



**Библиотека
Московской
школы
политических
исследований**

Библиотека Московской школы
политических исследований

Редакционный совет:

А. Н. Мурашев
В. А. Найшуль
Е. М. Немировская
Ю. П. Сенокосов
А. Ю. Согомонов
М. Ю. Урнов

Владимир Рыжков

Дарованная
демократия
избранные статьи
по политике,
экономике,
истории,
международным
отношениям

*Московская
Школа
Политических
Исследований*

2006

ББК 66.3(2 Рос)12
Р 93

Дизайн серии А. Бондаренко

*Издание осуществлено при поддержке
Комиссии Европейских Сообществ*

Часть тиража передается в государственные, муниципальные и публичные библиотеки, а также в университеты Российской Федерации.

Рыжков В.

Р 93 Дарованная демократия. Избранные статьи по политике, экономике, истории, международным отношениям. — М.: Московская школа политических исследований, 2006. — 480 с.

Слывущий в определенных кругах "несистемным" политиком Владимир Рыжков убежден, что демократию России никто не подарит. Следовательно, за нее надо бороться, потому что только оптимальный баланс сил и интересов государства и общества позволит преодолеть системные пороки "проблемного государства" и покинуть опасную зону "догоняющей модернизации". Об этом его книга, материалы которой посвящены актуальным проблемам российской действительности: реформированию институтов власти, преодолению социального расслоения общества, его отчуждения от власти, борьбе с коррупцией, с привилегиями чиновного сословия и т.д. Автор истово верит в демократическую судьбу России, в универсальные ценности гражданской нации.

ББК 66.3(2 Рос)12

*Посвящается Лене Немировской
и Юрию Сенокосову —
с благодарностью и любовью!*

ISBN 5-93895-078-3

© Рыжков В., 2006
© Московская школа
политических исследований, 2006

Содержание

Предисловие (Н. Злобин)	9
От автора	20
<i>Часть I. Кризис Четвертой республики</i>	
Россия. Закат Четвертой республики	27
Реальности Четвертой российской республики	53
Президент не получит того, чего добивается	70
Кризис власти подобен колорадскому жуку	75
Кабинет Степашина будет чужим нелюбимым ребенком	80
Даешь национализацию государства!	85
О модернизации государства	88
Кнут и пряник для бюрократа	103
Время и мы	108
<i>Часть II. Дарованная демократия</i>	
Морские ветры	131
Дарованная демократия	134
Собрание “дикарей” в Зимнем	138
Думская монархия	142
Возвращение Струве.....	151
Обогнавший время реформатор	154
Столетний круг России	157
<i>Часть III. О любви к начальству</i>	
О любви к начальству	167
Слуги нескольких господ	170
Здесь, у Золотого Рога	174
Кремль рискует не только собой	177
Устав партийной службы	183
Реальное общество и мнимая реформа	188
Поражение демократов или демократии?	198

Апрельские тезисы о либерализме.....	211
Десять лет одной Думы	217
Неоконченная пьеса для неоконченной демократии.....	230
Часть IV. О пользе принудительной вентиляции	
Нет управы на баронов?	237
Исторически Россия может развиваться только как федерация	242
О принудительной вентиляции	260
Новый застой	263
Заботы и долги	268
Центр — регионы: разграничение полномочий	280
Семеро бравых	291
Часть V. Дом, который построил Жак	
Россия и Европейский проект	301
Дом, который построил Жак	308
Россия в объединенной Европе	310
Декларация международного общественного комитета “Россия в объединенной Европе”	317
Почему Европа?	320
Часть VI. Старые инстинкты новой власти	
Две свободы	333
Судный хаос	337
Вызовы времени	341
Старые инстинкты новой власти	359
Вперед в прошлое или назад в будущее.....	374
Мертвому припарки	388
Четвертая Дума как балласт для русской демократии	392
Три реформы	412
Победить бедность	427
Империя и ее господа чиновники	437
Конституционный заступ.....	450
Авторитаризм и Россия	454
Доклад на Всемирном экономическом форуме — 2005	469
Свобода как рукотворная ценность.....	474

Предисловие

Ранней весной 1994 года один из популярных тогда думских политиков Олег Орестович Миронов посоветовал мне обратить внимание на новичка Государственной думы Владимира Рыжкова, который только три месяца назад стал депутатом, но уже умудрился выделиться на фоне далеко не такого безликого, как в последние годы, состава российского парламента. Между тем стать заметной фигурой в той первой, постсоветской Думе было крайне непросто. Слишком много людей неординарных — во всех смыслах этого слова — было вынесено на публичное обозрение бурным и беспорядочным потоком российской политической жизни первого ельцинского президентства. Словосочетание “политические технологии” тогда еще не было в ходу, пиаровские фирмы только примерялись к политике; еще никто не подозревал о том, какие огромные, фантастические деньги вскоре будут крутиться в избирательных кампаниях; цены на нефть были невысокими; люди спорили о политике, читали разные газеты и смотрели разные телевизионные новости, а публичные деятели и их имитаторы появлялись в СМИ с невероятной частотой непонятно на какие деньги.

Чтобы выделиться на таком фоне совсем молодому депутату из далекого, глубоко провинциального по политическим меркам Алтайского края, очевидно, нужно было обладать не только неким опытом работы в местной администрации и обыкновенным думским удостоверением, но и какими-то личностными качествами. Ни особенных связей в верхах, ни массивной финансовой поддержки того или иного российского олигарха, способного вытянуть в те годы за собой во власть целые команды, у

Рыжкова, как известно, не было. До сих пор никто из его политических противников не называл его ставленником Запада. Еще более удивительным было то, что рекомендовавший мне его профессор-юрист Миронов был членом думской фракции Коммунистической партии России, с позициями которой мировоззрение депутата Владимира Рыжкова расходилось принципиально.

Встреча с Володей произвела на меня тогда сильное, но несколько странное впечатление. Точнее, странноватое, но сильное. По какой-то причине у него был или слишком высокий стол, или слишком низкое кресло, и он выглядел крайне несерьезно на своем рабочем месте. Стриженная голова, круглые очки, большие уши. Только потом я увидел, что ни ростом, ни фигурой его бог не обидел. Просидели мы за тем разговором часа два. Меня в его речах тогда впервые удивило то, на что, видимо, обратят внимание читатели этой книги. Это было несколько ошеломляющее сочетание раздумий о фундаментальных основах политики России и об общих принципах демократии, либерализма и консерватизма, с одной стороны; экскурсов в отечественную историю, которую Рыжков, безусловно, знает очень хорошо и, я бы сказал, понимает ее и разумом, и сердцем, что дано далеко не всем, — с другой; ярких, часто неожиданных и ставящих в тупик примеров и параллелей из политической истории других стран — с третьей; и, наконец, бесшабашной, просто яростной критикой тех или иных сторон российской действительности.

Эта смесь тонкого политического подхода (казалось бы — откуда?), глубокого академического анализа политических теорий (тем более — откуда?) и неожиданно прорывающегося митингового, просто баррикадного азарта и решительности вроде свежей еще в памяти Манежной площади Москвы производила на меня весьма двойственное впечатление. С одной стороны, казалось, что именно такие политики нужны сегодня России, они и только они станут основой новой элиты страны, а с другой — было не менее очевидно, что Рыжковы в этой самой политике хоть сколько-нибудь продержаться ну ни-

как не смогут, ибо пределы их политической гибкости, к сожалению, ограничены рамками простой человеческой порядочности.

За два часа беседы депутат Рыжков так и не сумел продемонстрировать мне необходимую для российского, да и не только, политика степень цинизма, “здорового цинизма”, как еще часто его называют в околополитических кругах, хотя я тщательно пытался его на это спровоцировать. Несмотря на все мои усилия, он так и не пустился в упрощения, не стал разбрасываться лозунгами, стереотипами и клише — типичное занятие многих российских политических персонажей. Напротив, периодически я видел у него совершенно махровую, ярко-зеленую наивность, какую-то детскую веру в то, что есть просто вещи правильные и неправильные, что называется, по определению.

При этом было видно, что человек он очень милый, располагающий к себе, мягкий и добрый. Эдакий провинциальный русский интеллигент-разночинец, уверовавший, что если у него в Москве есть теперь кабинет с окнами на Кремль и корочка депутата, то привести Россию в порядок — это лишь вопрос времени. Читая сегодня это собрание статей и интервью Владимира Рыжкова, дитяти перестройки Горбачева, как он сам себя называет, можно легко видеть, как быстро испаряется у него это настроение. Но испытываешь по этому поводу отнюдь не некоторое злорадство (ну, еще один провинциал не прошел проверку столичной реальностью, так ведь Москва, как известно, слезам не верит), а лишь сочувствие к стране, к народу, к людям, к самому Рыжкову, даже к Москве, ибо становится понятно, что дело приведения России в порядок — это вопрос очень большого, а может быть, слишком большого времени. Времени, которым меряется история, а не отдельная человеческая жизнь.

Владимир Александрович Рыжков пришел в политику как совсем не системный, как говорят сегодня в Москве, человек. За все эти годы он таковым не стал и вряд ли когда-нибудь станет. Существовавшая в 1990-е годы в стране политическая машина втягивала Рыжкова в себя несколько раз, пыталась его переварить и с возмущением выпле-

вывала обратно. Ни один высокооплачиваемый политтехнолог не смог бы ему здесь помочь. Но по отношению к нынешнему политическому порядку Владимир Рыжков уже не просто внесистемный, а откровенно антисистемный политик. Хотя, судя по целому ряду помещенных здесь его собственных текстов, он понял это далеко не сразу, лично еще раз пережив вместе с большинством народа очередной этап наивных надежд и, казалось бы, имеющих все основания ожиданий. Впрочем, и система поняла антисистемность Рыжкова тоже не сразу.

На протяжении многих лет власть имущие пытались перетянуть Рыжкова на свою сторону, иногда, казалось бы, небезуспешно. Сам Рыжков, как видно из книги, искренне верил, что именно изнутри власти он способен принести большую пользу, создать наверху стратегический запрос на свое видение российского будущего, на свободу и демократию, запрос на себя и таких, как он. Рыжков был с властью, и он был власть. Но их союз распался. Как выражаются западные адвокаты по разводам, распался из-за непреодолимых расхождений между сторонами по самым важным вопросам существования.

Сегодня власть таких попыток даже не предпринимает. Скорее Рыжков будет сам строить собственную систему, идя по пути своих знаменитых разночинных предшественников. Которые, как известно, стали ядром буржуазной демократической интеллигенции и политических партий прежней России, сильно подтолкнув ее при этом, но так, что мы и через полтора века не в состоянии определить, в какую же на самом деле сторону. Об этом, кстати, также можно прочесть в книжке Рыжкова. Правда, в то время не было никаких Государственных дум, президентских администраций, общероссийских каналов телевидения, Интернета, а надо было просто идти в народ и иметь с ним дело напрямую. Похоже, что, родившись в Рубцовске, городе, согласно Большой советской энциклопедии, краевого подчинения, Рыжков изначально понимал эту разницу лучше, чем многие его коллеги по парламенту. В этом его сила и в этом, как хорошо видно из книги, есть опасность для существующей в стране сего-

дня системы власти. Однако в этом же и главная слабость политика Владимира Рыжкова.

Статьи, выступления и интервью, собранные в этой книге, демонстрируют, что в декабре 1993 года из Барнаула в Москву переехал не просто депутат Рыжков, а вполне сложившийся алтайский демократ Рыжков. Но какой-то непривычный, нетипичный демократ, непростой, совсем не отесанный по-столичному (кстати, до сих пор так толком и не отесался, ни Versace, ни Valentino, ни Breguet'a на руке, на худой конец, нет), какой-то неудобный, с кем даже многие хорошо отесанные и одетые по последней моде демократы-виртуозы Москвы чувствуют себя неудобно. Вообще, как известно, в массе своей демократы, особенно из глубинки, — неудобные люди. Любят они спорить, несут вслух, как правило, что думают, апеллируют — представьте себе! — прямо к народу, на знание запросов которого нагло претендуют. Ругаются без конца между собой, однако упрямо считают (см., например, настоящую книгу), что демократия является самой лучшей политической системой и чем больше дать российскому народу прав и свободы, тем устойчивее будет государство и успешнее экономика страны.

Ну, не понимают они в политике России элементарных вещей, просто какие-то дети малые! Не понимают, что тут уже есть элита, истеблишмент, который искренне полагает, что именно он имеет монополию на осознание, формирование, озвучивание и реализацию так называемых национальных интересов, а то и национальных проектов. Демократы же почему-то считают, что национальные интересы должны формироваться всеми — нацией, народом, а элита, какой бы национальной, интеллектуальной, даже демократической или либеральной она себя ни называла, в состоянии сформировать и реализовать только элитарные интересы и элитарные проекты. Не понимают отечественные демократы настоящего вкуса беспредельной власти — всё пытаются ее делить на разные независимые ветви и уровни, стремятся поставить ее под контроль — смешно сказать — журналистов! Не чувствуют они запаха больших денег, которые обладание такой властью дает, а

требуют (читай Рыжкова) прямо-таки полной независимости суда, прозрачности сделок и равенства условий для всех! Как их можно всерьез принимать, а тем более подпускать к государственному управлению?!

Зато их легко можно маргинализировать, лишит политического влияния, развести, как говорят классики отечественной политтехнологии, загнать в отдаленную политическую нишу, из которой им практически невозможно выбраться. Все это и произошло с российскими демократами в последние годы, с Владимиром Рыжковым в том числе. Читая его книгу, просто диву даешься, зная, что многочисленные Владимир Рыжковы с их энергией, идеями, энтузиазмом, системой ценностей и идеалами полностью оказались в стороне, а всяческие властные структуры заполнены людьми с, мягко говоря, маловыразительными физиономиями и страдающими — вернее, наслаждающимися — отсутствием собственных идей и мыслей, а также идеалов, хотя бы чуть-чуть возвышающихся над собственным личным интересом. Но именно им и проигрывают раз за разом российские демократы. Почему? Вопрос, как говорят американцы, стоит миллиона долларов.

Конечно, ответов на него может быть — и есть — множество, но нет ни одного простого. Рыжков в своей книге предлагает свои ответы. Наверняка их можно оспорить или опровергнуть, как и любую попытку ответить. Нужна широкая фундаментальная дискуссия на эту тему, важной частью которой может как раз стать данная книга. В демократиях выборный цикл всегда приближается со скоростью курьерского поезда. Он может промчатся мимо российских демократов, у которых не окажется билетов на него, так как они либо стояли не в той очереди, либо, хотя и приехали заранее и со всем своим багажом, но не на тот вокзал. Это уже не раз бывало в новейшей истории страны. Книга Владимира Рыжкова, одного из ведущих, ярких и перспективных российских демократов, дает, мне кажется, отличный повод поразмышлять на эту тему.

Вполне естественно, что российские демократы, как любая политическая сила, стремятся к власти. Для этого они организуются в политические партии, создают пред-

выборные блоки, выдвигают лидеров. Никто пока не отменял главное определение партии как инструмента борьбы за власть, хотя, полагаю, время классических политических партий, борьба между которыми и составляла большую часть истории XIX и XX веков, уже закончилось безвозвратно. Политические партии как таковые, в первую очередь ленинские “нового типа”, активно отмирают везде. Их век, по моему глубокому убеждению, прошел. Однако для того, чтобы что-то начало отмирать и уходить в прошлое, оно изначально должно существовать, должно быть создано.

В России и власть, и оппозиция, и вечно колеблющиеся в последнее десятилетие активно заняты строительством партий. Партии, естественно, создаются всеми под очередные выборы: до их полной отмены Россия, к счастью, не дошла. Видимо, строительство партий сегодня неизбежно, семь десятилетий социализма привели к тому, что Россия отстала в этой области от других стран, но сейчас явно старается их догнать. Однако новейшая история показывает, что создать стабильные политические партии в условиях, когда общество переживает этап глубокого социального реформирования, когда интересы различных групп не сформированы совсем или формулируются недостаточно внятно, а собственность в больших размерах продолжает переходить из рук в руки, крайне трудно, а то и невозможно. Причем совершенно невзирая на объем “распиленных” при этом ресурсов. Маятник общественных настроений раскачивается со слишком большой амплитудой, раз за разом отрывая ту или иную партию от провозглашенной было ею собственной социальной основы.

Другими словами, хотя создать в России партию легко, гораздо труднее найти и удержать ее социальную базу в столь быстро меняющемся обществе. Естественно, это не проблема лишь для партии власти, как бы она в тот или иной выборный цикл ни называлась, ибо она объединена самой причастностью к власти, ее опорой является управленческая, государственная структура, которая никуда не девается. Не зря же говорят: какую партию в России ни создавай, всегда получается КПСС. Но — хуже.

К сожалению, российские демократы шли по этому же пути. Они создавали свои партии с главной и часто единственной целью борьбы с властью. Они пытались именно отыграть власть у власти, что всегда казалось им проще (что и есть проще), чем завоевывать на свою сторону народ, что сложнее и гораздо менее пафосно, ведь на великосветских вечеринках, московских журфиксах и церемониях вручения всякого рода “Тэффи”, как известно, “народ” не бывает. В результате демократы строили такие же кремлевские партии, как и все другие, такие же КПССы, партии традиционно европейского или отечественного типа, а не американского — с гибкой организацией, полным отсутствием иерархии, независимостью местных отделений, собирающихся вместе только на очередные выборы. Похоже, что теперь Владимир Рыжков пытается сломать эту грустную традицию. Удастся ли ему это?

Полтора десятилетия демократы считали, что их главная задача — переиграть партию власти и либо войти в нее, либо стать таковой самим. И не понимали, почему это у них не получается. С самого начала они играли на поле властей и по их правилам, которых, кстати, они толком не знают, а если что-то и знают, то не рискуют их использовать в силу наличия неких моральных и этических принципов. В результате складывается впечатление, что борются они не за народ, а против власти, не за улучшение ситуации в стране, а за свое попадание в Кремль, Белый дом и на Охотный Ряд. Демократы — против партии власти, что не обязательно означает, что они — за народ. Вполне вероятно, что (это, кстати, подтверждается новейшей российской историей), став властью или войдя в нее, демократы мало что смогут реализовать из своих программ и будут легко изгнаны умелой номенклатурой как из Кремля, так и из рейтингов общественного мнения. Если демократы России борются не за народ, а за власть, было бы странно ожидать от народа, чтобы он был на стороне демократов, не правда ли?

Главной оппозицией любой власти является не другая противоборствующая партия или блок, а развитое гражданское общество. Именно оно является основным про-

тивовесом властей, ограничивающим их командные аппетиты. Демократия, другими словами, — это правильный, гибкий баланс между государством и гражданским обществом. Если государство в какой-то момент перевешивает, страна начинает двигаться от демократии к авторитаризму. Если гражданское общество вдруг перевешивает власти, страна также движется от демократии, но теперь к неуправляемости, а то и анархии.

Что бы ни говорили про российскую власть, никто не может отрицать, что она есть и функционирует. А гражданское общество? Оно есть в России? В самом широком смысле этого определения, подразумевающего не только неправительственные организации, но и политическую культуру народа, его приоритеты и ценности, образование, инициативность и т.д.? Думается, что, по меньшей мере, это дискуссионный вопрос. Без сомнений, власть в стране доминирует над всем, включая все неправительственные организации и инициативы. Баланса между ними здесь нет и в помине, и никогда не было. В массе своей народ продолжает, как отмечал это еще А. Пушкин в эпилоге “Бориса Годунова”, безмолвствовать. Значит ли это, что народу России нечего сказать, что у него нет идей, желаний, мыслей, предпочтений? Конечно, они у народа есть, и немало. Вот чего у него точно нет, так это эффективного социально-политического механизма для их реализации, нет настоящего гражданского общества, толком нет и общественных и политических организаций, партий и движений, которые готовы его уважительно слушать, а не снисходительно объяснять, что, по их мнению, народу надо делать и во что ему, неразумному, полагается в данный момент верить.

Другими словами, если демократы хотят завоевать власть, им надо не столько бороться против партий, ее представляющих, сколько стараться завоевать широкую поддержку народа. Не ПРОТИВ (власти), а ЗА (народ) должны быть направлены их основные усилия. Российские демократы могут и должны стать первой в российской истории политической силой, которая поставит своей важнейшей целью и задачей внимательно выслу-

шать народ, всерьез понять, что он хочет, и лишь на этой основе написать свою программу и выйти с ней на выборы. А не наоборот, как было всегда в России. Не навязываться народу, а слушаться его. Не стараться просто победить партию власти и таковой стать, а создать мощный и постоянный противовес любой партии власти, в том числе и себе, любимым, — российское гражданское общество.

В этом, а не в простом попадании в Кремль или на Охотный Ряд, что, кстати, легко можно купить за деньги или лояльность к власти, должна, на мой взгляд, заключаться задача нынешней демократической элиты. Такой подход окупится сторицей. Ибо это эффективная стратегия превращения России в устойчивую развитую демократическую страну, что является изначальной исторической миссией всех отечественных демократических сил. Сделать же это просто из Кремля, из кабинетов Думы или правительства, как показывает немалый опыт прошлого, невозможно. Дарованной демократии действительно нет. С другой стороны, именно гражданское общество явится гарантией, что суды, сделки и выборы в стране будут честными и прозрачными, что партией власти станет та, которой народ на самом деле добровольно отдаст свое предпочтение. Тогда и только тогда у демократов будут наилучшие шансы на победу. Причем не случайную, “политтехнологическую”, а уверенную и долговременную. Этому, по большому счету, и посвящена книга В. Рыжкова.

Говорят, не стоит знакомиться с людьми, чьи книги тебе понравились. Обычно это приводит к большому разочарованию, вытекающему из разницы между реальным автором и тем образом, который сложился при чтении. Конечно, Владимир Рыжков — фигура публичная, люди, которые будут читать его книгу, уже знают, как он выглядит и что говорит. Из его сайта можно узнать даже о его семье и увлечениях. Однако сплошь и рядом можно встретить политиков, которые в частных разговорах — “не для записи” — говорят совсем другое, чем с трибуны или в микрофон журналиста.

Книга, которую вы держите в руках, — это сам Владимир Рыжков со всеми своими “тараканами”: сомнениями, идеями, комплексами, мечтами и разочарованиями. Это в чем-то противоречивая, но честная книга. Ее автор и в сугубо частных разговорах остается убежденным демократом, даже, как кажется иногда, слегка восторженно-наивным, так и не сумевшим за все эти годы воспитать в себе элементы пресловутого “здорового цинизма” и личной меркантильности. Он с такой же горячностью, как и по национальному телевидению, отвергает в частных беседах саму идею неприспособленности России к демократии, отсутствия у ее народа демократических способностей, идеалов и стремлений, отмечает с негодованием печально знаменитую теорию “железной руки”, тут же обвиняя усомнившегося было приятеля в оскорблении российского народа. Он так и остается патриотом своего Алтая, про который он говорит при каждом удобном и даже неудобном случае, и так же продолжает теоретизировать на темы либерализма, демократии, российской и мировой истории.

Невзирая на примету, если вам понравилась эта книга, можете не сомневаться, что вам понравится и сам Владимир Рыжков. Хотя я уверен, что легко найдутся те, кому ни автор, ни книга не придутся по вкусу. Для них, как я понимаю, эта книга и публикуется. Спорить с теми, кто с тобой изначально согласен, невозможно. Думаю, что автор, “подставившись” здесь во весь свой рост, хочет таким образом бросить вызов несогласным и убедить сомневающимися. Потому что он — политик.

Николай Злобин

От автора

Выпуская в свет сборник своих статей, самая ранняя из которых датирована апрелем 1998, а последняя — маем 2005 года, хочу сделать несколько необходимых пояснений.

Все семь лет, к которым относятся публикуемые тексты, я находился в самом что ни на есть центре политической жизни страны, будучи членом Государственной думы, побывав первым заместителем ее председателя, лидером парламентской фракции и т.д. Я одновременно активно участвовал в политических процессах и наблюдал за ними, изучал их. Поэтому сразу хочу извиниться за часто чрезмерно резкий, излишне эмоциональный и полемический характер статей. В них холодный анализ исследователя то и дело смешивается с темпераментом увлеченного борьбой политика. Я не считал, однако, нужным “опреснять” свои старые тексты, вымарывать из них те или иные оценки, даже если считаю их сегодня неточными или излишними. Надеюсь на снисходительность и понимание читателей.

Также я не стал бороться с некоторыми неизбежными повторами, когда одна и та же мысль, цитата или аргумент повторяются в разных местах. Сражаясь на протяжении многих лет за одни и те же ценности, идеи, инициативы (вроде излюбленного “правительства парламентского большинства”, отстаиваемого мной на протяжении многих лет), трудно избежать повтора выстраданных, отшлифованных в многочасовых дискуссиях аргументов и сравнений. Поэтому статьи публикуются с совершенно незначительными правками и сокращениями — либо в том самом виде, в котором они увидели свет, либо в авторской, как правило, более полной версии, какими они

были до порой беспощадной работы газетных и журнальных редакторов.

Часть работ ранее не публиковалась, например, когда речь идет о моих публичных выступлениях, а также о статьях и главах книг, вышедших в зарубежных журналах или книгах. Заголовки чаще всего воспроизводят те, что были при публикациях, иногда предпочтение отдано авторским вариантам названий.

Все статьи разбиты на шесть тематических частей — от анализа причин кризиса современного российского государства, истории демократических традиций и институтов, особенностей российского политического класса и политических партий, развития российского федерализма и местного самоуправления, международных отношений до подробного разбора главных тенденций развития страны при президенте Путине. Многие сюжеты развивают идеи, высказанные мною в книге “Четвертая республика”, вышедшей в 2000 году.

Внимательный читатель может при желании обнаружить отдельные логические неувязки и даже противоречия в позиции автора, высказанной в то или иное время по тому или иному поводу. Это относится, к примеру, к моим далеко не оконченным идейным поискам в координатах “либеральное”, “социальное”, “консервативное”. Найду ли я когда-нибудь, хотя бы для самого себя, удовлетворительную формулу? Не знаю. При этом я не считаю правильным скрывать от читателя свои искания. Тем более что основа моего политического и общественного мировоззрения — вера в свободу, демократию, гражданское общество, достоинство человека и гражданина, вера в то, что величие России может быть обретено только на путях свободы, — всегда оставалась незыблемой.

