Клуб 4 ноября», который после вхождения в состав «Единой России» не смог реализоваться как независимый аналитический центр и был инкорпорирован в ее «клубную часть», претендующую на роль «мозгового треста» партии, но на деле являющуюся своего рода идеологическим прикрытием господствующих в ней политических отношений [15, с. 332].

Отметим, что основные проекты федеральных законов, связанных с государственной политикой в области науки и инноваций, вносились в Государственную Думу по инициативе Президента РФ или Правительства РФ. Следует предположить, что инициативы партии «Единая Россия» как партии власти в данном случае можно отождествить с инициативами Президента или Правительства.

Что касается партий оппозиционных, то их участие в процессе формирования государственной политики (в том числе в области науки и технологий) также обусловлено их местом в политической системе России. По словам С.П. Перегудова, партийно-политическая оппозиция после выборов 2003 г. как бы «раздвоилась» на системную и антисистемную, то есть на оппозицию, вписывающуюся в существующую систему власти и противостоящую ей.

Оппозиция системная – это так называемые парламентские партии – «Справедливая Россия», КПРФ и ЛДПР. Располагая ограниченным числом депутатов в Государственной Думе, законодательных собраниях регионов и представительных органах муниципального уровня, они участвуют в законотворческом процессе и процессе принятия решений. Однако и их крайне слабые позиции в руководящих органах подавляющего большинства этих органов, и отмечавшаяся выше «вторичная роль» представительных учреждений в системе власти не позволяют им оказывать сколько-нибудь заметное влияние ни на ход обсуждений, ни на принятие решений. Еще более существенным моментом является тот факт, что ни одна из этих партий не ставит под вопрос те принципы и нормы, на которых строится нынешняя вертикаль власти и тем самым фактически соглашается с той маргинальной ролью, которая им предписана свыше [16, с. 332].

Однако совсем сбрасывать со счетов роль системной оппозиции в представительных учреждениях было бы неправильным, ибо самим своим присутствием и участием в дебатах и обсуждениях они «добавляют» легитимности этим учреждениям и тем самым – существующей системе власти в целом. Как уже отмечалось выше, легитимность эта «усеченная», но, тем не менее, она является элементом, укрепляющим «репутационный капитал» существующего режима. Так, по мнению Д.С. Гудкова, вряд ли возможно рассматривать «Справедливую Россию» как оппозиционную партию [17, с. 13]. То же самое, по нашему мнению, следует сказать об ЛДПР, несмотря на зачастую яркую антиправительственную риторику данной партии.

В противоположность системной оппозиции оппозиция внесистемная после выборов 2003 г. практически лишена возможности прорваться в представительные органы власти и потому никакого влияния на принимаемые исполнительной и законодательной властями решения не оказывает.

В первую очередь речь здесь идет о праволиберальных партиях, которые с конца 90-х гг. XX в. практически отстранены от парламентской деятельности. Создание «правой» партии крайне актуально для развития демократии в стране и успешного осуществления ее модернизации. Но, по мнению Д.С. Гудкова, «вразумительных правых» как не было в 90-х, так нет и сейчас, несмотря на то, что даже верхняя власть заинтересована в создании нормальной, ответственной правой партии. Современные «правые», скорее, заняты личными склоками, чем формированием общей партии, выработкой единой идеологии. К тому же они имеют негативную репутацию после их либеральной модели 1990-х. Вот почему электорат потенциальной правой партии продолжает сужаться и сейчас [18, с. 13–14].

Это, однако, не означает, что ее политическое влияние можно сбросить со счетов. Будучи отлучена от телевидения, она достаточно активно позиционирует себя на отдельных радиостанциях и печатных СМИ как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. Весьма успешно осваивает эта оппозиция и Интернет, где она практически на равных конкурирует с «партией власти» и системной оппозицией [19, с. 332–334].

Однако, активизируясь в предвыборный период, данные партии практически никак не проявляют себя в рамках текущего, каждодневного взаимодействия с властью, в том числе участия в обсуждениях по вопросам формирования государственной политики (в том числе в области науки и технологий). В отличие от «Единой России» и некоторых партий системной оппозиции (в первую очередь КПРФ), данные партии не выдвигают никаких проектов в указанной сфере, в лучшем случае ограничиваясь так называемой «рыночной риторикой».

Безусловно, значительная доля ответственности за сложившуюся ситуацию лежит на политическом руководстве страны. Сказывается здесь и отсутствие реальной политической конкуренции и отсутствие привычки власти к равноправному диалогу с оппозицией. Как справедливо отмечает Д.С. Гудков, Кремль в лице администрации Президента и премьер-министра должны быть не «дирижерами» партийной системы, а иметь партнерские отношения с партиями (в том числе и оппозиционными) [20, с. 14].

Однако последние изменения в политической системе (в первую очередь, изменение законодательства о политических партиях, возврат к смешанной избирательной системе при вы-

борах депутатов Государственной Думы и проч.) позволяют надеяться на некоторое оживление партийной жизни в стране, налаживанию конструктивного диалога партий с государством, общественными движениями и организациями научного сообщества, а, следовательно, и на активизацию политических партий в процессе формирования государственной политики.

Ссылки:

1. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении // Публичная политика в России: по итогам проекта «Университет Калгари – Горбачев-фонд». М., 2005.
2. Там же.
3. Donaghy T. Applications of Mainstreaming in Australia and Northern Ireland // International Political Science Review. Vol. 25. № 4. October 2004.
4. Лобанов В.В. Основы государственной политики: уч. пособие. М., 2011.
5. Красин Ю.А. Указ. соч.
6. Там же.
7. Подробнее см.: Знаменский Д.Ю. Проблемы взаимодействия власти и общества в процессе формирования и реализации государственной научно-технической политики // Вестник университета. 2012. № 17.
8. Знаменский Д.Ю., Терехина Д.С. Научный потенциал высшей школы: понятие, структура, методология оценки. Монография. М., 2013.
9. См. напр.: Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика России: проблемы публичности // Власть. 2010. № 10.
10. См. напр.: Татарина Ю.Н., Харичкин И.К. Политический имидж политической элиты сквозь призму электоральных предпочтений // Вестник университета. М., 2012. № 4.
11. Знаменский Д.Ю. Михалина О.А. Участие политических институтов в процессе формирования государственной научно-технической политики Российской Федерации // Вестник университета. М., 2013. № 8.
12. Перегудов С.П. Политическая система России в мировом контексте: институты и механизмы взаимодействия. М., 2011.
13. Гудков Д.С. Изменит ли партийную систему модернизация России? // Власть. М., 2011. № 1.
14. Перегудов С.П. Указ. соч.
15. Там же.
16. Там же.
17. Перегудов С.П. Указ. соч.
18. Там же.
19. Гудков Д.С. Указ. соч.
20. Перегудов С.П. Указ. соч.