В сборник вошло далеко не все написанное мной в указанный промежуток времени. Нет, например, важных думских речей или великого множества статей, написанных на ту или иную “злобу дня”. Критерием отбора для меня служил ответ на простой вопрос: есть в статье (речи, главе) важная тема, постановка вопроса, мысль, сохраняющая, на мой взгляд, значение и сегодня, или нет. Поэто-

му хочу надеяться на то, что перед вами не “фиксирующее “достижения” автора мемориальное издание”, красная цена которого — место на самой дальней полке. А напротив — что у вас в руках самая что ни на есть актуальная и полемическая вещь, которую надо читать и с которой непременно нужно спорить.

Хочу особо поблагодарить основателей и неизменных вдохновителей подвижнической деятельности Московской школы политических исследований — Лену Немировскую и Юрия Сенокосова. Многие годы, проведенные мной в Школе — сначала в качестве слушателя и выпускника ее самого первого класса, а затем постоянного эксперта, в большой степени повлияли на мои взгляды и беспримерно расширили мой кругозор. Не говоря уже о моей признательности за дух искренней дружбы и самого сердечного сотрудничества, который связывает меня, как и других выпускников Школы, с Еленой Михайловной и Юрием Петровичем. Отдельное спасибо также моей неизменной и незаменимой помощнице Светлане Щербаковой, без самоотверженного и квалифицированного участия которой эта книга, как и многое другое в моей работе, просто никогда не состоялось бы.

Владимир Рыжков

*Из народной стихии должна скорее
родиться нация сознательная и
самоопределяющаяся, нация как
совокупность свободных и соглашающихся
между собой граждан.*

П. Струве, ноябрь 1905 г.

*Старый порядок умер,
но яд его силен и действует губительно.
Мы все отравлены им.*

Он же, декабрь 1905 г.

Часть I
Кризис Четвертой республики

Россия. Закат Четвертой республики*

Последние недели и месяцы люди с опаской включают новостные программы, потому что все больше и больше создается впечатление, что в стране нарастает хаос**. Впечатление это возникает из ряда событий, фактов, которые, казалось бы, мало связаны между собой — внезапная и никем не прогнозируемая отставка правительства, повлекшая за собой месячный правительственный кризис, забастовки шахтеров, перекрывшие железные дороги, постоянный кризис на фондовом рынке, неустойчивое положение рубля, то и дело происходящие захваты заложников, в том числе полномочного представителя президента на Северном Кавказе, захват Дома правительства в Дагестане, разговоры об импичменте, разоблачения и опровержения, постоянные слухи о провокациях, заговорах, темных силах, которые стоят за теми или иными событиями, начавшийся вновь рост задолженностей по пенсиям и зарплатам, региональные выборы, на которых проигрывают, словно сговорившись, все действующие главы администраций, победа Лебеда в Красноярске, где, несмотря на призывы коммунистов не голосовать за варяга, традиционно коммунистический электорат целиком проголосовал именно за него... Общая картина, общее настроение, которое складывается в стране, это предчувствие катаклизмов, времени катастроф, неудач и провалов, никем не спровоцированных, никем не организованных, которые наслаиваются друг на друга и усугубляются.

* Независимая газета, 1998. 2 июня.

** Статья написана в конце мая 1998 года, когда уже явственно приближался августовский “дефолт” (прим. автора).

губляют обстановку тревоги и неопределенности. В этих условиях все чаще встает вопрос: с какими результатами пришла Россия к восьмому году победившей демократии? Как оценить время реформ, которые были начаты в 1991 году? Как оценить правление Ельцина, избранного 12 июня, ровно семь лет назад, Президентом России? И, наконец, как в целом оценить общественно-политическую и экономическую систему, которая сложилась в нашей стране?

Россия, в которую мы верили

Вернемся в год 1990-й и вспомним, какие принципы, какие идеалы властвовали тогда в общественном сознании, какие лозунги были написаны на знаменах демократов, которые, опираясь на поддержку народа, снесли с лица земли коммунистический режим и начали строить новую Россию.

Итак, основные политические лозунги: первый — и по времени появления, и по значимости для нас — “Долой шестую статью Конституции!”. Второй лозунг — “Вся власть Советам!”. Именно с этим лозунгом шли демократы на выборы в Верховный Совет весной 1989 года, именно в этом, то есть в передаче власти от КПСС парламенту, видели они выход из тоталитарного тупика. Многопартийность и парламентаризм — два базовых лозунга. Третий лозунг был — “Долой привилегии!”. Он означал начало борьбы с бюрократией, ослабление ее позиций. Смысл его был в том, чтобы правил не аппарат, не чиновничество, а народ и его избранники, представленные в парламенте, а если уж и чиновники, то только честные, некоррупцированные.

Экономические лозунги дня были — “Долой план и госсобственность!” и “Даешь приватизацию и свободную рыночную экономику!”. Ставилась цель перехода от плановых отношений к товарно-денежным и формирования цивилизованного рынка. Главным словом не только среди экономистов, но и среди простого населения стало

слово “рынок”. Считалось, что свободная рыночная экономика — панацея от всех экономических бед, что она эффективнее, да и просто привлекательнее, чем государственная, что она сама расставит все по местам.

Наконец, основные лозунги в области гражданского общества — “Свобода слова!”, “Свобода печати!”, “Свобода собраний!” и, конечно, “Долой цензуру!”. Много писали о религиозных свободах, о местном самоуправлении, писала независимая пресса, старая, вышедшая из-под почти семидесятилетней цензуры, и новая, только что народившаяся, не знавшая ее и поэтому отчаянно смелая. Журналисты и впрямь почувствовали себя вольным народом. Они стали на время героями дня.

Демократы предлагали план переустройства общества, во главе этой революции стоял Ельцин. Лозунгам, начертанным на знаменах демократов, поверил народ. Он выбрал Ельцина с огромным преимуществом в первом же туре Президентом России. Демократы выигрывали все выборы, в которых они участвовали. Идеальное общество, как оно виделось тогда большинству россиян, было, казалось, не за горами. В политике мы собирались строить сильную современную многопартийную систему без диктата одной партии, систему, опирающуюся на несколько крупных, цивилизованных партий, которые борются между собой, предлагая каждая свою программу. Одной из основных целей должно было стать могущество парламента как органа, представляющего непосредственно волю народа. Компактная, честная, профессиональная и ограниченная в своих возможностях бюрократия, подчиняющаяся парламенту, народу, закону и Конституции получила бы роль исполнителя воли общества. И над всем этим — смелый, открытый, энергичный, современный президент, который обеспечивает согласованное функционирование всех этих институтов власти и гарантирует продвижение России к светлому будущему.

В области экономики основными приоритетами стали приватизация, которая должна была привести к тому, что каждый завод будет в умных, надежных, честных руках; свободные товарно-денежные отношения, когда продук-

ция производится и продается за деньги, находя спрос на внутреннем и внешнем рынке. В результате — все работают, благосостояние растет. Государство, опираясь на мощную экономику, получает доходы, помогает бедным, больным, многодетным, инвалидам.

В области гражданских свобод в будущем виделись сильные независимые газеты; умные, раскованные, цивилизованные журналисты, над которыми никто не стоит, которые грамотно анализируют, хорошо пишут, красиво говорят, и никто их не цензурирует; местное самоуправление, когда сам народ выбирает тех, кто подметает ему улицы, вывозит мусор, подает горячую воду; самоуправление, имеющее свои собственные финансовые ресурсы; свобода религий, свобода собраний и т.д.

Вот модель, которая виделась идеологам того времени. И, конечно, изменение государственного устройства — от унитарного государства, когда все делят из Москвы, к максимальной самостоятельности регионов, ельцинское “берите самостоятельности, сколько сможете проглотить”; цивилизованные отношения центра и регионов.

А теперь о том, что мы имеем сегодня.

“Хромой” парламентаризм

Юридическим оформлением новой политической системы, нового режима стала конституция декабря 1993 года. Она закрепила президентскую республику, но президентскую республику не североамериканского и даже не европейского типа. Все признают, что у нас не американская модель. Это действительно так, потому что в Америке конгресс могущественнее, чем президент, особенно в тех случаях, когда большинство в конгрессе имеет партия, к которой президент не принадлежит, как сейчас: нижняя и верхняя палата принадлежат республиканцам, и администрации Клинтона, чтобы решить тот или иной вопрос, приходится прикладывать максимум усилий. Обычно сравнивают нашу модель с французской, говорят: да, американский президент слаб, а французский,

как и наш, силен. Это тоже не совсем верно, потому что французский президент не формирует правительство. Правительство во Французской республике формируется парламентом — Национальной ассамблеей. И еще не факт, кто в сегодняшней Франции сильнее — президент, представляющий правую голлистскую партию, или премьер-социалист*, имеющий поддержку социалистического же парламента. Люди, знающие ситуацию во Франции, подтвердят, что вес его не меньше, а возможно, даже и больше, чем у президента Ширака, который не может принимать фактически ни одного принципиального решения без совета со своим премьер-министром.

В России сложился совершенно особый тип президентской республики, когда избранный всенародно президент единолично, практически без участия парламента и без учета результатов парламентских выборов, формирует правительство. Сам, единолично, решает вопрос о его отставке или отставке его отдельных членов. Сам, что тоже беспрецедентно, определяет структуру правительства. Формально говоря, он может каждый день менять число вице-премьеров, министров и министерств. Он ничем в этом плане не ограничен. Президент имеет право издавать указы, имеющие силу закона. Особенно активно это применялось в 1992–1993 году, когда не было еще сформировано новое законодательное поле. Теперь это уже невозможно, потому что Дума за последние пять лет приняла несколько тысяч федеральных законов, которые регулируют почти все сферы жизнедеятельности страны. Сфер, где президент может действовать указами, почти не осталось. Таким образом, качественно ситуация для президента изменилась: теперь он фактически уже не законодатель, а всего лишь один из субъектов законодательной инициативы. Это несколько ограничило его власть, но его административная власть остается абсолютной: он принимает решения по всем вопросам, которые связаны со структурой исполнительной власти и с ее персональным составом. Парламент, которому президент еще в 1990–1991 году

* Л. Жоспен.

призывал отдать всю власть, когда сам он был Председателем Верховного Совета, играет сегодня в России двойственную роль. С одной стороны, я бы не рискнул назвать его слабым, потому что конституционные полномочия у него очень велики по целому ряду направлений. Прежде всего он принимает бюджет. Без него невозможно провести ни одну серьезную реформу: любая реформа — налоговая, пенсионная, трудовых отношений, финансовая, фискальная, банковская — возможна сегодня только через принятие соответствующих законов или изменений в существующих законах. Все самые чувствительные сферы жизни общества уже урегулированы законами. Так что парламент достаточно могуществен, его нельзя обойти.

В то же время — и это вторая сторона нашего парламентаризма — он безответствен. Безответствен не в субъективистском смысле, а в системном, в смысле своего места в структуре государственной власти. Наш парламент — хромотой инвалид, который может скакать только на одной ноге, но не имеет возможности опереться на другую. Как любое одноногое существо, он крайне неустойчив, неустойчив в своих взглядах: порой он принимает безответственные решения, так как прекрасно знает, что не ему за них отвечать. *Ведь если парламент не формирует правительство и даже не участвует в его формировании, то, строго говоря, он совершенно не обязан* отвечать за то, что делает правительство. А коли так, то он может делать то, в чем его постоянно обвиняют, — принимать новые льготы, устанавливать новые денежные оклады, принимать любые законы, даже требующие огромных средств, которые неоткуда взять. Относительная умеренность Думы держится только на самодисциплине и на некоем моральном кодексе, который есть у нее, к счастью. Трудно представить себе страну, где парламентская оппозиция, имеющая большинство, принимала бы бюджет. В нормальной системе это просто невозможно. В нормальной системе оппозиция часто не голосует даже за разумные предложения правительства, не говоря уж о неразумных. Но там большинство формирует кабинет. Большинство разделяет ответственность с этим кабинетом.

Западные парламенты ответственнее вовсе не потому, что люди в них другие, а потому, что они несут свою долю политической ответственности за действия исполнительной власти, которую формируют.

Безответственность нашего парламента порождена конституционным устройством России, и можно только снять шляпу перед российскими депутатами, которые в большинстве случаев ведут себя просто как сознательные граждане, при этом действуя вопреки логике Конституции, вопреки здравому смыслу, который должен был бы толкать их на совершенно иные поступки.

Итак, первый лозунг — “Вся власть Советам!”, означавший повышение роли народного представительства, — забыт. Парламент не только не занял достойного места в политической системе, созданной демократами, но находится на ее периферии, более того, постоянно дискредитируется, публично унижается. Исподволь у населения формируется представление о парламенте как об органе лишнем, бесполезном и даже вредном. И все чаще проскакивает то тут, то там мысль: а не лучше ли нам его вообще ликвидировать, за 5–6 лет провести победоносные реформы, а потом, может быть, вновь поговорить о парламентаризме. И часто это предлагают люди из демократического лагеря.

Резервация для партий

Теперь о том, что происходит с партиями. Когда все мы были на баррикадах и демонстрациях и дружно призывали к ликвидации монополии КПСС, нам светила одна звезда — многопартийность. Так хотелось, чтобы наше общество было похоже на другие цивилизованные страны. Похоже ли оно сегодня на цивилизованные страны? Нет. Не похоже уже тем, что у нас партий больше, чем в любой другой стране мира. Их свыше трехсот, зарегистрированных в Минюсте. Есть очень простой принцип: если партий очень много, значит, многопартийности в стране нет. И наоборот, если партий немного, всего несколько, зна-

чит, многопартийность в стране состоялась. *Многопартийности в России сегодня нет.* Понимая это, эксперты приводят обычно несколько аргументов: многопартийности в стране нет, потому что, во-первых, у нас нет традиций многопартийности, во-вторых, потому что наши партии не способны выдвинуть конструктивные программы, не способны выдвинуть политиков и специалистов, готовых реализовать эти программы, а самое главное — партии, мол, не пользуются доверием народа. И поэтому народ на выборах голосует не за кандидатов от партий, а за независимых — крупных директоров, предпринимателей, банкиров, спортсменов, певцов и вообще разных уважаемых людей. А порой и вовсе позволяет себе отвести душу, позабавиться — избрать, например, Мавроди или Брыцалова. Раз парламент ни за что не отвечает, почему не выразить таким образом свой протест? Это все равно что написать бранное слово на стене областной администрации.

На самом деле все гораздо сложнее. Партии не могут выдвинуть позитивных программ, потому что они отлучены *от реального управления.* Если тебе не дают плавать в бассейне, ты не можешь изобрести новый стиль плавания, так сказать, теоретически, не плавая, придумать. Партии не способны выдвигать специалистов. Но если партиям не дают возможности участвовать в формировании исполнительной власти, то где же им готовить-то их? Если хоккеиста не выпускать на площадку, а держать на скамейке запасных, ну, например, лет пять — кормить, пивка приносить и т.д., он покроется жиром, отрастит брюшко и действительно очень скоро будет не способен играть, да и просто стоять на коньках. Когда говорят, что партии не пользуются поддержкой народа, это действительно правда. Потому что народ не понимает, зачем они нужны. Народу говорят: “Голосуй за партию”. А он спрашивает: “Зачем?” — “Ну как же, — отвечают, — партия, в выборах участвует”. — “Ну и что? — удивляется народ. — А что они делают?” — “Они в Думе будут сидеть!” — “А зачем?” — спрашивает народ.

Что я хочу этим сказать? Только то, что нет последнего звена в цепочке, вот и непонятно, зачем эти партии.

Если народ голосует за партию, партия проходит в парламент и затем участвует в формировании кабинета, а кабинет этот делает нечто, что народ оценивает, тогда в партиях есть смысл. Если нет — то и смысла в них нет.

Как этот вопрос решается в странах, на которые мы равнялись в 1990–1991 году и на которые мы вроде бы равняемся и сейчас? В законодательстве всех развитых стран закреплена норма: народ выражает свою волю на выборах, выбирая из кандидатов, выдвигаемых партиями. И никаких независимых! Во Франции даже на местных выборах все идет только по партийным спискам. И это закреплено в законе. В Британии, самой либеральной стране с самой древней демократией, можно выдвинуться независимым кандидатом, но 90% выдвигаются либо двумя основными партиями, либо партией номер три — либералами. Там избиратель даже помыслить не может, что директор птицефабрики идет на выборы и говорит: “Я не политик, я крепкий хозяйственник, я буду защищать ваши интересы, а все эти политики — негодяи. Голосуйте за меня!” В страшном сне такая демократия не приснится ни одной из современных демократических стран. И причина вовсе не в том, что у нас нет традиции многопартийности. В России есть традиция многопартийности! В дореволюционной России первые четыре Думы выбирались именно от партий. Поэтому удалось с 1905 по 1917 год — за 12 лет (а мы уже, слава Богу, 8 лет с парламентом живем) сделать партии реальным фактором политической жизни. Сейчас мы находимся дальше от многопартийности, чем даже николаевская Россия. Потому что наше законодательство делает партии в ходе выборов равным участником с любым независимым кандидатом. Более того, наша политическая система ставит их в менее выгодное положение, чем независимых. Независимый бизнесмен, специалист может быть приглашен в правительство, а представитель оппозиционной партии — никогда. Любой независимый имеет больше шансов попасть в исполнительную власть, чем представитель партии. Доказательство у нас перед глазами. Задорнов приходит в правительство как независимый, а не как член “Яблока”,

Дмитриева тоже. Гоман* легко проходит в правительство как “регионал”, а, скажем, какой-нибудь коммунист, даже гений, в правительство не попадет никогда. Или его заставят публично отречься, сложить депутатские полномочия, сжечь партийный билет, и только после этого у него, может быть, появится шанс.

Таким образом, и второй лозунг демократов 1990-го, требующий реальной многопартийности, отвергнут нашей революцией. Мы имеем дело не с развитием, а с деградацией многопартийности: партиям отведена резервация в виде Государственной думы, и сама она находится на периферии политической и государственной жизни.

Сегодня в целом серьезные, умные люди говорят о том, что идея партий себя не оправдала. Но она не оправдала себя по той же причине, что и идея сильного парламента: партии не получили возможности взять на себя часть ответственности за положение в стране, их лишили реального шанса стать посредниками между обществом и государством. И в этой ситуации посредником становится кто угодно. Вот, например, дирекция Новолипецкого комбината заявила недавно, что выйдет со своим списком кандидатов на областные выборы. Теперь нам следует, вероятно, ожидать списков кандидатов, например, от свиноферм, от железнодорожников. А чем они хуже металлургов, в самом деле? И так как за этими группами стоят определенные интересы, то общество вынуждено будет выбирать между интересами металлургов, путейцев, свиноводов. Если в конкретном городе живет больше металлургов, то побеждает их кандидат.

Преимущество партий заключается в том, что они интегрируют большие группы интересов. И чем мощнее партия, тем бóльшие группы интересов она интегрирует и облекает в политическую форму. Порок корпоративного общества в его фрагментированности, атомизированности. Побеждают группировки, которые в этот день, в этот час случайно оказались сильными. Все остальные подавляют-

* Владимир Гоман, депутат Государственной думы второго созыва, член депутатской группы “Новая региональная политика”.

ся и уничтожаются. Общество дисбалансируется. Такое общество может управляться только тоталитарной волей, только волей диктатора. Оно не станет развиваться. Оно может быть только обществом непримиримых противоречий, когда одни корпоративные интересы подавляют другие. В итоге чем дальше мы уходим от многопартийности и демократии, тем ближе оказываемся к хаосу и диктатуре.

Переход на мажоритарную беспартийную систему выборов, который постоянно обсуждается, лишит наших политических “индейцев” (нынешние партии) последней резервации. Они сопьются, деградируют и растворятся среди “цветного населения” крупных городов. А Дума будет представлять из себя кулак корпоративных лоббистов. Если избирать будет нефтеносный регион — это будут нефтяники, если аграрный — аграрии, если металлургический регион — металлурги, если регион с ракетами, то это будут военные. И такая Дума будет заниматься только одним — “распиливать” федеральный бюджет в корпоративных интересах, исходя из конкретной совокупности обстоятельств. Если президент надеется таким образом получить более лояльную Думу, то он ее получит. Но цена лояльности будет очень высока. За лояльность придется заплатить 90% федерального бюджета. Кстати, возможен и другой вариант: внутренние противоречия между группировками в парламенте окажутся настолько велики, что его просто разорвет изнутри и он повторит судьбу Верховного Совета, который был тоже беспартийным, озлобленным, радикальным, выступающим против всех. Не только против президента — против всех. Этот путь тоже ведет к диктатуре, потому что иначе удержать ситуацию под контролем будет невозможно.

Властный дисбаланс

Теперь о президентской власти. Мы верили, что президент станет нашим Гавелом — умным, тонким психологом и демократом в современном смысле этого слова, который выстраивает цивилизованную политическую систему. Эти

надежды имели объективную основу — президент всегда был гарантом и гарантом реформ. Он прорубал окно в свободу — жестко, порой силой. Сейчас уже трудно сказать, можно ли было обойтись без применения силы, без стрельбы и не было ли дипломатических путей решения конфликтов, но тем не менее он сделал свое дело — обеспечил экономические реформы.

После принятия Конституции, когда стало ясно, что оппозиция приобрела системный характер, что появились возможности для демократического цивилизованного развития, президент тем не менее остался в прежней логике — логике сильной власти, игнорирующей мнение партий, мнение парламента, сохранив представления о правительстве как о техническом органе, который исполняет его волю. (Стоило правительству Черномырдина перестать быть техническим, набрать собственный политический вес, как президент тут же с ним расстался.) Однако сегодня все более очевидно, что такая политическая система неустойчива, потому что вся она в конечном итоге строится на положении одного человека. Если он теряет популярность и поддержку, система начинает давать трещины, проседать в целом, включая правительство, парламент, региональные власти. Она становится неэффективной, потому что нельзя, не учитывая все интересы, оставаясь в рамках Конституции, провести ни одну реформу. Если ты формируешь правительство без учета мнения парламента, то не сможешь провести ни одну из реформ, не выходя за эти рамки. Президент должен либо нарушать Конституцию и выходить за рамки законов, либо формировать правительство с учетом мнения Думы и Совета Федерации. Президентство в том виде, как его реализует Борис Ельцин сегодня, неэффективно и неустойчиво. Оно неэффективно, потому что порождает большие трудности в решении стоящих перед страной задач, и неустойчиво, потому что базируется лишь на личной популярности главы государства. В критических ситуациях последнего месяца, при политически слабом, чисто техническом кабинете, президент вынужден был нередко брать на себя практически все рыча-

ги управления, выступая де-факто еще и в роли председателя правительства.

Для того чтобы наглядно показать сложившуюся у нас политическую систему, есть много способов. Например, на днях во время встречи с семью губернаторами по случаю преодоления Советом Федерации целого ряда президентских вето на неприятные законы Ельцин обратился к ним примерно так: мы с вами из одной ветви власти, почему же между нами образовался разрыв? Это высказывание иллюстрирует два обстоятельства. Во-первых, именно губернаторы воспринимаются президентом как реальные хозяева регионов. Надо заметить, что, собственно, так оно и есть, потому что и президент, и сенаторы в ходе разговора начисто забыли о второй половине Совета Федерации, избранной от представительных органов власти. И, во-вторых, президент совершенно всерьез воспринимает верхнюю палату как филиал исполнительной власти, что тоже близко к истине. Губернаторы, которые имеют огромные полномочия, в каком-то смысле скопировали ту модель, которая сложилась на федеральном уровне: широкие полномочия президента и ограниченные полномочия парламента. Три-четыре года назад это было оправдано тем, что большинство в законодательных органах было у коммунистов, а губернаторы назначались президентом и, следовательно, по определению были реформаторами. Сегодня этот аргумент отпал, потому что треть губернаторов избрана левыми, избрана при поддержке Народно-патриотического союза, но от этого абсолютно не меняется суть их политической власти. Они имеют такие же полномочия, как и губернаторы-демократы, и, стало быть, мы сейчас говорим не об идеологических предпочтениях, а о государственной системе, которая существует в России. Для нее характерно преобладание исполнительной власти. В этом отношении диалог президента с губернаторами, приведенный выше, весьма показателен.

Проиллюстрировать особенности нашей политической системы можно на основе анализа многочисленных рейтингов, которые публикуются в прессе. Все они

показывают примерно одну и ту же картину. Для примера можно взять рейтинг ста влиятельных политиков, который ежемесячно публикуется “Независимой газетой”. Заранее скажу: меня не будут интересовать конкретные фамилии людей, их должности. Меня интересует лишь содержательная сторона рейтинга “НГ”. Попробуем разделить эту сотню на несколько категорий. Первая категория — это президентская личная команда, то есть сам президент и его администрация. Вторая группа — это федеральная исполнительная власть (правительство, госкомитеты, всякого рода федеральные службы), третья — региональная исполнительная власть (губернаторы, вице-губернаторы), четвертая — профессиональные политики (депутаты Государственной думы, лидеры партий, лидеры парламентских фракций), то есть люди, которые не входят в исполнительную власть, а работают, как правило, в представительных органах или рядом с ними, пятая группа — это представители крупного отечественного капитала, шестая группа — средства массовой информации, и седьмая — общественные деятели.

Если посмотреть на картину, которая складывается в результате анализа, нельзя не заметить некоторые любопытные тенденции. Видно, например, что примерно 55% политической власти в России держит в руках исполнительная федеральная и региональная власть. Прибавив к ней президента и его личную команду, мы получим уже около 70% исполнительной власти в центре и на местах. И только 30% — всем остальным. Так, на долю профессиональных политиков приходится всего лишь 12%. Вся доля федерального и региональных парламентов, всех партий, вместе взятых, — 12%! На долю крупного бизнеса, которому очень часто придают огромное, прямо-таки мистическое влияние, на самом деле приходится не так уж много — 10–11%. По сравнению с бюрократией ресурсы бизнеса невелики. На долю средств массовой информации приходится еще меньше — около 3–4% реального влияния. СМИ как инструмент власти очень влиятельны, но инструмент этот не самостоятелен, контроль над ним

находится в умелых, опытных руках. И, наконец, категорию “общественные деятели” представляет единственный влиятельный политик из сотни, что показывает: общественные организации (женские, молодежные, профсоюзные, религиозные) на самом деле играют в нашей стране ничтожно малую роль, не имея, в отличие от развитых демократических стран, где они составляют большую силу, практически никакого влияния на политическую жизнь страны. Единственный человек, который попадает в число влиятельных фигур в этой категории, — лидер крупнейшей религиозной конфессии Патриарх Алексей II. (В других рейтингах за последний год едва ли наберется еще пара-тройка влиятельных общественных деятелей.)

Сегодняшняя политическая государственная система России отличается совершенно определенными устойчивыми чертами. Среди них — абсолютное доминирование исполнительной ветви власти, которая, если взять всю власть как концентрацию сил и ресурсов, контролирует, как было показано, около 70% реальной власти в стране. Следствие такого дисбаланса — при отсутствии противовесов в виде нормального парламента и развитых институтов гражданского общества — рост системной коррумпированности государственной системы. Это вполне естественный результат. Единственный известный человечеству способ борьбы с коррупцией — не усиление правоохранительных органов, а усиление общественного и парламентского контроля. Только так можно вылавливать решения, которые идут на пользу отдельных корпораций, а не общества в целом. Только так можно привлекать общественное мнение к действиям коррумпированных чиновников. Непрерывно идущие реорганизации и сокращения в управленческих структурах формируют психологию временщичества и неуверенности — вечных спутников коррупции.

Из дисбаланса власти и общества проистекает и контроль над средствами массовой информации. В Москве он сильно разбавлен контролем со стороны финансово-промышленных групп и банков, а в регионах он по-преж-

нему осуществляется органами государственной власти, прежде всего исполнительной. Особенно это касается региональных телерадиокомпаний и основных областных газет. В каждой области, крае, республике есть такая газета, в которую органы исполнительной власти входят, как правило, в качестве учредителей, дотируют ее и, соответственно, определяют редакционную политику. Поэтому если в регионе губернатор — демократ, то газета демократическая, а если коммунист — коммунистическая. Москва составляет исключение с точки зрения хозяев, но не с точки зрения механизмов контроля.

Исполнительная власть стремится ограничить легальные общественно-политические институты, такие как парламент и партии. Это также естественно и объективно. Исполнительная власть ни в одной стране мира не любит парламент, и в первую очередь там, где парламенты особенно сильны. Скажем, в Вашингтоне, где сейчас у власти президент-демократ, исполнительная власть имеет в основном неприятности от республиканского конгресса, но не в силах ничего с этим поделать, потому что конгресс в Соединенных Штатах традиционно более могущественный институт власти, чем президент и его администрация. Не очень любят парламент даже в тех странах, где президент, правительство и парламент представляют одну партию. Там тоже возникают конфликты. Что же говорить про Россию, где парламент вообще зачастую считают досадной помехой.

Не стоит преувеличивать роль так называемых “олигархов”, а точнее — крупного отечественного капитала. Совокупная мощь государства несопоставима с их возможностями сопротивляться его давлению, а их успехи — это скорее успехи на ниве приспособления к особенностям нашей политической системы.

И, наконец, дисбаланс власти ведет к подавлению институтов гражданского общества, которые существуют в стране, — ассоциаций граждан, различного рода молодежных, женских организаций. Не то чтобы они сознательно подавлялись, просто им не находится места в этой системе, они — как трава под снегом.

Слабость сильной власти

Итак, подведем итоги. Мы взяли проект и увидели результат. Результат, который не только не похож на проект, но по большинству параметров прямо ему противоположен. Вместо разделения властей — явное доминирование одной ветви власти. Вместо опоры на парламентаризм — деградация парламентаризма. Вместо реальной многопартийности — эрзац, псевдомногопартийность. Вместо реального гражданского общества — корпоративное общество. Вместо разделения государства и бизнеса — их слияние и рост коррупции. Вместо свободы слова — растущая зависимость СМИ от власти и капитала. Таким образом, Россия, которая ставила своей целью идеалы европейского парламентаризма, европейской демократии, сегодня приближается к азиатским моделям государственного устройства — южнокорейской, тайваньской, индонезийской. Кто-то говорит даже о колумбийском варианте. Сегодня мы видим, что так же далеки от идеалов, как и 8 лет назад, хотя нельзя отрицать, что нынешняя система построена уже на иной основе — на рыночной.

Вопрос, который возникает в связи с таким выводом: насколько устойчива политическая система, построенная за годы реформ?

Уверен: такие системы в современном мире в принципе нежизнеспособны, и вопрос их замены — это вопрос времени. Главный аргумент заключается в том, что такая система не может быть экономически эффективной. В той ситуации, когда государство и бизнес сливаются в единый организм, в котором соки перетекают из одной части в другую, нельзя ожидать решений, базирующихся на экономической целесообразности. Ясно, что мы идем путем Южной Кореи и Индонезии, когда государство, сращенное с капиталом, принимает решения в пользу капитала не потому, что это экономически правильное решение, а потому, что капитал свой. Опыт дележки нефтяного бизнеса России показывает, что многие из наших финансовых империй, захватив огромные куски собственности,

не в состоянии ими управлять, не в состоянии быть адекватными тем задачам, которые они на себя взвалили. Это приводит в конечном счете лишь к углублению экономического и социального кризиса.

Наша экономическая система не является конкурентной, конкуренция происходит не на рынке, а в коридорах Белого дома и Кремля. И в этом смысле те кризисы, которые сейчас сотрясают страну, во многом результат именно такой политики — политики не экономических, а корпоративных решений.

Такая власть не может быть устойчивой, потому что она опирается на плебисцитарный тип демократии. Представительная демократия предполагает прежде всего значительное место парламента. При ней парламент регулярно избирается, причем чем чаще, тем лучше. Не случайно американцы избирают конгресс раз в два года. Ведь с ходом времени политическая ситуация в стране меняется, и парламент должен постоянно подтверждать свою легитимность. Периодические выборы позволяют корректировать составы парламента в соответствии с настроениями общества и тем самым повышать его легитимность. Парламент является главным инструментом представительной демократии. В России, как мы уже выяснили, парламент таковым не является. В России построена схема, когда главные рычаги власти находятся в руках президента, президент избирается раз в четыре года, кандидат в президенты на выборах обращается к народу непосредственно, через голову парламента, партий, элит, бизнеса. Он апеллирует к народу напрямую. И народ, давая ему мандат на президентство, дает ему огромную власть. Это очень сильная власть, потому что получена она непосредственно из рук народа. Но такой тип власти одновременно и очень слаб, слаб системно. Это колосс на глиняных ногах, потому что вся власть держится на одном ресурсе — личной популярности. Пока такой лидер имеет высокую личную популярность, его власть сильна. Когда такой человек утрачивает популярность и доверие общества, он лично и вся система, построенная на апелляции к народу, становится неустойчивой.

Мы видели, что Ельцин в начале своего президентства действовал в логике плебисцитарной демократии. В случаях, когда у него возникали проблемы (в отношениях с Верховным Советом или еще с кем или чем-нибудь), он напрямую обращался к народу. Первый раз это было в марте 1991 года, когда по его инициативе ВС обратился к россиянам с вопросом о введении поста президента. На что народ сказал: “Да”. Так в России появился пост президента. Во второй раз он обратился к народу в апреле 1993-го с вопросом: кого ты больше любишь — меня или Верховный Совет? Народ ответил: “Тебя, Борис Николаевич”. Чуть позже это дало моральные и политические обоснования для октябрьских событий. В третий раз он обратился непосредственно к народу на референдуме по принятию Конституции в декабре 1993 года. И четвертый — на выборах 1996 года, когда он поставил перед народом вопрос: “Ты за меня или за коммунизм?” Народ проголосовал за Ельцина.

Сегодня такая линия сопряжена с возрастающими рисками. При новых попытках прямой апелляции к народу существует вероятность поражения, так как ситуация в стране продолжает оставаться кризисной. Так когда-то потерпел поражение де Голль, когда он обратился к французам за поддержкой по алжирскому вопросу. Французы, которые столкнулись в середине этого века со схожими вызовами (распадалась империя, они потеряли Алжир), отказали своему лидеру в поддержке, вызвав его скорую отставку. В то же время они приняли конституцию Пятой республики, конституцию сильной президентской республики. Но им достало здравого смысла понять, что сильная президентская республика не означает сосредоточение всей власти в руках президента. Нет более слабой власти, чем власть авторитарная. И французы, принимая конституцию Пятой республики, действующую по сегодняшний день, предусмотрели естественную страховку. Во Франции сильный президент не формирует правительство. Последнее фактически формируется по итогам парламентских выборов. Во многом именно это обусловило устойчивость политической системы Франции.

Классическая схема, действующая сейчас и именуемая во Франции “сожительство”, — правый президент, социалистическая Национальная ассамблея и социалистическое правительство, которые нормально взаимодействуют друг с другом. Подавляющее большинство французов, отвечая на вопрос, какая система им больше нравится — когда президент и правительство принадлежат одной к партии или к разным, отвечают: к разным. Это позволяет проводить более сбалансированную политику.

В России плебисцитарный президент единолично формирует правительство. Парламент в этом не участвует (ни Дума, ни Совет Федерации — форум регионов). В итоге — пока президент популярен, система устойчива, когда личная популярность падает, система переходит в неустойчивое состояние, и это отражается на финансах, на фондовом рынке, на положении инвесторов, в целом на состоянии общества. Вот в чем опасность. Политическая система, действующая в России, внутренне противоречива, демократия неустойчивая, целиком зависящая от перемены настроения народа и от популярности у него первого лица. Она опасна потому, что народ, привыкший к отношениям по принципу — “Я и царь” или “Я и любимый лидер” (что почти одно и то же), ищет не более сбалансированной системы, а нового царя. Один надоел — выберем другого. Это может продолжаться бесконечно.

Что дальше?

Так, может быть, действительно в России плебисцитарный тип демократии есть единственный, приемлемый для народа по традициям и обычаям, народному мировоззрению?

Убежден — это не так. Если так рассуждать, то Германия никогда не вырвалась бы из объятий прусской, а позже — нацистской традиции. Она всегда воспроизводила бы либо бисмарковскую, либо гитлеровскую государственность. Тем не менее немцы в 1945 году сумели кардинально изменить течение своей истории и создать по-на-

стоящему демократическое, федеративное государство. Россия ничуть не хуже. Правда, к сожалению, наш политический класс в 90-х годах XX века не смог повторить подвиг новых немецких демократов-консерваторов, кардинально пересмотревших подход к истории и будущему Германии.

Как перед немцами в 1945-м, так и перед россиянами сегодня — альтернатива: продолжение современной политической линии, которая, как я уже пытался обосновать, базируется на неэффективной, неустойчивой системе, линии, которая может привести страну к сверхжесткому авторитарному режиму. Либо возврат к исходным ценностям современной демократии и рынка, свободного общества, то есть к лозунгам, которые мы писали на своих знаменах в начале 90-х годов. Уверен — в России преобладают сторонники второго варианта развития событий. И уже сегодня может быть предложен ряд шагов, которые необходимо предпринять в ближайшие два года, для того чтобы избежать худшего сценария.

Какие это шаги? Первый шаг — *изменение природы российского президентства*. Я не говорю о замене президента. Более того, постоянно поднимаемый как коммунистами, так и “Яблоком” вопрос об импичменте или недееспособности президента не имеет ничего общего с программой укрепления российского государства, перехода его в новое качество. Главное — это изменение природы президентской власти в России. Президент должен стать главой государства, стратегом и арбитром, который в рамках логики общественного согласия делегирует властные полномочия парламенту и правительству, тем самым делая систему более устойчивой. Если глава государства, у которого огромные полномочия, делится ответственностью, то вся система становится более сбалансированной, устойчивой на крен, на опрокидывание и на потопление.

Второй шаг — *кардинальное изменение роли парламента*.

С чего здесь можно было бы начать? В рамках действующей Конституции объявить, что следующее правительство будет формироваться президентом на основе итогов парламентских выборов. Причем объявить это до

парламентских выборов, чтобы люди, голосуя за те или иные партии и кандидатов, представляли, что на этот раз они голосуют не за актеров политического театра, а за парламент, который будет определять политическую структуру исполнительной власти. Этому нет препятствий в Конституции, это вопрос общественного договора — договора между основными политическими силами. Никто не запрещает президенту подписывать указы о назначении премьера и министров, если их кандидатуры согласованы с Думой и Советом Федерации. Процедура не имеет значения. Текст Конституции не является препятствием. Любой текст можно усилить доброй волей.

Сегодня коммунисты много говорят о правительстве народного доверия, сформированном нынешней Думой. Конечно же, этого нельзя делать. Ведь народ избирал парламент, не зная, что он будет нести ответственность за правительство. Идея заключается не в том, чтобы сегодня сформировать правительство на основе думского большинства, а в том, чтобы объявить парламентские выборы (может быть, даже и досрочные) и сказать, что в рамках Конституции, не нарушая ее, следующее правительство будет формироваться президентом на основе избранной народом Думы и при поддержке Совета Федерации. Идя на избирательные участки, люди должны знать об этом, что, безусловно, изменит отношение к выборам. Это будут настоящие, серьезные выборы, почти как президентские. Люди будут понимать, что они голосуют за реальную власть. Именно так поступила вся Восточная Европа после падения коммунизма. У них уже по два-три раза поменялась власть. Социалисты приходили на смену правым. И наоборот. Это нормально. В итоге в Чехии, Польше, Венгрии и в других странах посткоммунистического мира уже сегодня сложилась вполне устойчивая политическая система и эффективная власть.

Российские партии в их нынешнем виде к этому не готовы. *Необходима кардинальная партийная реформа.* Партийная реформа должна заключаться не в том, чтобы принять наконец закон о партиях. Дело не в наличии закона, а в том, что нужно изменить по существу. Необхо-

димо стратегическое решение о том, что партии являются главным участником политической жизни, они, и только они, выдвигают кандидатов на выборах всех уровней, они, и только они, отвечают за состав парламента и за результаты его деятельности, они отвечают за то, что в их списках не будет бандитов, уголовников, людей коррумпированных. Для того чтобы партии отвечали этим задачам — а ясно, что сегодня они им не отвечают, — необходимо их кардинально реформировать. В частности, в законе о партиях установить жесткие требования к партиям, их структуре, уставам, финансированию. Кстати, это сделано во всех развитых странах. Там законодательство о партиях очень жесткое, американское законодательство диктует даже структуру партийных уставов. В нем описана даже процедура партийных собраний и уж тем более — правила поведения на выборах президента, губернаторов. Нам требуется партийная реформа, которая включает и структурную, и образовательную, и законодательную основу деятельности партий.

Несколько слов об избирательной системе и выборах. Сложилось мнение, что мажоритарная система — это система беспартийная. Это неверно. В Англии и в Америке — мажоритарная система, и при этом чисто партийная. Если мы перейдем на мажоритарную систему и все будут выбираться в округах, то кандидатами должны стать только кандидаты от партий. Это даже лучше, чем нынешняя наша система, потому что сейчас половина думцев выбирается от партий, а половина — неизвестно от кого. Будет конкуренция между партиями, и партии сами будут нести ответственность за своих кандидатов. Вариант, что весь “независимый” криминал, рвущийся во власть, побежит записываться в партии и партии его примут, маловероятен. По крайней мере, обо всех бандитах в списках благодаря межпартийной конкуренции станет известно обществу. Пусть люди выбирают. Я уверен в здравомыслии нашего народа.

После парламентских выборов необходимо *провести системную ревизию* всего нашего законодательства, потому что в условиях безответственного парламента мы при-

няли сотни законов, противоречащих друг другу, ничем не обеспеченных и выпадающих из общей логики конституционной, экономической системы. Необходимо выделение средств на проведение такого анализа. Результатом его должна стать отмена всех ненужных законов, внесение огромной массы изменений в действующие законодательные акты, с тем чтобы кодифицировать и систематизировать наше законодательство, которое находится в ужасном состоянии из-за того, что законы принимают те, кто не отвечает за их исполнение. Это очень серьезная программа, в которой нуждается страна. Иначе двигаться вперед будет невозможно, потому что тот сонм законов, который мы сегодня имеем, не может быть ориентиром в мире экономическом, в мире правовом.

Следующая задача — *кардинальное изменение роли судов*. Суды должны стать одной из главных ветвей власти и главным арбитром между регионами и центром, между исполнительной властью и парламентом, между субъектами экономической жизни. Пока суды у нас не заняли той роли, которую они играют в любом современном государстве. Они находятся на периферии политической, экономической, общественной жизни, и это абсолютно неправильно.

Необходимо и *кардинальное изменение исполнительной власти*, прежде всего создание стабильной структуры исполнительной власти и в центре, и на местах. Для этого нам потребуется принять законы о структуре правительства, где оговорить, в частности, точное число министерств, чтобы не было теперешней чехарды. Установить точный порядок назначения и смещения, отказаться от дальнейших сокращений ради сокращений, потому что дешевое государство не может быть эффективным. В несколько раз поднять оклады чиновникам, с тем чтобы их работа была престижной и в исполнительную власть стремились наиболее образованные люди. Но при этом ввести очень жесткий контроль за доходами чиновников как один из методов борьбы с коррупцией. Это будет позитивно втройне. Во-первых, может реально привести к ослаблению коррупции. Во-вторых, привлечет квалифици-

рованные кадры, и, в-третьих, чиновничество, управленцы будут основой среднего класса, того класса, который обеспечит политическую стабильность в стране.

Экономические шаги описывать подробно нет смысла, потому что экономическая политика невозможна в условиях недееспособного и разбалансированного государства. Только дееспособный государственный организм может решать сложные социально-экономические задачи. В целом современный экономический курс верен, но нет политического инструментария, чтобы его эффективно реализовать. Нет политического механизма, чтобы снизить и перераспределить более справедливо социальные льготы, нет инструмента, чтобы ввести рыночный оборот земли, нет инструмента для того, чтобы собирать налоги, чтобы не занимать деньги. Все цели декларируются правильно, но государство в нынешнем своем виде реализовать их не может. Новый государственный механизм, модернизированный с учетом вызовов времени и основанный на демократических принципах баланса властей и открытости обществу, будет в состоянии в течение очень короткого времени (буквально нескольких месяцев) разрешить многие запущенные проблемы и переломить неблагоприятные тенденции в развитии страны.

Что касается поддержки гражданского общества, то прежде всего нужно *усилить законодательные гарантии независимости СМИ*, в частности законодательно обеспечить такой порядок, когда учредители и те, кто финансирует прессу, не могут влиять на редакционную политику. Ясно, что это трудно обеспечить в жизни, но пока это даже не продекларировано. Необходимы *меры для реального развития местного самоуправления*.

Необходима поддержка среднего класса, малого и среднего бизнеса, о котором все говорят, но для которого опять-таки мало что делается.

И, наконец, *поддержка общественных ассоциаций* — женских, молодежных, профсоюзных, творческих и т.д.

Если все перечисленные меры будут реализованы, то это приведет к главному результату — укреплению государства, укреплению России.

На вопрос, какой будет Россия через несколько лет, с уверенностью можно сказать только одно: такой, как сейчас, она не будет. Существующей сегодня системе отведено максимум два-три года. Эта эпоха закончится, по-видимому, одновременно с президентскими выборами 2000 года, когда страна должна будет выбирать новую политическую систему. Выбор будет простой. Если трудности и неэффективность власти будут усугубляться, то безальтернативным станет вариант той или иной разновидности “сильной руки” при ограничении свобод и институтов представительной демократии. Страна получит Хозяина вне зависимости от того, будет ли это нынешний президент или кто-то другой. Второй вариант — попытаться сейчас, до парламентских и президентских выборов, сформулировать конструктивную программу перемен и сделать ее популярной в народе.

Эта статья, если хотите, и есть одна из таких попыток.

Реальности Четвертой российской республики*

Беседа с главным редактором журнала
“Международная жизнь” Б. Пядышевым

“Международная жизнь”: Начнем с Василия Теркина:

От Ивана до Фомы,
Мертвые ль, живые,
Все мы вместе — это мы,
Тот народ, Россия.

И поскольку это мы,
То скажу вам, братцы,
Нам из этой кутерьмы
Некуда податься.

Из уст литературного персонажа поэта Александра Твардовского более полувека назад прозвучал, можно сказать, призыв к согласию и сложению сил, без чего не выбраться было из кутерьмы. Тогда это сработало.

В наши дни о согласии в обществе и политических движениях, без чего немислимо возрождение страны, приходится только мечтать. На какое-то время сложилась протестная солидарность вокруг агрессии США и НАТО против Югославии. Но это по случаю, по конкретной ситуации.

В. Рыжков: С грустью должен сказать, что основные политические силы страны не готовы сегодня к крупным решениям. Получается, что они так или иначе заинтере-

* Международная жизнь. 1999. № 4.

сованы в сохранении статус-кво, то есть в том состоянии государства, когда оно, к сожалению великому, является расхлябанным, слабым, внутренне противоречивым, со взаимно безответственными институтами и недостаточно зрелыми с точки зрения компетентности и ответственности политическими силами.

Эти же политические силы диаметрально противоположным или существенно отличным образом смотрят мировоззренчески на Россию. И здесь мне вспоминается А. Токвиль, который, размышляя в середине прошлого века над причинами французских революций, бесчисленных и кровавых, пришел к выводу, что революции происходят не в силу нищеты населения, не в силу большой дифференциации в доходах, вызывающих роскошь одних и нищету других, а в силу того, что политический класс и политическая элита не могут договориться хотя бы о пяти-шести базовых принципах и ценностях, на которых стояло бы общество.

Возьмите ситуацию в современной России. Коммунисты имеют свой взгляд на территорию страны, на то, где должны проходить ее границы, каким должен быть государственный строй, на то, какой должна быть экономика. У них свой взгляд на собственность, на законность. Этот взгляд кардинальным образом отличается от взгляда тех, кого привычно называют демократами. У демократов совершенно иной подход к границам, к экономике, к государственному строю. А есть еще другие подходы, скажем национально-патриотические, тех или иных тоталитарных политических сил.

И все это приводит к тому, что, когда мы пытаемся достичь согласия, выясняется, что у нас нет согласия ни по одному серьезному вопросу. Ни один из ключевых вопросов общественной жизни России не решен.

До сих пор обсуждается, легитимна ли республика, провозглашенная в сентябре 1917 года Керенским, стоит ли вернуться к монархии. Это по-прежнему предмет серьезной дискуссии. Мы до сих пор не можем признать либо оспорить существующие границы Российской Федерации. Это предмет горячих споров. И нет у нас единства.

Мы до сих пор не приняли решения о том, правомерен или неправомерен институт частной собственности в России. Это до сих пор предмет горячих дискуссий. Мы по-прежнему спорим, какой должна быть Россия — унитарной или федералистской. Мы по-прежнему спорим о пределах свободы — политической свободы, свободы слова, религиозной свободы. Это тоже является предметом острых дискуссий и атак с разных сторон.

В результате с глубоким сожалением вынужден сделать вывод о том, что почвы для согласия в современной России нет. Что все попытки достичь согласия напоминают попытки склеить два айсберга клеем “Момент”. И с сожалением приходится констатировать, что эти противоречия — не предмет безответственности, злой воли или некомпетентности политиков. Это в значительной степени реальное отражение мировоззренческих лагерей, существующих в массе народа. Действительно, десятки миллионов людей думают так, как думают коммунисты. Десятки миллионов людей думают так, как думают демократы. Десятки миллионов людей думают так, как думают национал-патриоты. А это означает, что *гражданская война потенциально существует не только в головах и действиях политиков, но она потенциально существует и в массе народа*. И поэтому приходится констатировать, что все альтернативы по-прежнему реальны. И альтернатива закрытого общества вполне возможна. И альтернатива открытого общества не утрачена. И какие-то другие модели общественного развития.

Но вот что можно сказать со всей определенностью. Политический класс — я не хочу употреблять слово “элита”, на мой взгляд, наши политики не заслуживают этого слова, точнее будет говорить о политическом классе, то есть о всей совокупности депутатов, министров, премьеров, экс-премьеров, губернаторов, сенаторов и т.д., ведущих журналов, редакторов основных изданий, — весь этот политический класс, состоящий из трех-пяти тысяч человек, который определяет развитие страны в последние годы, не только ничего не сделал, для того чтобы выработать эти общие ценности, но проявил себя в высшей степени безответственным, корыстным, коррумпированным, склонным

к взаимному уничтожению, низкокомпетентным, низко- профессиональным. Если возвращаться в 1991 год, когда возникла новая Россия, когда перед российской нацией встали две взаимосвязанные задачи — построения современного демократического государства и современной конкурентоспособной рыночной экономики, то сегодня, спустя 7–8 лет, мы с глубоким сожалением вынуждены констатировать, что нам не удалось ни первое, ни второе. У нас нет эффективного дееспособного государства и уж тем более нет нормальной современной экономики. И сейчас мы вновь вынуждены вести спор об основах, сейчас мы вновь стоим, как в первый день творения, перед теми же двумя задачами. Сейчас, когда завершается ельцинский цикл и мы стоим на пороге новых парламентских и президентских выборов, мы вновь говорим о началах. И вновь видим, что каждая из ведущих политических сил понимает эти начала совершенно по-своему. Народ стоит перед выбором между непримиримыми политическими лагерями, между непримиримыми идеологиями и, к сожалению, между непримиримыми пока мировоззрениями.

“Международная жизнь”: Премьер Е. Примаков выступил с инициативой заключить нечто вроде “пакта о ненападении” и между ветвями власти накануне предстоящих выборов.

В. Рыжков: Эта очередная попытка добиться согласия, начавшаяся недавно, кончилась неудачей. Тот документ о согласии, в разработке которого я принимал активное участие и который был согласован рабочей группой в составе представителей Госдумы, Совета Федерации, президента и правительства, отвергнут рядом основных политических сил, в частности коммунистами, “Яблоком”. И хотя он был проголосован на Совете Федерации, практически нет шансов на его поддержку Госдумой. Стало быть, он вовсе теряет всякий смысл.

Все действительно серьезное, что предлагалось, было в итоге выхолощено самой рабочей группой. В частности, я хочу обратить внимание на инициативы, которые были предложены, в том числе и мной. Это изменение баланса между ветвями власти с целью создания в стране связки:

ответственный парламент — ответственное правительство. Мы предлагали преодолеть типичную для современной России ситуацию, когда политически слабое правительство сочетается на протяжении уже нескольких лет с политически безответственным парламентом.

Мы предлагали перейти к “французской модели”, которая, с одной стороны, гарантировала бы страну от потрясений, организованных пока еще незрелыми партиями, через сохранение института президентства и право президента на роспуск парламента, если внутривластная ситуация доходит до точки кипения. С другой стороны, мы хотели привязать думское большинство, в какой бы конфигурации оно ни сложилось после предстоящих декабрьских выборов 1999 года, к ответственности за курс, проводимый правительством. Модель, которую мы предлагали, очень проста. Мы сохраняем президента как верховного главнокомандующего, как главу государства, гарантирующего Конституцию, права человека, проводящего внешнеполитический курс, как институт, который имеет право назначить досрочные выборы в случае правительственного кризиса. Но при этом отдаем думскому большинству, коалиционному большинству, право сформировать правительство (если какая-то партия получит абсолютное большинство, то — однопартийное правительство) и нести ответственность за проводимый этим правительством курс.

Так вот, наши усилия показали, что сегодня, по крайней мере, президентско-правительственная сторона не готова к столь серьезному шагу, к ответственному парламенту и политически сильному правительству.

Далее. В связи с тем что Конституция уже сейчас пестрит многими выявленными недостатками и пробелами, политический класс мог бы сделать серьезный шаг к ее совершенствованию. Но и этот шаг не был сделан. Вместо этого появилась абстрактная запись, что стороны ведут консультации. Таким образом, работа над этим документом показала, что сегодня основные политические силы по каким-то причинам, о которых можно рассуждать отдельно, не готовы к крупным серьезным решениям по укреплению государственности.

“Международная жизнь”: Ни один из предыдущих глав правительств Российской Федерации не пользовался особым благорасположением народа. Иное дело Е. Примаков. Большинство людей, безусловно, испытывают к нему доверие, от него, может быть, единственного во власти, веет уверенностью, излучается некий магнетизм. Расчетливо Евгений Максимович держался, когда возник сербский кризис.

В. Рыжков: Сам по себе феномен популярности Примакова в условиях, когда экономическая ситуация не только не улучшается, но даже продолжает ухудшаться, показывает, что общество совершенно изнурено борьбой противостоящих лагерей как в политической сфере, так и в самом обществе.

Общество бесконечно измотано борьбой сына-демократа и отца-коммуниста, когда они каждый день на кухне ведут беседы о политике и на протяжении 7–8 лет не могут прийти к общему мнению. Общество ждет некоего синтеза. Ждет объединяющей идеи, которая сняла бы эти противоречия на новой основе, задала новую систему координат ценностей. И очень многие сейчас в России ждут от Примакова именно этого. Ждут того, что он стукнет кулаком по столу и скажет: “Все, хватит, не будет этого больше”. Как говорил Христос, “для меня нет ни эллина, ни иудея”. Так и здесь. Не будет больше у России ни этой идеологии, ни другой идеологии, а нужна ясная система целей и ценностей, к которым мы будем стремиться все вместе. Это первая причина его популярности, с ним связывают какой-то новый этап. И второе — конечно, все ждут от Примакова спокойствия. Все общество измотано последними годами. Взгляните на краткую хронологию нашей новейшей истории:

1990 год — Декларация о государственном суверенитете России, фактически давшая старт распаду СССР;

1991 год — выборы первого Президента России, конфронтация между российской властью и властью Союза; август — путч ГКЧП; декабрь — Беловежские соглашения и оформление де-юре распада СССР;

1992 год — начало либерализации цен, резкое падение жизненного уровня, распад хозяйственных связей со

странами СНГ, начало противостояния между Съездом народных депутатов и президентом;

1993 год — кульминация этого противостояния, апрельский референдум о доверии президенту, октябрьские события в Москве (расстрел Белого дома — парламента) и тут же принятие новой Конституции, выборы первой Госдумы;

1994 год — немедленное начало противостояния новой Думы и президента, “черный вторник” (падение рубля), нарастание политической и экономической нестабильности;

1995 год — продолжение нарастания политической и экономической нестабильности, новые выборы в Госдуму, отнявшие полгода у страны;

1996 год — немедленно после думских выборов — президентские выборы, тоже в значительной степени дестабилизировавшие положение в стране;

1997 год — единственный относительно стабильный год, и то политический класс не удержался, устроил октябрьский правительственный кризис, чуть не кончившийся роспуском Госдумы и отставкой правительства;

1998 год — март: отставка В. Черномырдина, 17 августа — острый финансовый экономический кризис, затем отставка С. Кириенко, приход В. Черномырдина, потом уход В. Черномырдина, приход Е. Примакова;

1999 год — не прожили еще трех месяцев, как уже февраль прошел под знаком правительственного кризиса; столкновение между правительством и средствами массовой информации; март — кризис генпрокурора Скуратова; события вокруг сербского кризиса; на 15 апреля назначен импичмент (Ельцину); 1 мая — мы все выйдем на демонстрацию и т.д., и т.п.

Вот новейшая история страны. Да, я еще не упомянул чеченскую войну и многие сопутствующие вещи, которые также измотали наших людей.

От Е. Примакова ждут двух вещей: ясного представления о будущем страны и продвижения стабильности. Его авторитет высок, поэтому он пользуется такой большой поддержкой у населения. Но нельзя не признать того факта, что с первой задачей он пока не справляется. То есть какой-то ясной концепции развития страны он и его

кабинет пока не предложили, в основном они тратят все свои силы на то, чтобы удержать ситуацию под контролем и сохранить политический баланс между президентом, Думой, Советом Федерации, внутри правительства. А вторая задача — достижение стабильности — также подвергается все новым и новым испытаниям с самых разных сторон, и не исключено, что через несколько месяцев от этой стабильности может просто ничего не остаться.

“Международная жизнь”: Испытания эти, о которых вы сказали, приобретают некие изоцированные формы. Например, с одной стороны, говорят о готовности привести в действие массы людей, штабы, стачкомы, и тут же заявляется, что сделано это будет, чтобы предотвратить отставку нынешнего премьера или некоторых членов его правительства.

В. Рыжков: Призывы к акциям гражданского неповиновения в условиях, когда Россия имеет правительство, наиболее близкое за все последние годы к коммунистам, показывают, что истинные причины этих призывов лежат в иной плоскости, чем судьба Примакова и его правительства. С моей точки зрения, это попытка одной из частей общества навязать всему обществу только одну мировоззренческую модель, в данном случае коммунистическую или посткоммунистическую. Эта попытка осуществляется в силу того, что, как им кажется, иные точки зрения настолько себя дискредитировали, что сейчас настал тот момент, когда действительно организованное меньшинство, как это было в 1917 году, способно навязать свою волю дезорганизованному большинству.

Как показывает российская история, такие попытки вполне могут увенчаться успехом, но такой успех в конечном итоге приводит к стратегическому поражению всей нации. Конечно, бессмысленно реагировать на эти призывы так, как реагирует исполнительная власть, — через угрозы Минюста организовать очередные проверки соответствия их заявлений уставу партии и т.д. В политике нельзя победить административными мерами. Вся история России это показывает. Последний император пытал-

ся победить революционное движение силами охраны. Он потерпел абсолютное фиаско.

Одержат победу в политике можно только политическими методами. И я настаиваю на том, что решить проблему коммунизма в России можно только одним способом — дав современным коммунистам возможность нести ответственность за положение дел в стране. Если бы уже в 1995 году после победы коммунистов на парламентских выборах Ельцин пошел на формирование правительства левых, то сейчас в России была бы принципиально иная политическая ситуация. Левые не имели бы тех шансов, которые они имеют сейчас. Они разделяли бы с правыми силами всю полноту ответственности за экономическое положение в стране. Именно этим путем пошли Болгария, Венгрия, Польша, другие посткоммунистические страны, не побоявшись дать левым их долю ответственности за положение дел в стране. Николай II привел Россию к революционной ситуации, потому что до последнего сопротивлялся идее ответственного правительства, с которой выступало думское большинство. Именно его маниакальное нежелание отказаться от принципов самодержавия, перераспределить полномочия в пользу парламента и перейти от самодержавия к реальной конституционной монархии привело Россию к революции 1917 года. Ельцин своим маниакальным стремлением удержать самодержавную, царистскую, по существу, власть в своих руках, нежеланием поделиться ответственностью с парламентом и тем самым обложить парламент публичной ответственностью за выплату пенсий, зарплаты, за погашение задолженности по оборонному заказу подводит современную Россию к такой же революционной ситуации, к которой подвел ее Николай II в 1917 году.

Оценивая роль правительства Примакова, я должен сделать достаточно жесткий, но честный вывод: его роль, по существу, с исторической точки зрения мало чем отличается от роли черномырдинских кабинетов разных лет. Черномырдин точно так же старался удерживать баланс интересов, точно так же старался делать какие-то реальные шаги к развитию страны и не допускать резких поли-

тических обострений. Но противоречия между различными мировоззренческими лагерями, между политическими силами, общая плохая сбалансированность системы власти, неудачность конструкции, заложенная в Конституции 1993 года, — все это делает для любого премьер-министра принципиально невозможным проведение эффективной успешной социальной и экономической политики и делает любого премьер-министра, в том числе Примакова, заложником этой перманентной политической нестабильности.

Она, эта постоянная нестабильность, является главным признаком Четвертой Российской республики.

“Международная жизнь”: Почему Четвертой?

В. Рыжков: Напомню: первую основал Керенский, провозгласив ее в сентябре 1917 года. Вторую образовали большевики 25 октября 1917 года. Она просуществовала до 12 июня 1990 года — принятия Декларации о государственном суверенитете России, когда была провозглашена третья — новая Российская республика. Четвертая республика была учреждена референдумом 12 декабря 1993 года, на котором была принята Конституция России.

Я думаю, что Четвертая республика сейчас находится в стадии заката. Этот закат происходит на наших глазах. Система власти обречена на то, чтобы завершить свое существование в течение ближайшего года. Что придет ей на смену, трудно сказать, но это будет какая-то новая, видимо, Пятая республика, учрежденная либо следующим составом Госдумы, избранной в декабре этого года, либо будущим президентом, который будет избран в июле 2000 года. Но то, что в нынешнем состоянии ни Примаков, ни Ельцин, ни Госдума, ни Совет Федерации не могут объединиться и проводить осмысленную политику, мне кажется, сегодня очевидно для всех — от самых сильных московских интеллектуалов до лесорубов где-нибудь на Дальнем Востоке. Это чувствует каждый россиянин и каждый гражданин нашей страны.

“Международная жизнь”: Распространяется версия, что рыночная экономика в России может быть создана

только молодежью, теми, кто вырос в традициях свободного рынка. Иными словами, на ближайшие многие годы ничего хорошего России не сулят.

В. Рыжков: Если исходить из такого принципа, то трудно будет объяснить феномен Китая, где современную рыночную экономику создают бывшие маоисты, причем с классическим маоистским образованием. Причина кроется не в возрасте российских руководителей, а в их мировоззрении, в их моральных принципах, а точнее — в их отсутствии, и в их профессиональной квалификации, которая тоже на поверку оказывается весьма низкой.

Я очень опасаясь, что простая смена поколений, на которую многие возлагают надежды в России и в мире, ничего не даст. Так же как, например, ничего не давала смена поколений на протяжении 70–80 лет в латиноамериканских странах. Одно поколение диктаторов сменялось другим поколением диктаторов, и в обществе ничего, по существу, не менялось. Поэтому главная опасность для России состоит не в том, что нынешние возрастные руководители могут задержаться на своих постах, а в том, что вновь пришедшие руководители воспроизведут ту же самую систему, которая сейчас существует в стране. И поэтому нужно менять не возраст, не поколение, а нужно менять мировоззрение политического класса. И тогда возраст не будет иметь никакого значения.

“Международная жизнь”: Вы, Владимир Александрович, — один из немногих авторитетных представителей молодого поколения, появившихся в самое последнее время. В чем вы не схожи с теми из молодых, кто был у власти в предыдущие годы, результаты деятельности которых печально известны?

В. Рыжков: Мне кажется, что Россия стала жертвой технократов-экономистов. Перед Россией в 1991 году стояли две взаимосвязанные задачи. Это новое государство и новая экономика. В июне 1991 года был избран Ельцин, и все решили, что первая задача решена. Избрали Ельцина — значит, с государством все будет в порядке. И тогда появился огромный спрос на экономистов. Экономисты стали модой дня, законодателями дум, вершителями судьбы

Отечества. В этот момент появились Явлинский со своей программой, Гайдар и огромное количество теперь уже забытых экономистов. Все журналы, газеты, все издания были заполнены бесчисленными программами, конкурирующими между собой. Президент тогда выбрал команду Гайдара, которая начала делать реформу.

Однако через некоторое время выяснилась довольно интересная вещь: само по себе наличие программы и грамотной команды экономистов отнюдь не обеспечивает результатов. Результат не обеспечивается по той причине, что государство осталось недостроенным. Президент пытался регулировать экономическую жизнь указами. Указы входили в противоречие друг с другом и с законами. Потом был создан парламент. Парламент сам активно занялся законотворческой деятельностью. Все это в конечном итоге привело к конкуренции. Результат мы имеем сегодня: в России нет нормального правового основания для современной рыночной экономики, нет нормального правового основания для современного понимания законности и т.д.

Поэтому главное мое отличие, скажем, от Кириенко, Немцова, Чубайса, от других людей, которых я уважаю, которые все являются экономистами, людьми экономического взгляда на жизнь, заключается в том, что, с моей точки зрения, экономика имеет гораздо меньшее значение для России сейчас, чем государство, чем политическая жизнь. Нельзя требовать от страны проведения осмысленных реформ, если в стране нет инструмента, который мог бы их осуществить, а именно дееспособного государства. Нынешняя полемика между Федоровым, Гайдаром, Явлинским, Чубайсом и другими по поводу нюансов экономической программы — это абсолютно схоластический спор, напоминающий средневековый спор о том, сколько чертей может уместиться на кончике иглы. Потому что отсутствует государство, способное проводить осмысленную экономическую политику.

Когда Сергей Кириенко, на мой взгляд совершенно авантюрно, согласился стать премьер-министром, я под впечатлением этого события написал в “Независимую газету” небольшую статью, главная мысль которой заключа-

лась в том, что команда экономистов-технократов, которые придумают абсолютно правильные меры по налогам, по таможенным тарифам, по социальной политике, равным счетом ничего не сможет сделать, потому что она не сможет провести эту программу через парламент, не сможет облечь эту программу в форму закона, а стало быть, просто не сможет ничего сделать. Кириенко меня уговаривал идти к нему в правительство. Через два-три дня я пришел к нему в Белый дом, положил статью на стол и сказал: “Вот прогноз по твоему правительству”. К сожалению, этот прогноз сбывлся, и не мог не сбываться, потому что, действительно, в условиях дезорганизованного, несбалансированного государства никакую политику проводить нельзя. Еще раз повторю то, с чего я начал: все мы пали жертвой экономистов, которые все эти годы и по сей день считают, что главное — написать правильную экономическую программу, и все остальное произойдет автоматически, само собой. Эта их ограниченность почти как по Козьме Пруткову: специалист по удалению флюса — его полнота односторонняя. Это нанесло очень серьезный ущерб судьбе реформ в России, и продолжает наносить по сегодняшний день.

“Международная жизнь”: *Масса событий последнего времени, в частности вокруг генпрокурора Скуратова, продолжает обнажать главное несчастье России: коррупцию, преступную жадность к деньгам, криминал во властных кабинетах, не говоря уже о частном бизнесе. Откуда все это? Не связано ли это частично с характером реформ, особенно приватизации, развязавшей руки криминалу, снизившей до минимума всякие моральные сдерживания?*

В. Рыжков: Здесь важно понять, что первично: криминальный характер реформ или криминальное сознание тех, кто проводил эту реформу. Мне кажется, что если бы ваучерная приватизация проводилась, скажем, в Швейцарии, то она пошла бы совершенно иначе, чем в России. Даже если бы она проходила по тем же самым нормам, которые были приняты нашим законодательством.

Первично, на мой взгляд, сознание общества, сознание правящего класса, а вовсе не писанные нормы, которые при-

меняются в этом обществе. Общеизвестный факт: раздел нашей Конституции, который посвящен президенту, — это очень часто дословный перевод с французского Конституции Пятой республики. Но какая гигантская разница между политической культурой и политическими механизмами Пятой республики во Франции и нынешними политическими механизмами в России!

В свое время на этот феномен обратил внимание Токвиль, который в 30-х годах прошлого века писал свою знаменитую книгу “О демократии в Америке”. Две соседние страны — США и Мексика. Мексиканская Конституция была просто переводом с английского на испанский, то есть они взяли американскую Конституцию и перевели ее дословно с английского на испанский. Токвиля поразила разница между двумя этими обществами. Если США в тот момент уже были достаточно устойчивой страной с существенным контролем за властью, с бурно развивающейся экономикой, то Мексика очень напоминала современную Россию. Заговоры, перевороты, коррупция, семейственность, фаворитизм, корпоративизм, сепаратизм, высокий уровень преступности, коррумпированность правоохранительных органов и т.д. Токвиль задался простым вопросом: что ж такое, текст один, а результаты такие разные? И он нашел еще 150 лет назад, на мой взгляд, безупречный ответ: писанные законы — это важно, конечно, но гораздо большую роль играют привычки, обычаи, мораль, которая господствует в данном обществе.

Поэтому, когда я слышу о том, что либеральные реформаторы провели криминальную реформу, приведшую к тотальной коррупции, разворовыванию страны, я всегда думаю о том, что в этом тотальном разворовывании, коррупции приняли участие все. Возьмите любой средне-статистический российский регион, посмотрите, чем занимались в эти годы бывшие коммунисты, секретари, скажем, обкомов, крайкомов, райкомов, чем занимались в этот период бывшие комсомольцы, секретари обкомов, крайкомов, райкомов комсомола, чем занимались крупные директора, прошедшие хорошую советскую школу, и вы обнаружите, что фактически весь верхушечный слой

российского общества принял участие в разграблении собственной страны. Все практически категории, из каких бы политических лагерей они ни вышли, нажились, поживились на этом пиршестве. Это мировоззрение, свойственное нашему политическому классу, явилось, на мой взгляд, главной причиной криминального характера наших реформ. Кто бы их ни проводил, были бы вместо ваучеров какие-нибудь займы, вместо займов — какие-нибудь удостоверения, как бы это все ни проводилось, к сожалению, скорее всего, можно сказать, что это имело бы точно такие же последствия и характер.

Главный философский вопрос заключается в том, существуют ли у нашего общества и у нашего правящего класса те морально-ценностные основы, которые позволили бы нашему обществу развиваться как здоровое общество, или же мы их лишены. В условиях, когда христианские ценности были уничтожены за последние 80 лет, в условиях, когда советские ценности не могли быть их адекватной заменой, в условиях, когда на смену тем и другим ничего нового не появилось, когда никем не провозглашенный, но общепризнанный лозунг “обогащайтесь” стал доминантой общественного развития, могло ли быть иначе? Вот этот открытый вопрос я просто оставляю в воздухе.

“Международная жизнь”: Если обратиться к международному положению России, то оно сейчас, может быть, самое сложное за многие годы.

В. Рыжков: За восемь лет нового своего существования Россия — и это надо признать прямо — утратила статус геополитической сверхдержавы. Более того, с каждым годом она все дальше и дальше уходит от такого положения в международной жизни, которое имела прежде. Фактически сегодня никто уже не воспринимает, к сожалению, Россию на международной арене как государство — реального правопреемника СССР, несмотря на то что у нас сохраняется ряд атрибутов великой державы, а именно накопленный в советские годы ракетно-ядерный потенциал, уникальное геополитическое, географическое положение, которое делает нас одновременно соседями НАТО, Япо-

нии, Китая и США. Но это все-таки уже совсем другое геополитическое положение, чем было раньше.

Поэтому Россия находится сейчас в достаточно противоречивом положении, и символ этого положения — это когда наш премьер-министр ведет с США, другими странами достаточно неприятные для нас переговоры о реструктурировании нашего внешнего долга, который мы не в состоянии обслуживать самостоятельно, без помощи наших кредиторов. Одновременно с этим Россия делает грозные заявления о недопустимости нарушения принципов послевоенного мира, в частности на Балканах, о недопустимости бомбежек в Югославии без мандата Совета Безопасности ООН. То есть делает очень решительные внешнеполитические заявления, одновременно ведя переговоры, достаточно унижительные, о займах и наших внешних долгах. В этой ситуации все более бросается в глаза неадекватность нашей внешней политики нашим реальным возможностям.

Сегодня, *если говорить о нашей внешней политике, ее основные принципы нуждаются в серьезной корректировке, на мой взгляд, прежде всего в сторону большего реализма.* Это не означает, что мы должны отказаться от принципов, на которых мы стоим. Это не означает, что мы должны отказаться от отрицательного отношения к расширению НАТО, от привычных подходов к роли ООН, от привычных подходов к роли ОБСЕ, отказаться от привычных подходов в ядерном балансе с США, отказаться от своего отношения к Договору по ПРО 1972 года. Но мы должны отказаться от крикливости нашей внешней политики, от стремления бросаться в любую точку, куда нас позовут. Мы должны отказаться от стремления демонстрировать себя как сверхдержаву, когда мы не можем навести элементарный порядок у себя дома.

И в этом отношении, скажем, позиция Китая, если сравнивать нас с Китаем, выглядит сегодня гораздо более привлекательной. Китай своими 20-летними усилиями доказал свою состоятельность как великая держава. Он доказал способность к тому, чтобы, удерживая внутривнутриполитическую стабильность, одновременно создать все необходи-

мые условия для экономического роста. Он доказал свою способность модернизировать вооруженные силы и развивать свой ракетно-ядерный потенциал. И сегодня, когда Китай решительно выступает против намерений США отказаться от Договора по ПРО 1972 года, он имеет на это моральное право. Он показывает себя державой, которая действительно успешно решает внутривнутриполитические вопросы, а стало быть, на вполне законном основании претендует на учет своей позиции во внешней политике.

Россия, которая восемь лет демонстрирует неспособность решать свои внутренние проблемы, которая за восемь лет удвоила свой внешний долг, уменьшила вдвое свой экономический потенциал, показала полную неспособность политического класса к эффективному и квалифицированному управлению государством, выдвигает жесткие внешнеполитические требования, выглядит более чем двусмысленно. Мы попадаем в довольно трагикомическую ситуацию на внешней арене, требуя, с одной стороны, чтобы нас считали членом “восьмерки”, а с другой стороны — выпрашиваем у остальных семи стран один кредит за другим. При этом не делаем реальных попыток эффективно использовать эти кредиты и действительно укреплять свою экономику, укреплять свою страну.

Мне кажется, что, безусловно, Россия должна проводить активную внешнюю политику. Безусловно, Россия должна сохранять славные традиции нашей дипломатии. Безусловно, Россия не должна уходить с тех площадок на планете, где традиционно мы имеем высокий авторитет, сильное влияние. Но *главные наши усилия должны быть направлены внутрь страны, на преодоление внутренних трудностей, на укрепление внутреннего потенциала России, и только тогда с нами можно будет считаться на мировой арене.* И второе: нам нужно отказаться от эмоциональных встраиваний во все, что только где-то происходит. Мы очень часто защищаем чужие национальные интересы, забывая о своих.

Президент не получит того, чего добивается*

“Технический” кабинет министров не решит ни одной из проблем России”.

Владимир Александрович Рыжков,
первый заместитель председателя
Государственной думы (фракция НДР)

Сегодня все, кому это еще интересно, обсуждают, какова же все-таки была причина отставки Черномырдина. И, кажется, все забыли, что речь в конечном счете идет вовсе не о политических играх, а о том, что приобретет Россия после этих событий и что потеряет.

Кабинет Черномырдина при всех своих слабостях и недостатках был, как это ни парадоксально звучит, правительством сильным (особенно последний его состав — с Чубайсом и Немцовым), достаточно дееспособным и, несомненно, политическим. Этого отрицать нельзя. Вспомним хотя бы октябрьский кризис (1997 года), когда правительство открыто ввязалось в политическую борьбу и вместе с президентом кризис этот разрешило.

Сегодня, похоже, из слов президента вытекает, да и не только вытекает — он прямо об этом говорит, что правительство не должно заниматься политикой, а должно заниматься делом. Необходим, так сказать, чисто технический кабинет.

Первый вопрос, который возникает: будет ли такое правительство в состоянии решать сложнейшие сегодняшние задачи? Думаю, нет, не будет. Больше того, рискну предположить, что такое правительство вообще окажется малоэффективным. Попытаюсь доказать это.

Если спуститься из высоких политических сфер на грешную землю, мы увидим, что перед экономикой стоит несколько общеизвестных проблем. Назову по порядку: налоговая реформа — ясно, что нынешняя налоговая система

никуда не годится, ее надо менять. Земельный вопрос — он не решен до сих пор, и поэтому сельское хозяйство стагнирует, финансовые ресурсы в него не идут и не пойдут, пока не будет в этом секторе собственности, чтобы закладывать ее в банке, брать под нее кредиты. Социальная реформа — по ныне действующему законодательству нужен двойной федеральный бюджет, чтобы обеспечить все обязательства, которые записаны в наших законах. Очевидно, кто бы ни возглавил правительство и из кого бы оно ни состояло, эти вопросы надо решить, причем в ближайшее время.

Но может ли неполитический, чисто технический кабинет решить их, учитывая, что все эти проблемы могут быть сняты лишь через парламент — парламент, состоящий из семи фракций и групп, которые на все смотрят через призму политики? Нет, политически вялый кабинет провести эти вопросы через политически структурированную Думу не способен. Либо задача поставлена неверно, либо этот кабинет ничего не добьется, потому что у него не будет ни малейшей поддержки в парламенте, а значит, ни малейших шансов провести необходимые реформы.

Еще несколько слов о неэффективности технического правительства, о том, может ли оно быть дееспособным. Надо ясно понимать, что кабинет министров имеет очень строгие рамки компетенции. Как правило, кабинету приходится обращаться за помощью к президенту, чтобы он подписал указ, имеющий большую юридическую силу. Но даже и указы президента сегодня, как мы неоднократно говорили, — весьма слабое оружие, потому что большая часть сферы экономики и социальной сферы давно урегулирована федеральными законами. Значит, опять надо обращаться в Думу. *Технический кабинет, не имеющий позиции и поддержки в Думе, обречен на неэффективность.* Ничего самостоятельно сделать он не сможет.

Поэтому первый вывод, который вытекает из происходящего: стремление президента получить вместо сильного, политически активного кабинета министров кабинет технический, технократический по существу неверно. Президент не получит того результата, которого, по его словам, добивается, — быстрого решения ряда важней-

* Независимая газета. 1998. 4 апреля.

ших экономических вопросов. Результат, думаю, будет как раз обратным. Он получит слабый, политически бесцветный кабинет, который столкнется с полным непониманием и апатией в парламенте, у которого не будет собственной компетенции для проведения реформ, а стало быть, он будет фактически бездействовать.

Мне могут возразить, предположив, что возможен вариант, когда правительство станет просто “озвучивать” те политические решения, которые принимает Кремль, и, таким образом, взаимодействуя с Думой, будет иметь политическую позицию, хоть и не свою собственную. То есть правительство будет техническим лишь для президента, а не для парламента.

Допустим, что кабинет действительно будет простым исполнителем политической воли Кремля. Тогда возникает вопрос: есть ли сегодня у президента, если он хочет напрямую или через политически нейтрального посредника работать с Думой — а при техническом кабинете будет именно так, — есть ли у президента поддержка парламента? На кого он планирует опираться и как надеется проводить осмысленный курс, если опоры в парламенте не будет?

Прежнее правительство было политически активным, оно занимало зачастую самостоятельную позицию, хотя в целом шло, естественно, в общем русле курса президента. Наконец, оно имело поддержку в парламенте. Не всегда, не по всем вопросам, но по ключевым вопросам имело. Скажем, Черномырдин (как кандидат в премьеры) был проголосован большинством в 310 голосов с первого раза. Бюджет все эти годы с огромным трудом, но принимался. У части думцев, пусть и небольшой, всегда была поддержка Чубайса, и они, доверяя первому вице-премьеру, поддерживали правительство в целом. Фракция “Наш дом — Россия” поддерживала Черномырдина и эндээровцев в его кабинете, а это еще почти 70 голосов. Свои основания были ладить с правительством и у аграрников, — многое из того, что делал кабинет, их устраивало. Короче, последние полтора года правительство стремилось к тому, чтобы получать поддержку Думы, и чаще всего оно ее получало.

Сейчас президент говорит: “Все, политикой правительство заниматься больше не будет, искать расположения в Думе не нужно, правительство будет молодым, эффективным, сильным”. Да, оно может быть молодым и даже юным. Но не эффективным, не сильным. Сегодня, если исполнять Конституцию, а я исхожу из того, что президент у нас — гарант Конституции, правительство обязано искать политическую поддержку в Думе, значит, обязано быть политическим. Чем более самостоятельным политически оно будет, тем больше шансов у него получить такую поддержку. Марионеточное правительство не справится с парламентом, а поэтому и не решит те вопросы, о которых идет речь.

Подведем итоги. Я убежден, что события идут пока не в нужном направлении. Не по фигурам, не по отдельным лицам, не по персоналиям, а по существу. Страна нуждается, во-первых, в продолжении курса на согласие, на сотрудничество ветвей власти. Именно это направление показало свою эффективность, и успехи прошлого года — в основном результат политической стабильности, сотрудничества оппозиции и власти, сотрудничества различных ее ветвей. Во-вторых, стране нужен курс на дальнейшее усиление правительства как политически самостоятельного органа исполнительной власти, способного брать на себя ответственность, имеющего все полномочия на проведение собственной политической игры с парламентом. В-третьих, правительство обязано в своей работе сделать приоритетным взаимодействие с парламентом, а значит, выстроить систему постоянных консультаций с парламентскими партиями для учета их интересов и, может быть, не доводя дела до коалиционного правительства, проводить порой коалиционную политику.

Сегодня события, похоже, приобретают прямо противоположное направление. Наметился новый виток конфронтации между президентом и парламентом из-за игнорирования позиций думских партий, возникла прямая угроза роспуска Думы, а стало быть, системной дестабилизации политической ситуации в стране. Ставка на аполитичное, техническое правительство, которое по опре-

делению ни в одной стране мира и ни в одну эпоху не могло решать серьезных экономических и социальных задач, ведет к тому, что вместо мощного, динамичного, эффективного кабинета, о котором говорит президент, реально к осени мы можем получить дезориентированное, не имеющее поддержки в политической системе правительство, досрочные парламентские выборы, общую дестабилизацию в стране*.

И последний вопрос, на который надо ответить: что означает слабое политическое правительство для самых обычных граждан, есть ли для них разница, какой кабинет — политический или технический? Да, есть. Ослабление правительства может снизить собираемость налогов, сделать еще более нереальным исполнение бюджета, резко повысить угрозу нарастания задолженности по пенсиям, зарплатам, выплате государственных обязательств по оборонному заказу, по перечислению трансфертов территориям. Это отнюдь не технические функции. Это функции политические. Например, сбор налогов. Есть прямая экономическая зависимость между силой правительства и процентом сбора налогов. Как только начинается политическая дестабилизация, уровень собираемости налогов резко падает. Самая низкая доля собираемости налогов за последние годы была накануне президентских выборов 1996 года. Есть прямая зависимость между эффективностью государства в выполнении своих обязательств перед своими гражданами и ситуацией в высших эшелонах власти. Любой виток конфронтации, любая политическая дестабилизация прямо ухудшают положение простых людей, особенно бюджетников. И это, пожалуй, главный вызов кремлевской политики последних дней.

* Так все в итоге и вышло: в стране разразился кризис, а правительство С.В. Кириенко было отправлено в отставку.

Кризис власти подобен колорадскому жуку*

Только самые отчаянные технократы в сегодняшней России не видят подлинной и единственной причины обрушившихся на нас в последние годы несчастий — ставшего хроническим кризиса власти. Кризис власти — это постоянная война ее институтов. Это их безответственность, неспособность вырабатывать и проводить осмысленный курс, неспособность исправлять даже очевидные всем ошибки. Это плохой бюджет, плохие налоги, плохие законы. Это коррупция, воровство, бандитизм. Это смута и хаос в стране.

Хватит демократии?

400 млрд долларов накопленных прямых иностранных инвестиций в коммунистический Китай и 20 млрд — в демократическую Россию — это не предательство идеалов свободы, а констатация простого факта: лучше делать бизнес в коммунистическом порядке, чем в демократическом хаосе. Особенно хорошо это поняли несчастные инвесторы 17 августа нынешнего года. Кризис власти подобен колорадскому жуку — избавиться трудно, а ущерб огромен. Кризис власти многолик. В Африке постреливают друг в друга вооруженные АКМами лесные племена. Где-то поближе пыль от взрывов оседает на зеленых повязках на лбу правоверных. У нас все это происходит в великолепном антураже Кремля, Охотного Ряда и Дмитровки, под софитами и телекамерами при стечении изумленных

* Аргументы и факты. 1998. 10 сентября.

иностранных корреспондентов. А тем временем граждане снимают и скупают все, что можно снять и скупить, банкиры вывозят все, что можно вывезти и спрятать, предприниматели не платят все, что можно не платить, а власти невольно делают все, чтобы такой “порядок” продолжался и дальше. И вот, когда хаос достигает апофеоза, возникает соблазн сказать: “Хватит демократии, хватит законности, нужны жесткие меры”. И действительно. Чтобы добиться возврата в страну экспортной выручки, надо поставить под жесткий контроль компании-экспортеры. Чтобы заставить банки выполнять свои обязательства перед бюджетом и клиентами, необходимо фактически вводить внешнее управление в частных банках. Чтобы прекратить свободное падение рубля, необходимо создание специального валютного совета, и т.д. Все это можно сделать или изменив действующее законодательство, или не обращая на него внимания. И вот нам говорят: для выхода из кризиса России нужна диктатура. Потеряв страну, в которой родились, дважды потеряв накопления, которые накопили, потеряв работу, на которой работали, мы рискуем потерять последнее, что еще удерживает нашу приверженность реформам, — свободу. И все это лишь потому, что политический класс России в 1990–1993 годах не сумел при учреждении дживающей ныне последние дни Четвертой российской республики соблюсти хотя бы элементарные нормы конституционного баланса властей.

Несъедобные плоды Конституции

Никакой общественный организм не в состоянии усвоить ту пищу, которую предлагает наша Конституция: парламент, избранный по партийному принципу, и при этом правительство, формируемое беспартийным президентом единолично, без всякого участия этого парламента. Дума принимает законы, но, будучи отлучена от исполнительной власти, не несет ответственности за их исполнение. Отсюда позиция ее большинства: все дать

всем? Пожалуйста! Доходов в бюджет сколько хотим, столько и нарисуем. Не нам же их собирать! Дефицит бюджета большой? Его, правительства, проблемы. Как хочет, так пусть и выкручивается — хоть ГКО выпускает, хоть займы за границей берет. Оно — правительство, пусть оно и думает. Народ, верящий, что Дума ничего не может, сочувствует партиям в их трудной борьбе. Правительство, связанное по рукам и ногам требованиями законов, пытается что-то решать, постоянно вступая в противоречия с ними. Суды сурово пресекают эти попытки (например, отменив увеличенный сбор в Пенсионный фонд), не получая при этом зарплату. Близятся выборы, на которых партии вновь пойдут под лозунгом “Долой антинародный режим!” и “Антинародное правительство — в отставку!”. Народ их поддержит. А чего не поддержать? За народ же бьются.

Россия — единственная страна в мире, где партии — законный субъект политической жизни, главное предназначение которого — борьба с правительством посредством принятия неразумных законов. При этом Конституция требует от правительства неукоснительного соблюдения этих законов, что и обеспечивается современной судебной системой. Если это не абсурд, то я не знаю, что такое абсурд.

Кто-то хочет погорячее

Сегодня наш политический класс, ценой невероятных усилий и суесть построивший российскую государственность на фундаменте конституционного абсурда, пришел к выводу, что демократия в России не удалась. Что надо бы попробовать погорячее. Например, диктатуру. Можно себе представить, что из этого получится — Пиночет в кокошнике. Короче, построили тюрьму вместо школы. Виноваты, понятное дело, каменщики и маляры. Но не архитекторы. Последние снова полны решимости. Раз получилась тюрьма, так пусть она и будет — решетки, засовы, вертухай. А что? Специфика России. Умом, ар-

шином... и т.д. Сценариев не счесть. Вот один самый распространенный. Дума не утверждает премьера. Ее немедленно распускают. (Строго по Конституции — хвала творцам.) Выборы, которые должны пройти через три месяца, отменяются (все доводы уже придуманы: нет денег, в законах противоречия, партии не прожили год после перерегистрации и т.д.). Власть начинает гнуть радикальные меры посредством указов и постановлений. Начинается правовой хаос. Суды завалены исками по фактам незаконных действий властей. Власть вводит чрезвычайное положение, приостанавливая действие сотен законов, ограничивая деятельность политических партий, профсоюзов, судов, СМИ. При необходимости придать всему этому дополнительную легитимность можно даже решиться на досрочные президентские выборы с выбором одного из харизматичных вождей — будь то из числа военных или гражданских. После десяти лет либерализации и политических свобод Россия вновь погружается во тьму беззакония и произвола.

Да здравствует Пятая республика!

Есть ли альтернатива? Разумеется, есть. Можно ли сделать государство работающим, сохранив свободы и демократию? Можно. Даже в условиях кризиса доживающей последние месяцы Четвертой республики. Для этого надо, опираясь на волю народа, как можно скорее демонтировать последнюю и учредить новую, Пятую российскую республику. Что делать и когда? Сентябрь-98. Подписывается политический договор между основными политическими силами и ветвями власти (основа его уже готова). Главные идеи — немедленная подготовка конституционной реформы и немедленное формирование переходного правительства согласия при гарантии его поддержки парламентом на период конституционной реформы (иначе страна до последней рискует не дожить). Отказ от взаимных атак на период конституционной реформы. Октябрь-98. Решением палат Федерального со-

брания, президента и правительства создается Конституционная комиссия Российской Федерации, которая приступает к подготовке поправок в действующую Конституцию. Основные идеи: президент остается главой государства и Верховным главнокомандующим, но полномочия его резко ограничиваются, правительство формируется по итогам парламентских выборов, проводимых по партийному принципу, победившие на выборах партии несут всю полноту ответственности за результаты деятельности сформированного ими правительства. (Ближе всего эта модель к модели Пятой французской республики.) Сентябрь-99. В соответствии с принятым законом созывается Конституционное собрание, которое рассматривает и одобряет проект поправок в Конституцию (или проект новой Конституции), подготовленный Конституционной комиссией. Проект выносится на всенародное голосование. Декабрь-99. Одновременно с парламентскими выборами проводится всенародный референдум по новой Конституции. Вновь избранное парламентское большинство с ходу формирует ответственное и имеющее опору в парламенте в соответствии с новой Конституцией правительство. Партии, вошедшие в кабинет, несут перед избирателями всю полноту ответственности за ситуацию в стране. Июнь-2000. Страна спокойно и без страха избирает нового президента. Да и чего бояться — при нормальной-то власти и Конституции? А теперь задумаемся: нужна ли стране диктатура? Нам с вами точно не нужна.

Кабинет Степашина будет чужим нелюбимым ребенком*

Лидер думской фракции НДР Владимир Рыжков в интервью “НГ” высказал мнение, что основные политические силы страны ставят перед собой ложные цели.

*Сергей Земляной: Владимир Александрович, на какой берег сегодня выбросило российскую политику и вас лично как ее активного участника после того, что произошло в мае?**

Владимир Рыжков: Мне представляется, что все главные участники этой бури ставят перед собой ложные цели. Цели, не совпадающие со стратегическими, национальными интересами России. Президент и его команда стремятся к сохранению статус-кво, к консервации той “царистской” модели власти, которая закреплена в Конституции 1993 года. Ельцинский режим в точности повторяет режим, сложившийся в России после октябрьского манифеста 1905 года и существовавший с 1907 по 1917 год, до Февральской революции. Эта цель ложная, потому что сегодня любому непредвзятому человеку ясно, что сохранение этой модели власти невозможно, поскольку при таком государственном устройстве России нельзя эффективно управлять страной. И перед российской политической элитой во весь рост встала задача глубокой реформы государственной системы — перехода от Четвертой к Пятой республике.

Противники Ельцина — коммунисты — также ставят перед собой ложную цель: речь идет о досрочном уходе

* Независимая газета. 1999. 25 мая.

**В мае 1999 года президент Б. Ельцин внезапно отправил в отставку правительство Е. Примакова.

Ельцина и смене власти. Левые не ставят всерьез вопросы об укреплении власти, о модернизации страны. Борьба с Ельциным не может быть самодовлеющей задачей. Поэтому, когда движение НДР решало, как голосовать по импичменту, мы избрали единственно, с нашей точки зрения, государственную политику, позицию, отвечающую национальным интересам. Суть ее состояла в том, что мы не собирались подыгрывать ни Ельцину и его окружению в стремлении сохранить статус-кво, ни коммунистам — в стремлении низвергнуть Ельцина. Потому что и в том и в другом случае страна была бы отброшена в эпоху жесткого силового противостояния, борьбы за ложные цели. Мы выступили за сохранение стабильности и одновременно открыто заявили о необходимости глубокой государственной реформы. Мы отдаем себе отчет, что огромное число избирателей не поддерживает сейчас Ельцина, и на уровне его психологического отторжения население выступало и выступает за импичмент. Но импичмент — это вовсе не отстранение Ельцина от власти: через эту процедуру его невозможно отрешить от должности. Это привело бы только к дестабилизации, обострению обстановки в обществе. Поэтому мы выступили против импичмента.

Третья сила, которая сейчас играет важную роль, — это региональные лидеры. Они, с одной стороны, давно уже отказали в доверии Ельцину и готовятся к пост-ельцинской эпохе, а с другой — тоже боятся нестабильности. Поэтому они в ходе кризиса вели себя крайне противоречиво. Среди них я также пока не вижу понимания истинных целей перехода к пост-ельцинской эпохе. Для некоторых губернаторов, не последних по влиянию, характерно стремление взобраться на трон Ельцина и уйти от задачи глубокой реформы государственной власти в России. Поэтому НДР сейчас не видит среди трех основных коллективных игроков — Ельцин и его окружение, его оппоненты из левого лагеря и региональные лидеры, которые претендуют на лидерство в пост-ельцинскую эпоху, — той силы, которая поставила бы адекватные задачи развития нации и предлагала правильную стратегию для России. Поэтому НДР в этих страстях по импичменту и по паде-

нию правительства Примакова занял самостоятельную позицию, не совпадающую с установками ни одной из основных противостоящих сил.

С.З.: Владимир Александрович, я обратил внимание на постоянное присутствие исторических аналогий, параллелей в ваших выступлениях последнего времени. Мне показалось, что ваши слова относительно кабинета Степашина — технический, переходный — как бы навеяны ситуацией, сложившейся в 1917 году между февралем и октябрём. То есть фактически вы говорите о кабинете Степашина как о временном правительстве. Если я правильно вас понял, то какое содержание вы вкладываете в это определение, какие выводы делаете из него?

В.Р.: Действительно, я продолжаю настаивать на том, что кабинет Сергея Степашина не может быть ничем иным, кроме как временным, техническим правительством. Здесь нет стремления нанести кому-то личную обиду или тем более подорвать доверие общества и зарубежных партнеров к нашему правительству. Это лишь констатация фактов. Смысл этой квалификации (временное, техническое правительство) заключается в признании того, что модель власти, свойственная современной России, уходит в прошлое. В любом случае нас ожидают достаточно крупные перемены по итогам парламентских и президентских выборов. Что бы там ни было, но система власти будет меняться. И я надеюсь, что в направлении, которое предлагаем мы. Поэтому кабинет Степашина не проработает дольше, чем до июля будущего года, когда по действующей Конституции он обязан будет сложить полномочия перед новым президентом. Время ему отмерено очень сжатое, год с небольшим. Далее, этот кабинет и его председатель Сергей Степашин с самого начала заявили об отказе от коалиционного принципа формирования кабинета в отличие от Евгения Примакова, который при формировании правительства явно стремился пригласить в его состав ведущих представителей основных парламентских партий. И частично он преуспел в этом, заполучив коммуниста Маслюкова, аграрника Кулика, предста-

вителя ЛДПР Калашникова, предложив посты двум представителям НДР, которые по разным мотивам отказались войти в правительство или ушли из него; сохранив представителя “Яблока” Задорнова. Примаков делал абсолютно правильные шаги. Он стремился получить устойчивую поддержку Государственной думы, и он ею располагал. Сергей Степашин, который пошел по пути Сергея Кириенко, формируя правительство технократов, не опирающееся не на одну из партий в Государственной думе, заведомо ослабляет свой кабинет, делает его судьбу зависимой исключительно от поддержки президента.

С.З.: Не было ли в ходе ваших контактов со Степашиным разговора о вашем вхождении в правительство? Ведь то, что вы сказали по итогам встречи с ним: “Каждый порядочный человек, если ему предложат работать в правительстве, должен соглашаться”, — прозвучало так, как если бы за этим стояло нечто вполне конкретное.

В.Р.: Моя мысль была искажена одним из телеканалов. Дело в том, что я совершенно ясно дал понять, что не вижу смысла работать в таком кабинете. Я серьезно размышлял над предложением войти в кабинет Примакова, потому что это было некое подобие коалиционного правительства. И это было самое сильное правительство за последние годы с точки зрения политической поддержки и доверия общества — именно потому, что оно было коалиционным. А идти во временный, технический кабинет, не имеющий поддержки парламента, я не считаю целесообразным. Словами, которые вы привели, я хотел подчеркнуть, что в будущем, когда государственная власть в России будет реформирована и мы обретем наконец-то стабильный сильный кабинет, я, конечно же в том случае, если поступит такое предложение, отнесусь к нему позитивно.

С.З.: Владимир Александрович, но все-таки — будет ли какая-то поддержка оказываться Думой кабинету или же он останется как бы в политическом вакууме и станет опираться только на президента?

В.Р.: Дума по отношению к кабинету Сергея Степашина будет себя вести ровно так же, как по отношению к кабинету Сергея Кириенко. Этот кабинет будет чужим не любимым ребенком, и то, что будет приемлемо для парламента, будет поддерживаться, а что неприемлемо, — отвергаться.

С.З.: *В СМИ промелькнула такая цифра: в “наследство” Степашину досталось около 150 документов, подготовленных кабинетом Примакова. Какой будет судьба примаковских законопроектов, направленных и не направленных в Думу? Как будут встречены депутатами нижней палаты законопроекты правительства Степашина?*

В.Р.: Законопроекты, вносимые кабинетом Примакова, имели, как правило, поддержку в 70 случаях из 100, в зависимости от их содержания. Законопроекты, внесенные в прошлом году в Думу кабинетом Кириенко, имели коэффициент поддержки 40–50%. Я думаю, такой же процент будет и у кабинета Сергея Степашина*.

* Кабинет С. Степашина проработал лишь 3 месяца. 9 августа Б. Ельцин отправил правительство во главе с С. Степашиным в отставку. Премьер-министром стал В. Путин.

Даешь национализацию государства!*

На минувшей неделе над страной, откуда ни возьмись, вновь замаячил призрак политического кризиса. А ведь, казалось бы, ничто не предвещало... Депутаты усердно трудились над законами, без принятия которых России не получить денег от МВФ. Премьер-министр, выступая с думской трибуны, был доброжелателен и конструктивен. Продемонстрировал, что понимает стремление парламентариев улучшить законопроект о налоге на автозаправки. Но не прошло и суток, как последовало жесткое заявление: если Дума будет тормозить работу над пакетом налоговых законов, правительство поставит вопрос о доверии себе.

Чем вызван внезапный гнев главы кабинета**, непонятно. Из 11 правительственных законопроектов, прошедших бюджетный комитет Госдумы, 10 уже приняты в первом чтении. Работа над “пакетом” продолжается, и депутаты договорились не разъезжаться на каникулы, не завершив ее. Единственный “забракованный” закон — о новом налоге на АЗС. Однако этот закон не играет решающей роли в деле получения кредитов МВФ. Суть договоренностей с МВФ известна: Россия должна найти в нынешнем году примерно 50–56 млрд рублей дополнительных доходов. На налоговый пакет, рассматриваемый сейчас в Думе, приходится лишь 7–8 млрд, а на закон о бензоколонках — 4 млрд.

Конечно, непорядок, когда бензоколонки отдают бюджету лишь 10–12 процентов от сумм, которые должны

* Московские новости. 1999. 15 июня.

** С. Степашин.

платить. Правительство, неспособное собрать с “бензиновых королей” цивилизованные налоги, пытается обложить их примитивной “десятиной” — вмененным налогом на доход. И обещает при этом с помощью административных рычагов удержать цены. Наивны мечты вытащить экономику из тени на одном, отдельно взятом бензиновом участке, поручив это дело силовым структурам. А с остальными что делать? Тоже милицию звать? И кто, кстати, на местах охраняет те же автозаправки? Не милиция ли родная?

Думаю, истинная причина премьерского раздражения находится вне стен парламента. Новому правительству, перед которым была поставлена задача совершить стратегический рывок в экономике, не удастся толком решить ни одной экономической проблемы. И не удастся — при том слабом и неэффективном государстве, которое мы имеем. А слабое оно потому, что давным-давно приватизировано сверху донизу. Любой госслужащий — от вице-преьера до клерка районного масштаба — имеет все основания считать свою должность частной собственностью, местом для “кормления”. Реальные правила, по которым живет наше приватизированное государство, не имеют никакого отношения к законам, которые вносит правительство в Госдуму. Правила известны всем. В районной управе — взятка за справку. В городском муниципалитете — взятка за лицензию на предпринимательскую деятельность. На региональном уровне — выдавливание с рынка конкурентов при поддержке областного начальства (это — к вопросу о “бензиновых королях”). А на уровне федеральном — решение Минтопэнерго забрать у одной компании квоту на продажу нефти и отдать другой компании. Мы имеем не государство, которое служит интересам общества, а псевдогосударство, обслуживающее преимущественно частные интересы. И когда премьер-министр приказывает милиционеру ловить нечестных автозаправщиков, это странно. Ведь такое задание противоречит “приватизационному” принципу, по которому сформировано его правительство. Сегодня на повестке дня не лозунг “Даешь кредиты МВФ!”, а совсем другой — “Даешь

национализацию государства!”. Потому что вполне реальной выглядит опасность на долгие годы оказаться в стране победивших “крепких хозяйственников”. В стране, где власть срослась с бизнесом, где национальные ресурсы делятся между избранными, где нет равных возможностей ни для взрослых, ни для детей.

По моим оценкам, в 60 из 89 субъектов Федерации такой режим уже сложился. Так что ждать осталось недолго. И тогда — прощай, свобода прессы! Кто позволит журналистам писать о злоупотреблениях и коррупции, о детях начальства, возглавляющих губернские банки? Прощай, многопартийность! Кому нужны “лишние” партии, оппонирующие системе? Но пока еще есть свободная пресса и независимые партии. Значит, остается шанс, что обществу удастся внушить мысль о необходимости деприватизировать государство.

Правда, сражаться придется с “крепкими хозяйственниками”, которые уже сконцентрировали в своих руках практически неограниченные властные и материальные ресурсы. Может статься, единственной силой, способной на это, окажется многопартийный парламент. Вот почему выборы в Думу (и выборы именно по партийным спискам) чрезвычайно важны. Независимо от того, в срок они пройдут или досрочно, и даже от того, кто победит на них.

Вот почему очередной якобы назревающий конфликт ветвей власти кажется мне весьма мелкой неприязнностью.

О модернизации государства*

Системные пороки российской власти

Правовой основой политической системы современной России остается Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года после острого политического кризиса в Москве, завершившегося расстрелом Белого дома и роспуском Съезда народных депутатов, авральным формированием ряда новых партий, нового парламента и в целом нового политического режима.

При разработке конституционного дизайна тогдашняя политическая элита стремились к утверждению своего доминирования с помощью трех практических мер:

- *закрепления главенствующей роли президента в системе власти;*
- *отведения парламенту и политическим партиям подчиненной, вспомогательной роли;*
- *предоставления широких полномочий региональным элитам в обмен на их политическую лояльность.*

Эти принципы, закрепленные в действующей Конституции, предопределили политическое развитие России в 90-е годы.

Продемонстрировав готовность к жестким действиям и реализовав эти три принципа в Конституции и в политической практике, первый президент России по-своему сумел решить проблему обеспечения политической ста-

* Статья написана в соавторстве с А. Салминым. Опубликовано с сокращениями в журнале “Стратегия России”, № 2, февраль 2004 г. под заголовком “Российское государство: императив модернизации” и в журнале “Свободная мысль-XXI”, № 9, 2003, под заголовком “Модернизация государства как национальная задача”.

бильности. Страна более не переживала политических кризисов, сравнимых с теми, что происходили в августе 1991 года или сентябре — октябре 1993 года. Правительство, формируемое единолично главой государства, стало лояльным президенту инструментом контроля над экономикой и характером реформ. Возможности парламента и политических партий влиять на политику и угрожать власти правящей группы были значительно уменьшены. Региональные элиты в критические моменты (как во время избирательной кампании по выборам Ельцина на второй президентский срок) в основном оказывали поддержку правящей группе. Представлявший их интересы Совет Федерации успешно блокировал неприемлемые инициативы в принципе оппозиционной президенту Государственной думы РФ.

В то же самое время у избранной модели политической системы быстро выявились существенные, и при этом системные, пороки:

— потенциально полный президентский контроль над правительством, формируемым без учета итогов парламентских выборов, в значительной мере был девальвирован отсутствием пропрезидентского большинства в первой и второй Государственных думах РФ. В результате многие из необходимых реформ годами не получали законодательного оформления и проводились — если вообще проводились — посредством президентских указов, а федеральные бюджеты принимались со значительным дефицитом, что в значительной степени предопределило финансовый крах в августе 1998 года;

— доминирование в политической системе исполнительной власти (точнее — бюрократии) при слабости парламентского контроля, неучастии парламента в формировании правительства, при ограниченной свободе слова, недореформированной судебной и правоохранительной системах, агрессивном вмешательстве в политическую жизнь финансово-промышленных групп — все это предопределило расцвет коррупции;

— широкая автономия, во многом вынужденно предоставленная региональным элитам, обеспечила их полити-

ческую лояльность президенту (весьма непрочную, как показали события 1999 года), но при этом привела к разрыву единого правового и экономического пространства страны, многочисленным противоречиям регионального законодательства федеральному, широко распространившейся практике привилегий, которые получали отдельные регионы в ущерб общенациональным интересам.

Раздираемая внутренними, прежде всего межгрупповыми и межведомственными противоречиями “исполнительная” (на деле — бюрократическая) власть, неспособная в таком состоянии прийти к согласию относительно стратегии развития страны. Слабый и оттого популистский и безответственный парламент, состоящий по большей части из такого же рода партийных фракций. Тотальная коррупция, когда отдельные чиновники и даже ведомства различных ветвей власти обслуживают интересы не государства и общества, а отдельных групп влияния и корпораций. Широкий разгул регионального правового, политического и экономического произвола — такой вид приобрело российское государство к исходу второго президентского срока Б.Ельцина. *В результате экономика перестала многолетний спад, Россия стремительно теряла конкурентоспособность и свои позиции на международной арене, а репутация страны стала недопустимо плохой.*

Новый политический режим

Осознание обществом и политическим классом глубокого кризиса сформировавшейся модели политического и экономического развития вызвало потребность в существенных переменах. Олицетворением надежд на них стал В. Путин, выдвинутый из состава правящей группы в конкуренции с альтернативной группой Е. Примакова — Ю. Лужкова, поддержанной частью региональных элит. Большинство элит и населения в целом “доверилось” В. Путину, видя в нем одновременно законного преемника Б. Ельцина, то есть гаранта сохранения политической стабильности, и человека, не несущего ответст-

венности за наиболее одиозные события 90-х гг. (крах СССР, болезненная экономическая реформа, события 1993 года, поражение в первой чеченской войне, финансовый крах 1998 года и др.). Его образ “скромного и честного разведчика”, “эффективного чиновника”, “сторонника порядка, но не врага законности и демократии” не был связан с отталкивающими сторонами советского периода и был чужд стилю новой эпохи, вызывавшему все большее осуждение, не ассоциируясь ни с одним из ее характерных социальных типов (не “политикан”, не “демократ”, не коммунист-ренегат, не “новый русский”, не политиканствующий генерал и т.д.).

Главным лозунгом нового президентства стало и остается “укрепление государства”. Опираясь на свою чрезвычайно высокую популярность, В. Путин и в целом правящая группа, претерпевшая лишь незначительные персональные изменения, быстро и успешно решили ряд задач по укреплению своих политических позиций:

В ходе парламентских выборов в декабре 1999 года, а также в ходе удачного политического маневрирования впоследствии удалось получить пропрезидентское большинство в третьей Государственной думе РФ. Так было снято одно из главных противоречий 90-х годов — противоречие между президентским кабинетом министров и оппозиционным президенту парламентом.

В 2000 году была в основном ликвидирована широкая политическая автономия региональных элит и их лидеров. Для этого были созданы семь федеральных округов и реформирован Совет Федерации. Произошло перераспределение бюджетных средств в пользу федерального центра. Большая часть договоров и соглашений между федеральными и региональными властями, дававших регионам те или иные специальные привилегии, была расторгнута. Кроме того, федеральные органы власти получили право распускать региональные парламенты и отрешать от должности глав регионов. Последние к тому же лишились иммунитета от преследования в уголовном порядке.

Две фундаментальные проблемы предшествующего периода — деструктивная для страны в целом нелояль-

ность парламента и выходящая за рамки законности и здравого смысла “суверенизация” регионов — были, таким образом, успешно и оперативно преодолены. В принципе, основные политические обещания, явно или “по умолчанию” данные на выборах 2000 г., были выполнены, и с этой точки зрения предъявлять серьезные претензии к верховной власти было бы несправедливо.

В результате к концу третьего года президентства В. Путина в России сформировался, по сути, новый политический режим. Формально — на основе той же конституции 1993 года, не претерпевшей никаких текстуальных изменений. Для этого режима характерно:

- сосредоточение власти в руках достаточно узкой и относительно консолидированной правящей группы во главе с президентом;

- “техническая” роль обеих палат парламента, в целом лояльных правящей группе;

- “техническая” роль правительства при высокой стабильности его кадрового состава (за последние три года кабинет министров почти не обновился);

- возросший контроль со стороны правящей группы над общенациональными СМИ, в первую очередь телеканалами, судебной и правоохранительной системами;

- падение политической роли и возможностей региональных элит, их высокая лояльность правящей группе, почти исключая самостоятельную политическую игру против центра.

Все эти факторы, вместе взятые, позволили В. Путину и возглавляемой им правящей группе на протяжении всего рассматриваемого периода:

- умело поддерживать высокую популярность действующего президента, в том числе за счет активной пропаганды достижений власти, ставшей важной частью российской политической реальности, с помощью подконтрольных СМИ;

- проводить через парламент важнейшие законодательные акты, ранее блокировавшиеся оппозиционным большинством Думы: земельное, судебное, трудовое, пенсионное, налоговое, энергетическое и прочие законода-

тельства, что позволило ускорить экономические реформы, создать более комфортные условия для оживления экономики;

- обеспечивать восстановление единого правового и экономического пространства страны, ломать межрегиональные барьеры, восстановить контроль за федеральными структурами на местах, утраченный в предшествующий период;

- консолидировать внешнюю политику, придав ей более логичный и более последовательный в стратегическом отношении характер.

В результате полученных новых возможностей и принятых усилий управляемость страной в целом возросла. Хаос и нестабильность остались позади. Лучше стали соблюдаться законы, собираться налоги, исполняться бюджет. Возобновился экономический рост. Все это вместе с активной внешней политикой значительно подняло международный авторитет и улучшило репутацию России в мире.

Проблемное государство

Новый политический режим оказался значительно более дееспособным и эффективным, чем прежний. Тем не менее в его природе и организации по-прежнему заложен ряд системных недостатков, консервация которых неизбежно повлечет за собой замедление темпов развития страны, а в более отдаленном будущем — системный политический кризис с непредсказуемыми последствиями.

Среди этих недостатков основными являются:

- *неотработанный и непрозрачный механизм преемственности высшей власти*. Передача власти от Б. Ельцина к В. Путину носила спонтанный характер, решение принималось в узком кругу лиц, публичное обсуждение стратегии нового лидера отсутствовало. В рамках весьма централизованной политической системы такая модель передачи власти порождает значительные политические риски, делая приход к власти каждого нового президента явлением,

сходным с глубоким политическим кризисом. Особой, хотя и частной проблемой остается отсутствие в конституции указания на второго по очереди “наследника” президента на случай, если что-то происходит с первым — премьер-министром, становящимся (как это фактически и произошло в 1999 году) исполняющим обязанности президента до выборов, но не имеющим права назначать главу правительства. Это обстоятельство тем более важное, что премьер-министр в РФ не только является по закону преемником основной части полномочий президента, но и обычно воспринимается общественным мнением как естественный “наследник” главы государства;

— *в отсутствие реальной политической конкуренции*, являющейся основой демократии и важным стимулом общественного развития. На смену псевдодемократической, опасной конкуренции между “партией власти” и “партией бывшей власти”, лихорадившей страну в 90-е годы, не приходит соперничество демократических партий, предлагающих россиянам альтернативные проекты экономического и социального развития. Вслед за регионами, в подавляющем большинстве которых авторитарные режимы установились давно и прочно, монопольные принципы в политике утверждаются и на федеральном уровне. Если на парламентских выборах сохраняется относительный плюрализм (при этом все более ограниченный), то в силу сложившихся обстоятельств на президентских действительная конкуренция почти исключена;

— *доминирование ведомств (бюрократии)*, характерное и для предшествующего периода, не только не ослабло, но, напротив, усилилось. Это делает реформы все более трудным делом. Процесс межведомственных согласований выхолостил и продолжает выхолащивать многие из заявленных преобразований. Сохраняется коррупция практически на всех уровнях власти. Одним из побочных результатов доминирования бюрократии стал рост доли расходов государства относительно ВВП. Ведомственные интересы продолжают доминировать над национальными, что подрывает усилия, направленные на наведение порядка в важнейших областях жизни;

— *не решена задача отделения публичной власти от интересов интегрированных бизнес-групп (ИБГ; или так называемых олигархов)*. Последние теперь не настолько сильны, чтобы систематически диктовать свою волю федеральной власти или ее отдельным ветвям и органам. Но по-прежнему их влияния достаточно, чтобы успешно лоббировать свои специфические интересы, а также блокировать любые серьезные попытки монополизации экономики. В ряде регионов роль ИБГ даже возросла, а в целом за минувшие три года основные ИБГ стали еще богаче и могущественнее;

— *судебная и правоохранительная системы не стали менее коррумпированными*, при этом их административная зависимость выросла, что делает затруднительным решение задачи обеспечения в политике и экономике “честных правил игры”;

— *упало и без того незначительное участие общества и его институтов в осуществлении политики*. Заметно уменьшилась роль палат Федерального собрания, региональных законодательных собраний. Уменьшилось значение политических партий, а также СМИ. Наблюдалась и фактическая деградация органов местного самоуправления, и маргинализация проблемы местного самоуправления в общественных и политических дискуссиях. Общество, по сути, было отстранено от обсуждения законодательных инициатив в этой области.

Модель политической системы, возникшая за последние три года, несомненно, более эффективна, чем предшествующая. Однако она остается несвоевременной и не способна обеспечить быстрое и поступательное развитие России. Многие черты современного российского государства роднят его с режимами Латинской Америки и даже Африки, которые на протяжении многих десятилетий не могут вывести свои страны из хронического и глубокого кризиса.

Все это предопределяет *застойный характер российской политической жизни* при утрачивающейся способности российского государства отвечать на вызовы времени и быть мотором модернизации страны. Если рос-

сийский политический класс и общество всерьез намерены ответить на вызовы современности и продолжить дело модернизации России, повышения ее конкурентоспособности, то проблема неадекватности существующего государства стоящим задачам должна быть осознана во всей ее полноте, как и необходимость его модернизации. *Наше государство сегодня — не столько средство решения проблем страны, сколько одна из этих проблем, и притом важнейшая.* Разные страны в разные периоды оказывались в подобном положении. Им либо удавалось справиться с этой задачей, либо нет — от этого зависели их судьбы. Власть в России проявляет готовность решить эту проблему, но пока не демонстрирует способности сделать это эффективно. Без встречной инициативы со стороны общества это действительно едва ли возможно.

Стратегия модернизации

Разнообразный и богатый опыт, накопленный почти за десятилетие существования действующей Конституции, позволяет прийти к некоторым выводам и сделать попытку предложить основные направления модернизации государства. При этом авторы исходят из того, что главной целью предлагаемых реформ государства является его “осовременивание” — демонтаж его основ и элементов, тормозящих развитие страны, и общее повышение конкурентоспособности российского государства как гаранта права и поставщика публичных услуг. Речь не идет исключительно о конституционных реформах, более того, о них — в последнюю очередь. Во-первых, авторы исходят из общего принципа, согласно которому законы вообще и, в особенности, законы основные следует менять не тогда, когда это возможно, а тогда, когда это совершенно необходимо. Во-вторых, не следует забывать, что в стране с довольно противоречивой традицией отношения к праву неизменность основного закона — самостоятельная ценность, ради которой можно идти на определенные жерт-

вы. В-третьих, действующая Конституция, при всех ее недостатках, уже продемонстрировала довольно высокую степень открытости для обновляющихся интерпретаций посредством принятия федеральных конституционных законов, обычных законов, указов президента, постановлений правительства и даже просто консенсусных интерпретаций “по умолчанию”, не нарушающих ее логику. В подобной эластичности есть свои недостатки, но и свои преимущества. Во всяком случае, изменение Конституции 1993 г. не должно являться самоцелью.

В качестве главных недостатков, характерных для политической системы России последнего десятилетия (при этом достаточно традиционных в контексте российской истории), можно назвать следующие:

- чрезмерное сосредоточение власти в руках главы государства и его администрации, что возлагает на них и чрезмерную ответственность, не всегда подкрепляя ее реальными, а не только декларированными полномочиями;
- чрезмерная персонификация этой власти, ставящая ее эффективность в слишком высокую зависимость от такой эфемерной субстанции, как “рейтинг”, что вынуждает власть уделять слишком большое внимание технологиям его поддержания на высоком уровне;
- дефицит политической конкуренции на всех уровнях власти;
- дефицит общественного и политического, в том числе парламентского контроля над верховной и исполнительной властью, в особенности над бюрократией;
- неразделенность политической и административной функций в органах исполнительной власти;
- общая институциональная слабость представительных органов и политических партий;
- ограниченная свобода слова, хронический дефицит общенациональной дискуссии о реальных проблемах страны, альтернативах ее развития;
- незавершенность строительства отношений в системе “центр — регионы — местное самоуправление”, что порождает шарахания от сверхцентрализации к сверхцентрализации;

— отсутствие эффективного механизма “самонастраивания” этих отношений, приводящее к тому, что их коррекция на практике выглядит как произвольное “перетягивание одеяла” между центром и регионами при молчаливости органов местного самоуправления;

— фактическая неотделенность органов публичной власти (во всех ее ветвях) от бизнес-групп, приводящая к повсеместной недобросовестной борьбе с конкурентами с помощью “административного ресурса” и в конечном итоге — к разрушению конкурентной среды, монополизации экономики.

При определении путей преодоления этих системных недостатков необходимо исходить из принципа сохранения Конституции 1993 года, которая, при всех своих недостатках, позволяет модернизировать государство, не выходя за ее рамки и, кроме того, достаточно современна для обеспечения гарантий основных прав и свобод граждан, эффективной деятельности органов власти. Хотя, возможно, вопрос о системной технической коррекции конституционного строя требует отдельной дискуссии.

По мнению авторов, преодоление характерных для современной российской политической системы недостатков возможно путем осуществления следующих мер и реформ:

— более четкого разведения функций, полномочий и образов президента, правительства, Администрации Президента, Совета безопасности. Относительно второстепенная при высоком рейтинге главы государства, эта проблема может стать критически важной при изменившихся обстоятельствах. Президент — гарант Конституции, арбитр, Верховный главнокомандующий, главный “ходатай” за избравший его народ во власти, его защитник от бюрократии, тот, кто формирует правительство на основе доминирующей в данный момент политической идеологии и логики, даже если лично он их не до конца разделяет, и т.д. Правительство выражает эту идеологию и логику, облекая их в системные практические действия. Администрация президента и Совет безопасности — его гражданский и силовой “штабы”, вырабатывающие стратегию

президентской власти и помогающие ему формулировать политические (а не только и не столько управленческие) идеологию и логику деятельности правительства;

— сегодня постановка вопроса о “партизации” президента по ряду причин может показаться преждевременной. Однако уже сейчас формирование правительства необходимо сделать совместным делом президента и парламента, при этом важнейшую, желательную решающую роль при определении состава кабинета должны играть итоги парламентских выборов. Правительство парламентского большинства вполне можно формировать в рамках действующей Конституции. Министрами должны быть исключительно — или как правило — политики, прошедшие через выборы и принадлежащие к той или иной партии. С практикой “министров-профессионалов” (т.е. ведомственных лоббистов без политической окраски и мотивации) должно быть покончено. Одновременно логично было бы ввести институт профессиональных первых заместителей министров, обеспечивающих преемственность текущей деятельности министерств при политических изменениях;

— для создания более предсказуемого и прозрачного механизма передачи верховной власти действующему президенту в случае его переизбрания на второй срок целесообразно сразу сделать заявление о том, что этот срок является последним, и в его середине пригласить ведущие политические силы страны к серьезной подготовке к следующему избирательному циклу, к серьезному и ответственному обсуждению проблем страны, выдвижению сбалансированных альтернативных программ развития;

— необходимо “подстраховаться”, введя в действие норму о последовательной передаче власти в случае неспособности главы государства, его преемника и т.д. исполнять свои обязанности. Сделать это, в принципе, можно и не меняя Конституцию — например, на основе развивающего ее положения федерального конституционного или даже обычного закона;

— следует всячески поощрять политическую конкуренцию. Для этого, в частности, надо ужесточить ограни-

чения на занятие должностей более чем на два срока подряд. Всеячески поощрять становление крупных массовых демократических партий, в том числе оппозиционных. Возможно, стоит на время вернуться к анонимности взносов в партийные кассы;

— требуется системная коррекция законодательства о партиях. Условия для создания новых партий должны быть максимально либерализованы, возможности административного контроля сведены к минимуму;

— во избежание формирования доминантной правящей партии “восточного” типа, включающей в себя всю правящую политическую и хозяйственную элиту страны, следует ужесточить законодательные запреты на участие в партиях чиновников и на использование так называемого административного ресурса;

— необходимо ускоренное разгосударствление национальных каналов телевидения. За государством следует оставить только РТР и “Культуру”, при этом и в них усилить роль общественных наблюдательных советов, вывести реальное управление ими из-под контроля Администрации Президента и правительства. Остальные общенациональные телеканалы должны быть приватизированы или преобразованы в общественное телевидение (например, ОРТ), гарантирующее равный доступ к эфиру как правящей партии (коалиции), так и оппозиции;

— важно также поощрять свободу слова на региональном и местном уровне. Необходимо законодательно ограничить право органов власти всех уровней учреждать свои средства массовой информации, как и право дотировать СМИ из бюджетов;

— внести в закон о Счетной палате РФ поправки, расширяющие контрольные полномочия этого основного органа парламентского контроля. Расширить возможности СП по проведению расследований сомнительных сделок с участием государства. Внести в законодательство об организации органов власти в субъектах Федерации и о местном самоуправлении изменения, значительно расширяющие контрольные полномочия представительных органов в регионах и на местах;

— изменить подход к так называемой административной реформе, которая пока сводится к полумерам и готовится самим госаппаратом. Необходима глубокая и радикальная реформа государственных органов и государственного аппарата, с одновременной ревизией всего современного российского законодательства на предмет “чистки” полномочий государственных органов и чиновников. Новое законодательство о государственной службе должно ясно отграничить профессиональную деятельность чиновников, свободную от политики и экономических интересов, от линии стоящих во главе министерств и ведомств политиков. Политики меняются с каждым выборами, чиновники должны продолжать работать при любом политическом руководстве. Все эти принципы и новое законодательство должны разрабатываться под руководством публичных политиков, прошедших через выборы. Для этого может быть сформирована национальная комиссия по административной реформе из 10–15 известных политиков, на многопартийной основе, во главе с авторитетной политической фигурой (по аналогии с Жискаром д’Эстеном в Европейском конвенте). Комиссии должны быть приданы все необходимые полномочия и технические средства с одновременным определением срока ее работы (например, календарный год). Нет сомнений, что предложения комиссии получат поддержку в Государственной думе и могут быть быстро приняты и внедрены;

— последовательное доведение до практического результата так называемой федеративной реформы, целью которой должно стать четкое разделение полномочий и ответственности между центром, регионами и местным самоуправлением. При этом за каждым уровнем власти должны быть закреплены на долгосрочной основе собственные доходные источники, позволяющие в основном в полном объеме реализовывать закрепленные полномочия. Необходимым условием этого должно стать значительное уменьшение доли федерального бюджета в консолидированном бюджете страны и передача значительного объема доходов в регионы и на места;

— в ближайшее время принять новый закон о порядке формирования СФ, предусматривающий его прямые выборы гражданами (соответствующие проекты уже есть в Думе). Нынешний Совет Федерации не отвечает задачам модернизации страны в силу своей слабой легитимности и чрезмерной лояльности правящей группе. В результате потеряна обратная связь с регионами, вырос риск грубых законодательных ошибок;

— очень осторожно решать вопрос укрупнения регионов. Реально речь может идти о 2–3 наиболее очевидных случаях, когда присоединяемый субъект очевидно не может выполнять полноценно функций субъекта Федерации и когда объединение с более сильным соседом на деле принесет благо гражданам. В целом же задача повышения эффективности федеративного устройства не связана с составом субъектов Федерации;

— требует анализа ситуация с семью федеральными округами. Очевидно, что они уже решили самые острые задачи, такие как приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Есть ли необходимость дальнейшего сохранения института полпредов президента?

Осознание системных недостатков существующей политической системы и конкретного политического режима и осуществление комплекса долгосрочных мер по их преодолению позволит российской нации получить более современное, открытое, демократическое и в конечном итоге конкурентоспособное государство.

Кнут и пряник для бюрократа*

Находящаяся на вершине власти бюрократия, которая неприкосновенна для электората, всегда лишает систему энергии. Она ворует ее у престарелых, у пенсионеров — у всех и каждого. Особенно же у тех, кого мы именуем средним классом, потому что именно он производит больше всего энергии.

Фрэнк Герберт, американский писатель

Проблема бюрократии относится к числу принципиально важных, но до сих пор не понятых в России — ни общественным сознанием, ни сознанием политической элиты, ни даже историками, философами, политологами — феноменов.

На протяжении последних трехсот (а может быть, и пятисот) лет россияне анализируют происходящие в стране процессы, ориентируясь на европейскую систему координат. Такова особенность российского сознания: Европа для нас эталон, даже для антизападников, ибо они мыслят теми же категориями.

Если примем за основу, что существует модель европейского общества, то придем к выводу, что проблема бюрократии в нем решена. Европейцы понимают, что управление государством невозможно без чиновников, то есть бюрократии. Они отдают себе отчет, что бюрократия профессиональна, специализированна и в своей области разбирается лучше, чем общество и политики. И апеллируя к профессиональным аргументам (“Это я знаю лучше, следуйте моим рекомендациям”), высокие чиновники могут эффективно влиять на происходящие в стране процессы.

Европейское общество понимает и те опасности, те риски, которые исходят от бюрократии. Первый и самый

* Кворум. 2001. 23–29 мая.

большой риск — захват бюрократией власти (“Мы лучше других знаем, что делать, мы достаточно просвещены и профессиональны, поэтому должны править”).

Второй риск: бюрократия всегда стремится закрыться от общества. Захватывая власть и становясь кастой, она немедленно коррумпируется, ибо, имея доступ к ресурсам и рычагам управления, в отсутствие общественного контроля превращает достояние страны в источник корпоративного обогащения.

Каждое европейское государство по-своему решало проблему бюрократии. Франция в эпоху абсолютизма XVII—XVIII вв., а затем в годы правления Наполеона Бонапарта пошла по пути профессиональной, причем пожизненной бюрократии. То есть, ступив на эту стезю, человек всю жизнь делает карьеру чиновника. Он получает специальное образование в знаменитой ENA (Школе национальной администрации), где, кстати, учились многие известные французы, и с самого начала его служение проходит в определенных философских, моральных и правовых рамках. Чиновник знает, что впереди — гарантированная карьера, поскольку, если он не совершает преступлений и грубых нарушений, его практически невозможно уволить; что у него будет высокая заработная плата; что в случае добросовестного отношения к своему долгу он будет расти по службе и к выходу на пенсию сможет занимать высокий пост. Все это — те “пряники”, которые предлагает французскому бюрократу в начале его карьеры. Но есть и “кнут”.

Контроль над чиновниками осуществляется очень пристрастно. Наказание неотвратимо и жестоко, ибо бюрократ по закону не имеет права заниматься бизнесом. Пойманный однажды с поличным бюрократ теряет социальный статус, ломается его репутация, карьера, судьба.

Британская система схожа с французской, но более подвижна и в этом смысле напоминает американскую.

Самое главное: европейская модель предусматривает не только государственный, но и очень серьезный общественный, включающий независимые СМИ, контроль

над бюрократами. Именно поэтому все без исключения европейские страны пошли по пути создания правительств, формируемых парламентским большинством. Эта система уже столетия действует в Великобритании, принята она в Германии и даже в президентской Франции.

В итоге жесткие правовые рамки с одной стороны и публичный — общественный, политический и партийный — контроль с другой, позволяют Европе минимизировать связанные с бюрократией риски.

В России ни одна из ключевых задач, связанных с бюрократией, не решена до сих пор. В частности — задача создания профессионального карьерного чиновничества. Из-за того что у нас система власти не устоялась и подвержена перманентной реорганизации, ни один чиновник сверху донизу не чувствует себя уверенно. Он, в отличие от европейского, не знает, удастся ли ему сохранить свой пост при очередных кадровых подвижках. То есть его карьера не стабильна. Нет и правовых рамок, гарантирующих бюрократии хоть какие-то “пряники”. А поэтому он добывает их сам, превращая свое место в “кормление”. И так как он не знает, сколько времени ему удастся усидеть на этом месте, то из всех сил старается кормиться поборами и взятками обильно и впрок. Эта традиция восходит еще ко временам российских монархов, которые вполне официально посылали чиновников на “кормление”.

Таким образом, остается нерешенной фундаментальная проблема государственного строительства — создание в России профессиональной и поставленной в строгие правовые рамки бюрократии.

Без появления такой профессиональной бюрократии невозможно реформировать страну. К сожалению, до большинства людей эта аксиома не доходит, хотя чиновников у нас намного больше, чем в любой цивилизованной стране — чуть ли не в любом окне торчит чиновник. При этом современной бюрократии нет. Такой, которая делает карьеру в рамках стабильных и устойчивых государственных институтов и поставлена в строгие право-

вые пределы, позволяющие четко различать, где “пряник”, а где “кнул”. И планировать свою жизнь на десятилетия вперед. И не превращать свою работу в “кормление”.

У нас не решена принципиальная проблема соотношения бюрократии и общества. Россией по-прежнему правит чиновничество, не находящееся под политическим контролем. Яркий пример этого — парламент, который намного слабее, чем бюрократия, представленная правительством. Мало того: российский парламент не только не формирует правительство, но по Конституции даже не имеет контрольных полномочий по отношению к исполнительной власти. В довершение всего эта власть еще и формирует наш парламент: партии власти, создаваемые под выборы и побеждающие на них — это продукт нашей бюрократии. Казус, совершенно немислимый в европейских странах. А у нас это считается нормальным, как и отсутствие общественного (партийного, политического, парламентского и т.д.) контроля над бюрократией. В результате она превращается в закрытую, привилегированную и тотально коррумпированную касту. Она реально управляет страной и, не будучи введена в правовые рамки и оставаясь нестабильной, создает пример самого бессовестного “кормления”. А чтобы на случай отставки обеспечить безбедное будущее, чиновник создает “фирмочку”, “фондик”, открывает счет в швейцарском банке и начинает из своей предпринимательской деятельности извлекать прибыль.

В итоге мы имеем системно коррумпированную государственную машину. Предельно неэффективную, потому что вся наша политика — результат борьбы ведомств между собой. Возьмем, к примеру, судебную реформу. Ее конфигурация определяется не политическими партиями, а схваткой между Верховным судом и Прокуратурой. По такому же сценарию проводится любая реформа — прокурорская, земельная, налоговая.

Еще в начале века русский философ Ключевский сказал: “В России никогда не было борьбы партий, в России всегда была борьба ведомств”. В этой точной формули-

ровке — суть и нынешнего российского политического процесса. Как результат мы имеем сегодня хаотичные неэффективные реформы, густо замешанные на ведомственных интересах и коррупции.

Поэтому абсолютно прав Фрэнк Герберт: бюрократия в ее худшем варианте обескровливает и обессиливает страну, лишает ее перспективы, превращает государство в неэффективную, громоздкую, коррумпированную бюрократическую машину, пожирающую саму себя и общество. А более всего — средний класс, как наиболее активную, инициативную часть общества.

У среднего класса два выхода: или похоронить свою инициативу, или сделать революцию. Как сделали ее французские предки, в 1789 году свергнувшие прогнившую королевскую бюрократию и создавшие новую, поставленную в соответствующие рамки. К сожалению, мы такую революцию не пережили.

Путин руками “просвещенной бюрократии” пытается реализовать еще один вариант реформы сверху. Мне кажется, он будет малоудачным. Хотя не исключаю, что нынешний политический режим найдет ключи к решению этой проблемы.

Время и мы*

(К предварительным итогам 90-х)

Судьба согласного с ней ведет, противящегося — тащит.

Сенека

Подводить итоги изменений, произошедших с Россией в течение эпохальных девяностых годов, все еще преждевременно. Мы не поднялись еще на тот пригорок, за которым, быть может, откроется вид на ту часть пути, в конце которой, возможно, находится поворот, за которым, как мы надеемся, что-то может проясниться.

Ничего не устоялось, не оформилось, не сложилось окончательно. Новшества в устройении государства по-прежнему часты и внезапны. Экономика находится в лихорадочном и болезненном состоянии. Общество разбросано в стороны беспорядочными клочьями и пребывает в усталости и апатии. Место страны в мире проходит по меже прежнего имперского “величия” и нынешнего бесцельного и безвольного дрейфа в неизвестном направлении.

У этой незавершенности две причины. Имя им — время и мы.

Время всегда ограничивает перемены. Не дает тому, что должно свершиться, произойти слишком быстро. Держит в плену инерции и привычки. Особенно если речь идет об обществе, осознавшем свое почти вековое движение в тупик и пытающемся из него выбраться.

Что же касается нас, составляющих это самое общество, то исход дела всецело за нами. Он привязан к нашим мнениям и заблуждениям, мифам, которые владеют нашим воображением, и нашим представлениям о прошлом. Особенность дороги, по которой мы идем, в том, что она в каждый момент времени мостится самими иду-

* Опубликовано с сокращениями в журнале “Международная жизнь”, № 9–10, 2001 г.

щими. Не будем забывать, что в истории было не так уж мало стран и народов, которые ушли из нее не потому, что не свершили многого, а потому, что в нужный момент не сделали необходимого. Хотя время, как правило, было к ним терпеливо.

Куда мы движемся? И движемся ли вообще? Прокладывается ли нами новая дорога? Или лишь постепенно приходит в негодность та, что позади? Вот вопрос. Оттого для нас так важны девяностые годы и смысл того, что в эти годы с нами произошло.

1989 год

А в начале были Горбачев и народные восстания.

В 1989 году весь восток Европы пришел в движение. “Когда Венгрия в мае... убрала колючую проволоку с австрийской границы, она стала первой страной Восточной Европы, пробившей брешь в “железном занавесе”. В июне состоялись “полусвободные” выборы в Польше; несколько позже Тадеуш Мазовецкий становится первым некоммунистическим руководителем в стране — участнице Варшавского договора” [1]. 9 ноября того же года в Берлине пала Стена. А 29 декабря Вацлав Гавел стал президентом Чехословакии. В жизни румынского диктатора Николае Чаушеску неотвратимо шел отсчет последних дней и минут. Ральф Дарендорф определил суть “революции 1989 года” просто: “В Восточной Европе в первую очередь была устранена монополия компартии и установлено право на политические альтернативы” [2]. Восточная часть “Старого Света” резко разорвала с коммунизмом и Советским Союзом, заявив о “возвращении к истокам” — старому, утраченному после Второй мировой войны демократическому порядку. Помня о важности исторической драматургии, Вацлав Гавел возвестил в своем первом президентском новогоднем обращении к нации: “Народ, твое правительство вернулось к тебе!” [3]

Решающим фактором демократической революции на востоке Европы стали внутренние перемены в Советском

Союзе. Историческая заслуга последнего генсека и единственного президента СССР состояла вовсе не в том, что он выдвинул и осуществил стратегический план реформирования огромного и вооруженного до зубов оплота мирового коммунизма в открытое демократическое общество, полноправную часть “цивилизованного мира”. Как раз этого-то Михаилу Горбачеву сделать не удалось. Исторический смысл его лидерства заключался, напротив, в том, чего он не сделал. А именно — он не помешал. Он не совершил по отношению к чехам, полякам, венграм, литовцам и прочим того, что без колебаний до него делали Хрущев и Брежнев. Он не стал препятствовать объединению немцев. Не стал заваривать трещины в разваливающемся “железном занавесе”. И тем самым внес исторический вклад в рождение современной Европы. За этим стояло его воображение и своеобразный идеализм, без которых невозможны никакие решающие исторические перемены.

1989 год стоит особняком и в нашей собственной истории. На начало этого года были намечены первые полусвободные, допускающие, пусть и в ограниченном масштабе, альтернативу — выборы депутатов Съезда народных депутатов Союза. В феврале — марте на улицы Москвы вышли сотни тысяч граждан, требовавших отмены 6-й статьи Конституции (о монополии КПСС на власть в стране), а также передачи власти от парткомов к Советам [4]. Сам Съезд открылся 25 мая 1989 года и сопровождался прямой телетрансляцией на всю страну. Десятки миллионов граждан СССР стали свидетелями и участниками огромного телемитинга, содержащего ранее невиданное — открытое публичное обсуждение на высшем уровне ошибок и преступлений государства. Эти незабываемые эфиры стали самым массовыми в истории человечества телеуроками демократии и свободы. Тогда же возникла Межрегиональная депутатская группа — первая в СССР организованная оппозиция. Борис Ельцин стал одним из ее лидеров [5].

Факт, который нельзя ни при каких обстоятельствах предать забвению, заключается в том, что у истоков новой российской и новых европейских демократий стояло

массовое движение так называемого простого народа. Ему в первую очередь принадлежит заслуга в осуществлении так называемых бархатных революций в Центральной и Восточной Европе и в России. В последней народ дважды в массовом порядке выходил на улицы, защищая идеалы свободы и требуя демократических перемен — весной 1989-го и в августе 1991 года. Без этого падение коммунизма в СССР было бы невозможным.

Один восточный немец сказал о событиях 1989 года: “Тогда немецкие подданные, которых в течение трех поколений ничему другому, как склонять голову, не учили, ощутили такое сильное стремление к свободе, что начали революцию... Мы сами все еще в растерянности, что смогли совершить нечто подобное. Можно считать историческим чудом то, что при всем нашем страхе и готовности приспособливаться наши стремления претворились в политические программы, которые затем фактически привели к демократии” [6]. Это в полной мере можно отнести и к гражданам нашей страны. Как знать, может быть, смутное воспоминание о вдохновенных днях, когда народ сам выбирал свою судьбу на площадях и улицах российских городов, является сегодня единственным серьезным основанием нашей хрупкой свободы?

Непривычные границы

Россия никогда не существовала в своих нынешних границах. В этом смысле она — совершенно новая страна на карте мира. Нас впервые коснулось то, через что прошли в XX веке почти все европейские державы. Мы отчасти потеряли то, что всегда считали своим, и сохраняем то, к чему имеем отношение лишь последние несколько десятилетий. Подсчет балансов в этом вопросе — дело не только субъективное, но и чрезвычайно опасное. Именно поэтому Германия не ставит и никогда не поставит вопрос о Калининграде или Эльзасе, Польша — о Львове и тем более Виленском крае. Принцип нерушимости гра-

ниц после Второй мировой войны прочно утвердился в мире. И принят в полной мере новыми демократиями Центральной и Восточной Европы, несмотря на всю сложность и противоречивость послевоенного устройства границ. И хотя подавляющее большинство граждан России по-прежнему сожалеет о распаде СССР [7], позиция России соответствует общепринятым принципам. Сегодня Российская Федерация урегулировала практически все пограничные вопросы со своими соседями и ратифицировала соответствующие договоры.

Единственное, но существенное исключение здесь — отношения с Белоруссией. В течение всех девяностых годов делались попытки найти модель интеграции двух государств, веками бывших частями одной страны. Но и по сей день ясности с будущим этого проекта нет никакой.

Российское общество с трудом привыкает к новым очертаниям страны. Психологически жителям Саратовской области, челябинцам или омичам очень трудно свыкнуться с мыслью о том, что они живут на приграничной территории. Но пример Калининграда показывает, что период адаптации можно пройти быстро и даже научиться извлекать выгоды из новых обстоятельств.

В то же время эта новая страна десять лет назад приняла для себя решение исключительной важности. Россия стала правопреемницей СССР. Во всех вопросах. Она стянула внутрь себя все имевшееся в Союзе ядерное оружие. Сохранила место в Совете Безопасности ООН. Приняла на себя весь внешний долг СССР. Тем самым одним разом разрубила целый узел юридических и практических проблем. Принятое решение позволило, в частности, резко уменьшить угрозы глобальной и региональной безопасности, возникшие на территории бывшего Союза. Не допустить расползания оружия массового поражения. Урегулировать массу других вопросов.

Одновременно этим решением был предопределен принципиальный дуализм российской внешней политики 90-х. Она, с одной стороны, исходила из предпосылки, что Российская Федерация — совсем не то, чем был Советский Союз. Ведь в ней были провозглашены и

реализованы новые принципы — демократия, плюрализм, федерализм и самоуправление, рыночная экономика и частная собственность. С другой стороны, сохранение привычного статуса ядерной сверхдержавы, исключительного статуса в ООН, установка на особую роль в мировой политике, доставшиеся от прежнего СССР — все это естественным образом ставило Россию вне круга таких новых демократий, как Чехия, Польша или Украина. Этот не преодоленный и поныне дуализм породил все повороты и метания российской внешней политики 90-х.

Новое отчуждение

Когда весной 1989 года миллионы советских граждан требовали отмены монополии КПСС на власть в стране, ими двигало глубокое недоверие к существовавшему советскому государству. Оно представлялось чужим, бюрократическим, погрязшим в привилегиях и чванливым, а главное — неэффективным, неспособным обеспечить даже элементарное снабжение населения продуктами питания и бытовыми товарами. Народ был уверен, что с новым руководством, с приходом свободных выборов, многопартийности и демократии дела пойдут на лад.

Спустя десять лет от прежних надежд почти ничего не осталось. Понятие “власть” для многих сегодня вновь ассоциируется со словами “злоупотребление, своекорыстие”, “привилегии”, “чиновники”, “насилие, принуждение”. Лишь немногие (менее 15%) связывают понятие “власть” с “поддержанием порядка”, “социальной защитой, обеспечением малоимущих”, “управлением делами общества”. И уж тем более власть — это не “люди, избранные народом и отвечающие перед ним” [8].

Как объяснить столь явное противоречие? Ведь по видимости народ России получил именно то государство, которого добивался. Действует Конституция, в которой установлен объем политических прав граждан, ничем не худший, чем, скажем, у американцев или французов. Вла-

сти всех уровней избираются самими гражданами, на альтернативной основе. В стране действует множество партий. Парламент получил право утверждать премьер-министра и принимать законы. За соблюдением Конституции надзирает Конституционный суд, судебная система независима от администрации. Есть даже институт уполномоченного по правам человека.

И тем не менее похоже, что отчуждение гражданина от родного государства не только не преодолено, но, напротив, углубляется. В 1999 году 52% опрошенных считало, что за годы реформ у людей “окрепли чувства усталости и безразличия”, а 57% заявили, что живут, “полагаясь во всем только на себя” [9]. Полноправными гражданами, имеющими возможность влиять на власти через выборы, печать и прочее, считают себя лишь 5% [10].

Налицо фундаментальное несоответствие. Власть, как никогда ранее в истории России, формируется самим народом. Но при этом отчуждение народа от власти не только не сокращается, но, напротив, усиливается. Похоже, что народ не считает государство, созданное своими же руками, подлинно своим. Насколько такое государство может считаться действительно новым и демократическим, если старое отчуждение так и не преодолено?

Власть “профессионалов”

Одним из ключевых объяснений феномена стойкого отчуждения голосующего общества от выбираемой им власти может служить неудача с формированием в России влиятельных структур гражданского общества, и не в последнюю очередь — провал с созданием в России эффективной и представительной многопартийной системы.

Огромное количество зарегистрированных общественных организаций, именующих себя “партиями” или “движениями” и принимающих участие в разного рода выборах, не должно затемнять существа дела. За десятилетие транзита от однопартийного авторитаризма к демократии между обществом и государством так и не появил-

ся ответственный и компетентный посредник, объединяющий в своих рядах наиболее активную и общественно ориентированную часть народа, структурированную в зависимости от убеждений и интересов различных групп населения. Посредник, способный выдвинуть стратегию развития страны. Посредник, готовый подготовить и выдвинуть компетентных кандидатов на выборные и назначаемые посты, а впоследствии обеспечить эффективный общественный контроль за их деятельностью.

Вместо этого мы имеем малочисленные (кроме КПРФ), малокомпетентные, не способные выдвинуть содержательные программы, как и соответствующих кандидатов, группы лоббистов, играющие второстепенную и не всегда благодетельную роль в процессе отправления власти. Кроме того, мы видим представителей партий и движений, как правило, только в федеральной Думе и очень редко — в региональных представительных органах. Их деятели крайне редко встречаются в исполнительной власти, в руках которой сосредоточены реальные рычаги управления.

Страной, регионами и муниципалитетами практически единолично управляют выборные и при этом беспартийные “хозяева”. В течение всех 90-х годов во главе России стоят беспартийные президенты, в большинстве своем беспартийные губернаторы, а также беспартийные главы городских и районных администраций. Большинство парламентариев страны (всех уровней) — также вне партий. В результате возможность гражданина повлиять на своего избранника ограничена моментом подхода к избирательной урне. Других способов не существует. Там, где должны быть активисты победившей на выборах партии, выдвинувшей кандидата, заинтересованные в его честной и эффективной работе и потому имеющие причины хоть как-то побуждать его к ответственности перед выдвинувшей партией и избирателями, — на этом месте в современной России зияет пустота.

В значительной мере в таком положении дел виновато само общество. В нем по-прежнему преобладает мнение о предпочтительности нахождения у власти “честных и профессиональных специалистов, а не партийных поли-

тиканов”. Как важный элемент современной демократии многопартийную систему воспринимают немногим более четверти граждан России. А половина считают ее мало-важной [11]. Возможно, в какой-то мере это идет от советских времен — с множеством хрестоматийных примеров вопиющей некомпетентности партийных “назначенцев”. Однако цена, которую платит российское общество за такую установку — углубление отчуждения от формально избранной, но бесконечно далекой и недоступной гражданскому контролю власти.

С другой стороны, сам политический класс России также в преобладающей своей части привержен идеалу власти компетентных “экспертов”. Этот подход всегда был характерен для формирования, например, федерального правительства. (Единственным краткосрочным исключением из этого правила было коалиционное правительство Евгения Примакова.) Такой подход чреват самыми серьезными опасностями. Помимо уже отмеченного отчуждения общества от власти, “правление специалистов” часто ведет к провалам практического свойства. История СССР и современной России полна примерами, когда специалист, стоящий во главе ведомства и не являющийся публичным политиком, несущим обязательства перед избирателями, вольно или невольно начинает преследовать прежде всего ведомственные интересы, вступающие, сплошь и рядом в противоречие с интересами государства и общества. Одну из таких историй рассказал академик Ю. Яременко. “В бытность Силаева во главе Бюро Совмина СССР по машиностроению началось крупномасштабное гражданское индустриальное строительство. Гражданские отрасли захотели обзавестись собственной электронной промышленностью, так как военные не давали им своей электроники. В результате, когда Силаев ушел, в области электронного машиностроения осталась незавершенка на миллиарды рублей” [12]. В минувшем десятилетии ярким примером “управления профессионалов” может послужить история “сооружения” высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва — Санкт-Петербург. Амбициозный и “всесторонне обоснованный” про-

жект оставил после себя безобразную огромную яму в центре “северной столицы” и невесть куда исчезнувшие сотни миллионов долларов. Притом что за аферой стояли те самые “профессионалы”.

Не меньшая опасность заключена в специфическом высокомерии “профессионалов”. Они чаще всего убеждены, что знают потребности общества лучше самого общества. И оттого грубо навязывают ему свои решения. В этом кроется одна из основных причин неудач и непопулярности реформ 90-х.

Для успешного управления государством необходим здоровый баланс публичных политиков и узких специалистов. Президент, министры, губернаторы и мэры должны быть политическими фигурами, выдвигаемыми партиями и ответственными перед ними и избирателями. Текущую работу ведомств под стратегическим контролем политиков должны осуществлять специалисты. Только так можно обеспечить наилучшее сочетание соблюдения общественных интересов и компетентности управления.

Веймарская Германия испила сполна горькую чашу опыта власти “профессионалов” в условиях слабого демократического контроля за администрацией, которая во многом преопределила ее крах и захват власти Гитлером. “Первая немецкая демократия пострадала и от того, что значительная часть ее административной элиты презирала партийную политику и к партийным руководителям относилась чрезвычайно пренебрежительно, считая их гораздо ниже себя. Себя же они воспринимали как аристократов, которых не должна волновать площадность демократического соперничества и задача которых состоит только в служении на благо общества. Но то, что в их глазах выглядело благородным нейтралитетом, в действительности являлось следствием авторитарного менталитета. Ибо кто в действительности может определить, что такое общественное благо? Либеральная демократия придерживается убеждения, по которому определение общественного блага должно достигаться в процессе демократических дебатов; это ни в коем случае не догма, которая должна оберегаться первосвященниками государства” [13].

Нам полезно помнить об этом опыте. Особенно в те дни, когда энтузиазм “просвещенной бюрократии” не знает границ, а энергия общественных институтов подавлена.

Судьба “сильной власти”

Особенность нашей политической культуры, в полной мере проявившаяся в 90-е годы, — безусловное предпочтение так называемой “сильной власти” всем иным ее определениям и видам (“разделенной”, “либеральной”, “децентрализованной” и т.п.). Это показывают как опросы общественного мнения [14], так и расхожие представления о “нормальном государстве”, бытующие в политическом классе. Именно поэтому в спонтанных событиях начала 90-х годов естественным образом родилась и была одобрена на всенародном референдуме Конституция 1993 года, действующая и поныне и установившая в России режим “суперпрезидентской республики” (иногда ее еще называют “выборной монархией”). Без учета этого обстоятельства невозможно уяснить в полной мере всего того, что случилось с Россией в минувшее десятилетие.

Огромное значение для выбора такой конструкции власти имела фигура Бориса Ельцина. В нем смешаны несколько исторических типов. Типичный партийный функционер, первый секретарь одного из крупнейших обкомов, властный и жестокий, не терпящий возражений. Опальный со стороны все той же партии диссидент, критик режима. Демократический лидер, трибун свободы, сокрушитель тоталитаризма, убежденный антикоммунист. Идеалист, верящий в свободу слова и демократию. Усталый и больной русский царь в пышных интерьерах древнего Кремля, окруженный узким кругом родных и придворных. Он стремился к сильной власти во имя реформ и не преуспел ни в том ни в другом. Все его президентство состояло из политической борьбы с парламентской и региональной оппозицией, попыток создать дееспособную команду, странных и вызывающих в лучшем случае недоумение решений и поступков. При этом стратегически Борис Ель-

цин, несомненно, стремился к созданию принципиально новой России. Открытой, демократической, с современной экономикой, являющейся частью клуба развитых демократических государств. Его историческая заслуга в продолжении движения, начатого Горбачевым. Когда 31 декабря 1999 года первый российский президент обратился к нации с заявлением о своей добровольной и досрочной отставке, он, возможно, создал прецедент, важность которого нам еще только предстоит оценить.

Избранный Россией на основании всеобщей тяги к “сильной власти” “конституционный дизайн” во многом обусловил три основополагающие черты политического развития страны в 90-х годах.

Во-первых, упоминавшееся уже отчуждение общества от демократического по форме и по принципам легитимизации, но авторитарного по содержанию государства.

Во-вторых, атрофию важнейших институтов общественного представительства, таких как многопартийная система, парламент, общественные организации.

В-третьих, как это ни парадоксально, слабость и неэффективность самой президентской власти.

Последнее требует пояснений. В течение всего десятилетия мы наблюдали одну и ту же картину. Слабые, ни за что не отвечающие Государственные думы, в которых к тому же преобладали противники первого российского президента, в течение целого ряда лет вели разрушительную борьбу с исполнительной властью посредством принятия нескончаемого потока невыполнимых законов и противоречивых заявлений. Правительство, нуждавшееся для успеха реформ в оперативном развитии законодательства, в течение всего десятилетия находилось в отчаянном положении, не встречая в парламенте поддержки. Глава государства ничего не мог с этим поделать. Он лишь тасовал колоду министров и вице-премьеров, а также покупал политическую поддержку региональных лидеров ценой не всегда разумных уступок. Еще одна опора власти обнаружилась в лице нарождающегося крупного капитала, не замедлившего обменять свои услуги на приобретение за бесценок лучших частей национальной экономики.

Так “сильная”, ориентированная на сосредоточение основных полномочий в одних руках власть на деле обернулась хаосом в экономической политике, слабостью правительства, безответственностью парламента и системной коррупцией, ставшими “фирменными” приметами России девяностых.

К концу десятилетия стало ясно, что из ситуации есть лишь два выхода. Первый — изменение баланса властей в пользу укрепляющих свое влияние представительных органов, для того чтобы объединить усилия законодателей и министров на основе политической солидарности. Это было возможно, например, в форме перехода к “французской” модели так называемого сожительства, при котором формирование правительства доверяется избранному народом на основе партийных списков большинству парламента (если оно не совпадает с большинством, поддерживающим президента), притом что за главой государства сохраняется контроль за внешней политикой, обороной и безопасностью, а также арбитраж в случае правительственных кризисов, в том числе право на создание в случае такого кризиса собственного, президентского кабинета.

Второй — попытка политического “штурма” парламента на очередных выборах с целью гарантировать его лояльность путем завоевания устойчивого большинства, с последующим демонтажем главного бастиона чрезвычайно усилившихся региональных элит — Совета Федерации.

Пришедший на волне общественных ожиданий стабильности, порядка и эффективности, Владимир Путин избрал и последовательно осуществляет второй из вариантов. Выход из системного кризиса “сильной власти” был найден им в ее еще большем усилении. В дальнейшем сосредоточении политического и экономического контроля в едином центре. В резком ослаблении политических возможностей парламентской оппозиции и региональных элит. В жестком контроле за информационной политикой основных общенациональных теле- и радиоканалов. В широком использовании методов политической и социальной “инженерии”, когда естественные общественные процессы заменяются или замещаются целенаправленной

имитацией или дирижированием со стороны центральной власти (примерами такого дирижирования могут служить новые методы управления парламентом, изменившаяся роль Российского союза промышленников и предпринимателей, попытка административно “структурировать” партийную систему и гражданское общество и т.д.). В итоге возникла и получила широкое распространение иллюзия успешного решения системных проблем государственного устройства России 90-х. Однако это только иллюзия. Болезни не излечены, они лишь на время загнаны внутрь, и не за горами время, когда они вновь дадут о себе знать. Фундаментальные вопросы соотношения государства и общества, политики и бюрократии, центра и периферии, народного представительства и администрации, необходимых реформ и массовых ожиданий, места России в мире и другие не нашли пока удовлетворительного, отвечающего вызовам времени ответа. Кроме того, происходящая сегодня дальнейшая атрофия представительных и общественных институтов ставит на повестку дня фундаментальный вопрос о перспективах второй российской демократии.

Новый человек?

Возвращение чуждого, коррумпированного, непрозрачного для граждан государства, воспроизводство в новых условиях и в обновленном виде нового единовластия, провал надежд на возникновение сильного и организованного гражданского общества, неудачи экономических реформ — все это невозможно объяснить без увязки с ответом на другой фундаментальный вопрос — о качественных характеристиках и тенденциях развития современного российского общества.

Крупнейший российский социолог Юрий Левада, долгие годы пристально следящий за эволюцией “человека советского” в эпоху перемен, рисует противоречивую и довольно безрадостную картину. За минувшее десятилетие бывший советский народ, большая часть которого составила население новой России, *успел поменять три раз-*

личных душевных состояния. В 1989 году преобладала “перестроечная эйфория”, и переход к демократии и процветанию казался несложным и быстрым делом. В середине 90-х на смену этим наивным надеждам пришли переоценка ценностей и попытки приспособиться к новым реалиям [15]. К концу же десятилетия большинство жаждет порядка и покоя — в тени “сильной руки”. При всей смутности массовых представлений о содержании желанного “порядка”, одна его черта очевидна: это порядок, наводимый “сверху”, при пассивной покорности большинства и при отсутствии деятелей и движений, которые были бы способны предложить иной, собственно демократический образец порядка [16].

При всех этих масштабных переменах настроений, похоже, что 90-е годы не привели к появлению как человека “нового” (т.е. соответствующего новой эпохе, деятельного, самостоятельного, способного к активному участию к демократическому самоуправлению и управлению [17]), так и к сколько-нибудь серьезному отходу от человека “старого”, или “советского”.

Это бесстрастно фиксируют опросы. 58% респондентов ВЦИОМ ответили в 1999 году, что было бы лучше, если бы все оставалось таким, каким было в 1985 году. Против — только 27% [18]. Среди исторических эпох минувшего века наибольшее одобрение вызывают времена Л. Брежнева и Н. Хрущева [19]. Готовность к оправданному риску и дополнительным усилиям для приобретения более высокого материального и общественного положения наблюдается только у 23%, тогда как 60% предпочитают “небольшой, но твердый заработок и уверенность в завтрашнем дне” [20]. 67% ориентированы на то, чтобы просто “выжить” или жить “не хуже, чем люди” [21]. Характерно отношение к богатым. “Эти люди вызывают уважение, симпатии, сочувствие у 21% опрошенных, зависть — у 8%, раздражение, гнев, возмущение — у 53%, страх — у 3%”. Зависть носит характер не “белой” (“буду стараться добиться того же”), а “черной” — “зрительской” [22].

Мало изменилось и отношение к внешнему миру. Притом что большинство приветствуют открытость стра-

ны, возможность свободного выезда за рубеж [23], 66% по-прежнему убеждены в том, что “Россия всегда вызывала у других государств враждебные чувства, нам никто не желает добра” [24].

Отношения с государством отмечены печатью глубокого отчуждения и одновременно фатализма. *Люди по-прежнему ощущают себя скорее подданными холодной и безжалостной империи, чем гражданами учрежденной ими же самими свободной республики.* Полноправными гражданами России, способными повлиять на власти через выборы, печать или иначе, считают себя лишь 5% [25]. При этом большинство, как и раньше, ждет от государства помощи и руководства в жизни. В 1997 году 72% процента опрошенных полагали, что большинство населения не сможет прожить в России “без постоянной заботы, опеки со стороны государства” [26]. 60% полагают, что гражданин не несет моральной ответственности за действия своего правительства, или же затруднились с ответом [27]. Лишь 36% считают себя в нашем обществе свободными людьми, в то время как 51% видят себя несвободными или скорее несвободными [28].

Взгляд на демократические институты и процедуры полон разочарования и недоверия. Например, с утверждением, что “демократические процедуры — выборы, парламент, свобода печати — пустая видимость. Все равно нами управляют те, у кого больше богатства и власти”, согласны 74,5%. А с тем, что “в делах страны ничего не зависит от простых граждан, все зависит от руководителей и политиков”, солидарны 66,4% [29]. Хотя при этом люди все же не хотят расставаться с основными завоеваниями демократии. Около половины считают важным иметь представительные органы власти. Более 60% поддерживают свободу предпринимательства. Свобода слова в принципе поддерживается 85,8% опрошенных, а возможность свободного передвижения по миру — 67,7% [30].

Граждане России не видят иных способов повлиять на политику, кроме участия в выборах и референдумах. Число тех, кто принимал участие в какой-то общественной деятельности (ходил на митинги или демонстрации,

примкнул к какой-либо партии или общественной организации, обращался в СМИ), колеблется между 1–2% [31]. “Соответственно, сама идея демократического участия в глазах российского общества постепенно делегитимизируется. В обществе возобладал устойчивый скептицизм в отношении подавляющего большинства форм и каналов демократического участия, за исключением участия в выборах” [32].

Картина, фиксируемая социологами, демонстрирует удивительную живучесть советского типа общества и человека. Интуитивно это осознают и сами россияне. В 2000 году 68% против 21% согласились с мнением, что за годы советской власти “наши люди стали другими, чем в странах Запада, и этого уже не изменить” [33]. Современное российское общество — это в значительной степени старое советское общество, вынужденно приспособившееся к новым правилам экономической и политической игры. Но сами эти правила остаются во многом внешними, чуждыми для большинства граждан, и пока что нет серьезных оснований считать российское общество новым обществом, соответствующим вызовам современной экономики и сложности современной демократической системы.

Низкая мотивация к материальному и общественному преуспеванию, готовность довольствоваться малым, отсутствие культуры и навыков гражданского участия в делах страны, привычное ожидание государственной опеки, стремление искать объяснение трудностей в происках извне — все это широко распространенные, а порой и доминирующие признаки современного российского общества и гражданина. Скорее всего, именно здесь в первую очередь следует искать корни провалов экономических реформ и слабости современной российской демократии.

Протонация?

К концу 90-х российское общество стало все настойчивее искать ясные ориентиры в разрушающемся привычном мире. Старая, советская идентичность потеряла

опору, попытки создать новую на основе “общечеловеческих, универсальных ценностей” были быстро дискредитированы. На протяжении всего десятилетия в глазах людей теряли свою значимость универсальные институты и ценности и набирали силу традиционные (история, родная земля и культура, великие люди прошлого, славные победы и т.д.).

В 1989 году 30% опрошенных уверенно ассоциировали себя с понятием “советский человек”. Десять лет спустя такими себя признали лишь 13%. Зато 43% на вопрос “Кем вы осознаете себя с гордостью?”, ответили: “Русским человеком” [34]. Самооценки резко выросли, переходя порой все границы разумного. Так, с тем, что “русский человек обладает особой душевностью, которая не свойственна европейцу”, согласились в 2000 году 86% опрошенных. С тем, что только русский может пожертвовать собой ради великих целей, — 70%. Что “Россия отличается особой самобытностью и духовной культурой, превосходящей все другие страны мира”, — 71%, и т.д. Резко возросло число согласных с тем, что “Россия должна идти по своему особенному пути”, — до 60% [35].

Получили широкое распространение ностальгия по “великой державе”, стремление обеспечить суверенитет и целостность государства буквально “любой ценой”, страх козней и происков враждебных сил из-за рубежа. Большинство поддерживает идею об “особом пути” России, периодически фиксируется неприязнь к отдельным этническим группам (особенно так называемым кавказцам). Перелом общественных настроений хорошо виден при сравнении отношения общества к первой и второй чеченским войнам — еще одному определяющему сюжету 90-х.

Все это зачастую дает повод для предупреждений об опасности кристаллизации новой российской государственности на основе радикального русского национализма, густо сдобренного приправой из великодержавности и изоляционизма.

Однако, как представляется, такая опасность вряд ли может восприниматься всерьез. По крайней мере, пока.

Российское общество, при всех своих старинных комплексах и трудностях перехода от тоталитарной советской утопии к демократическому “свободному плаванию”, все же *в большинстве своем поддерживает необратимость перемен и открытость страны*. При всем разочаровании демократическими институтами и процедурами, при всем отчуждении от существующего государства, *россияне отдают себе отчет в принципиальной значимости основных демократических свобод*. При всей ностальгии о социальной стабильности “реального социализма”, *большинство поддерживает свободу предпринимательства*. По-прежнему *высока толерантность к разного рода меньшинствам*.

Значит, мы скорее вправе ожидать от будущего применения и синтеза возрождающегося национального чувства и новых ценностей. В возвращении патриотизма, гордости за свою страну, ее историю и культуру, пусть порой в гипертрофированных и даже тревожных формах, можно и нужно видеть не только негативное, но и позитивное начало. *Россия в будущем может существовать и развиваться только как современное национальное государство, принявшее модель демократической конституционной республики, и при этом глубоко интегрированное в международные политические структуры и экономические отношения*. Процессы, имевшие место в российском обществе в минувшем десятилетии, насколько мы можем их сегодня оценить, во многом сродни процессам формирования европейских гражданских наций и национальных государств в XIX–XX веках, и в этом смысле российский социум сегодня может рассматриваться не только как “постсоветское общество”, но и как своего рода *многонациональная и многокультурная “протонация”*. История ее формирования как современной демократической нации и демократического национального государства еще далеко не завершена.

Возможно, центральный вывод из трудных и противоречивых 90-х годов заключен именно в сохранении этой исторической перспективы.

Примечания

1. Мертес М. Немецкие вопросы — европейские ответы. М.: Московская школа политических исследований, 2001, с. 284.
2. Дарендорф Р. После 1989. Мораль, революция и гражданское общество. Размышления о революции в Европе. М.: Ad Marginem, 1998, с. 191.
3. Цит. по: Мертес, с. 289.
4. Батурин Ю.М., Ильин А.Л., Кадацкий В.Ф., Костиков В.В., Краснов М.А., Лившиц А.Я., Никифоров К.В., Пихоя Л.Г., Сатаров Г.А. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. М.: Вагриус, 2001, с. 63.
5. Там же, с. 67.
6. Цит. по: Мертес, с. 41.
7. В 1999 году таких было 74% от общего числа опрошенных ВЦИОМ. См.: Человек и власть. Sapere Aude. / Вестник Московской школы политических исследований. Вып. 13. М., 1999, с. 13.
8. Человек и власть, с. 32.
9. Там же, с. 8.
10. Там же, с. 28.
11. Петухов В. Демократия в восприятии российского общества. Московский центр Карнеги, 2001, с. 2.
12. Яременко Ю.В. Экономические беседы. М.: Центр исследований и статистики науки, 1998, с. 27.
13. Мертес, с. 202–203.
14. В начале 2001 года с тем, что “русский человек не может обойтись без властных лидеров, сильной руки, которая направляла бы его действия”, согласились 72% опрошенных ВЦИОМ граждан России. См.: Гудков Л., Дубин Б. Все едино. // Итоги. 2001. № 3, с. 15.
15. Левада Ю.А. От мнений к пониманию. Социологические очерки 1993–2000. М.: Московская школа политических исследований, 2000, с. 465.
16. Там же, с. 547.
17. Там же, с. 571.
18. Там же, с. 439.
19. Там же, с. 451.
20. Там же, с. 454.
21. Там же, с. 536.
22. Там же, с. 542.
23. Там же, с. 440.

24. Там же, с. 546.
25. Там же, с. 443.
26. Там же, с. 423.
27. Там же, с. 445.
28. Там же, с. 464.
29. Петухов В., с. 2.
30. Там же.
31. Там же, с. 7.
32. Там же, с. 6.
33. Левада Ю.А., с. 547.
34. Там же, с. 446.
35. Гудков Л., Дубин Б., с. 14–15.

Часть II

Дарованная демократия

Морские ветры*

Полтора столетия тому назад, в 50-е годы XIX века, в двух великих странах почти одновременно начались схожие процессы, призванные кардинально перестроить государство, экономику и общество.

В обоих случаях перемены пришли с моря. Россия потерпела тяжелое поражение в Крымской войне. Стали очевидными полная неспособность страны противостоять современным европейским армиям, неконкурентоспособность российской экономики, системы образования, нетерпимость к сохранению большинства населения в крепостном рабстве.

Практически в то же время в июле 1853 года американская эскадра под командованием Перри появилась в Токійском заливе недалеко от Эдо (Токио). Вместе с кораблями явились и американские требования об открытии до того закрытых японских портов, свободе торговли, вольном хождении иностранной валюты. Правительство Страны восходящего солнца, слабое и к тому же не имевшее флота, вынуждено было согласиться на все эти и другие неравноправные условия. Высшие слои наглядно убедились в слабости правительства и незащитности японского государства и экономики.

И в России, и в Японии военные и дипломатические неудачи привели к радикальным преобразованиям.

У нас правительство Александра II сумело осуществить самые масштабные в русской истории реформы либерального толка. Они включали упразднение крепостного права, отмену цензуры, создание местного самоуправления.

* Деловые люди. 2001. Январь.

ния, школьную, судебную и военную реформы. В сочетании с успешной внешнеполитической деятельностью, строительством железных дорог, развитием торговли и промышленности все эти преобразования довольно скоро начали давать позитивные результаты, заложив основу бурного роста экономики.

В Японии “революция Мэйдзи” буржуазного толка в 1867–1868 годах смела многовековое господство военных правителей-сёгунов и реставрировала императорскую власть — уже прогресс. Император Муцухито перестроил армию, ликвидировал госсобственность на землю, которая перешла к помещикам и крестьянам. Была кардинально модернизирована система госуправления, ликвидировано сословное деление на самураев, крестьян, ремесленников и торговцев. Как и в России, японцы создали местное самоуправление, реформировали судебную систему. Открыли сотни учебных заведений по европейскому образцу. Более полутысячи иностранных советников работало в органах власти всех уровней.

Именно тогда Япония выработала уникальную общенациональную философию “Кокутай”. С одной стороны, она провозглашала божественную природу императора, отмененную лишь в 1946 году. С другой же — включала в себя лозунг “вакон — есай”, что означает “японский дух — западная техника”. Японская элита открыто заимствовала западные политические институты и технологии, при этом подразумевая, что только таким путем можно добиться реальной независимости страны и сохранения ее самобытности. В 1889 году была принята конституция, а в 1890 году избран новый парламент. С того времени, несмотря на все потрясения и войны, японская политика неизменно находилась в этой парадигме, которая остается в главных своих чертах неизменной до наших дней.

По-иному сложилось в России. В марте 1881 года был убит Александр II. Убит не консерваторами, а теми, кто должен был бы приветствовать стратегию его преобразований. Убит в тот момент, когда на его рабочем столе лежал проект Конституции, подразумевавший в том числе создание парламента.

Реформы были приостановлены, а где-то и обращены вспять. Русский национализм при Александре III и Николае II стал приобретать все более погромные формы. Конституционный эксперимент, начатый Манифестом от 17 октября 1905 года, оказался крайне непоследовательным и неполным. Россия втянулась в противостояние в Европе, закончившееся для нее поражением в Первой мировой войне и большевистской революцией.

В результате у нас так и не возникла современная гражданская нация, разделяющая общие политические и социальные ценности и идеалы, создающая и поддерживающая институты гражданского общества. Страной по-прежнему правит внепартийная и неподконтрольная обществу бюрократия, тесно соединенная с зависимым от нее капиталом. В новое тысячелетие Россия входит явно неконкурентоспособной.

Япония же является второй экономикой мира, создающей самые технологически совершенные и коммерчески успешные продукты. Это страна со стабильной политической системой парламентского типа, с обществом, на 95% состоящим из среднего класса, с высоким уровнем жизни.

Таковы итоги полуторавекового развития двух стран-соседей, стартовавших одновременно и с приблизительно равных позиций, но по-разному отнесшихся к использованию чужого опыта и пришедших к совершенно различным результатам. Пожалуй, здесь есть, о чем задуматься.

Дарованная демократия*

Известно, что демократия — редкая гостья в отечественной истории. Мы знаем точную дату ее рождения — 17 октября 1905 года. Тогда высочайший “Манифест об усовершенствовании государственного порядка” императора Николая II даровал российским подданным право избирать общенациональный представительный орган — Государственную думу. Пусть и с очень ограниченными возможностями, но все же — наш первый парламент.

Причиной появления исторического документа стали “смуты и волнения в столицах и во многих местностях империи нашей великой”. Или, по-другому, — события первой русской революции. Возможно, именно в той эпохе находится ключ к пониманию российской истории последних ста лет. С одной стороны — широкое недовольство политикой правительства, переросшее в смуты и беспорядки, вынудили власти пойти на уступки и передать обществу часть своих полномочий. С другой — демократия была “дарована”. Сверху.

Первый же пункт Манифеста — об этом. “Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов”. Кроме того, были “дарованы” широкие избирательные права тем, кто ранее их никогда не имел, право Думы на обязательное одобрение всех законов, а также ее право надзора над администрацией.

“Дарованная” демократия, тем более в столь ограниченных масштабах (исключительно слабый парламент,

который правительство имело право в любое время распустить, как и обойти при принятии законов, отсутствие демократических институтов и процедур в губерниях, слабость политических партий, ограничения свободы собраний и слова и т.д.), не сумела и не успела пустить глубокие корни в российской политической традиции и культуре. Первая мировая война и октябрь 1917 года подвели черту под 12-летним периодом первого в истории России демократического опыта.

Семь десятилетий коммунизма породили парадоксальный синтез демократической процедуры и тоталитарного содержания. Выбирались все и повсюду — снизу доверху. От сельсовета деревни Суртайка на Алтае до Верховного Совета Союза ССР. Исполнительная власть (исполкомы) была подотчетна законодательной (Советам). Повсеместно заседали многие тысячи депутатов. Избирательное право получило все взрослое население страны. По форме это была безупречная демократическая система.

При этом кандидат на любую выборную должность всегда был только один. “Согласовывался” он при этом партийными органами. Последние фактически напрямую руководили всеми госорганами. Явка на выборы всегда “зашкаливала” далеко за 90%. Как и процент поданных за кандидатов “единого блока коммунистов и беспартийных” голосов. Советы на деле были не властью, а профформой. Люди на избирательные участки привлекались строгой дисциплиной, торговлей выпечкой и нехитрым “дефицитом”. Так три поколения россиян были твердо приучены к страху перед “системой”, приобретя при этом твердую привычку к формальному соблюдению самых что ни на есть демократических процедур.

На рубеже 80–90-х годов XX века все это кончилось. Под давлением внешнеполитических неудач, экономических проблем и недовольства населения (хотя до революции дело в этот раз не дошло), демократия вернулась в Россию не только формально, но и содержательно. Она была вновь “разрешена”, “дарована”. На этот раз Горбачевым с его “перестройкой” и “гласностью”. Вернулись многопартийность, парламентаризм, альтернативные

* Деловые люди. 2002 г. Январь.

кандидаты и списки, свобода слова, собраний, митингов и ассоциаций. Начал развиваться федерализм. Вспомнили о местном самоуправлении.

Поначалу все шло хорошо. Избиратели, привыкшие ходить на выборы, продолжали это делать. Политическая борьба придала этим приходам новый смысл. Старая советская номенклатура стала терпеть частые поражения. В политике начали цениться публичность и открытость. От выборов (а значит, и избирателей) вновь стало что-то зависеть.

Увы, продолжалось это недолго. Мало-помалу власть и деньги имущие освоили простые и эффективные методы обеспечения на выборах своей гарантированной “победы”. Вот краткий перечень только некоторых из них. “Административный ресурс” — когда начальник командует всем своим подчиненным (директорам школ, главврачам больниц, директорам библиотек и т.д.), кого следует поддерживать на выборах, а кого нет. Снятие нежелательных кандидатов с выборов с помощью лояльной начальнику избирательной комиссии. Или через послушный суд. Массированная агитация за “своего” кандидата в подконтрольных СМИ (а их в России многократно больше, чем подлинно независимых). Одновременное затыкание рта несогласным газетам или телеканалам (с помощью милиции, например). Огромные избирательные бюджеты под нужного кандидата, обеспечивающие ему заведомое преимущество в гонке. И так далее.

Сегодня почти нет “незапланированных” побед на выборах. Но у “плановых” все чаще — вкус горечи.

Показателен конец минувшего 2001 года. Вот на выборах в Мосгордуму побеждает “единый список Лужкова — “Единства” — “Отечества” — “СПС” — “Яблока”. 33 места из 35. Триумф “управляемой демократии”. Правда, на выборы пришло только 30,5% избирателей, и новые московские депутаты получили в среднем поддержку не более 10% от общего числа москвичей. Вот в Якутии основные кандидаты (включая действующего президента республики) один за другим “добровольно” снимают свои кандидатуры в пользу одного претендента, согласованно-

го в “Москве”*. Но он все равно с ходу не побеждает, а народ на участки приходится заманивать бесплатными талонами на коммунальные услуги.

Люди все хуже ходят на выборы и все чаще голосуют “против всех”. Выясняется, что если из демократических процедур изъять содержание, то они для людей быстро теряют смысл.

Похоже, что “дарованная демократия” ценится народом куда меньше, чем завоеванная. Что профанирование демократических процедур выхолащиванием из них содержания ведет к массовому бегству народа от такой “демократии” и в конечном счете обесмысливает все усилия элит по “управлению” политическим процессом. Что содержательно демократия живет только там, где сохраняется подлинная (а не картонная) политическая борьба (как было на недавних выборах в красноярское Законодательное собрание или выборах главы Республики Алтай).

Все чаще мы оказываемся в плену “дурной бесконечности”: правящий класс “режиссирует” демократические процедуры; народ, чувствуя подлог, бежит от политического участия; власть делегитимизируется, слабеет и стремится к еще большей “режиссуре”, и т.д. Демократия компрометируется. Возникает тяга к авторитарным, недемократическим моделям.

В этом опасность ситуации.

Политический класс России, а также ее народ должны понять, что даже если демократия — подарок, то подарок бесценный. И в общих интересах научиться его использовать всерьез — без надувательства и подлогов.

* Будущего президента Якутии В. Штырова.

Собрание “дикарей” в Зимнем*

95 лет назад, а точнее — 27 апреля 1906 года, в тронном зале Зимнего дворца в Петербурге происходило нечто небывалое. Лицом к лицу сошлись две России.

Одну представлял сам император Николай II. Его появление и речь были обставлены самым пышным образом, по всем правилам дворцового этикета. Сверкало золото мундиров и орденов. Присутствие высших сановников империи подчеркивало особую торжественность момента.

Другую Россию явила нестройная толпа людей “в пиджаках и косоворотках, в поддевках, нестриженных и даже немых”. Пахло дегтем и дешевым табаком. От чувства неловкости многие в толпе переминались с ноги на ногу, впервые столкнувшись с византийской роскошью царского выхода. Один свидетель из окружения монарха вспоминал позднее: “Ужас!.. Это было собрание дикарей”. Речь шла о только что избранных депутатах Первой российской Государственной думы.

Так состоялось рождение российского парламента.

Историческому заседанию Думы в Таврическом дворце предшествовали революция 1905 года, вырванный у царя высочайший Манифест 17 октября, а также разгромленное властями декабрьское вооруженное восстание в Москве.

1906 год принес в жизнь страны много нового. В одночасье появились многопартийная система и сопутствующее ей великое множество политически ориентированных газет. В ходе первой в истории страны избирательной кампании был активно задействован так называемый ад-

министративный ресурс (власти на местах всячески чинили препятствия демократическим партиям и их кандидатам). Впервые “в верхах” обсуждался вопрос о создании к выборам “министерской партии” (“партии власти”).

Несмотря на все ухищрения центрального и местного начальства, убедительную победу на выборах одержала оппозиционно настроенная партия конституционных демократов (кадетов). Председателем Первой Думы стал кадет, московский профессор Сергей Муромцев. В союзе с более левыми “трудовиками” кадеты определили политическое лицо первого российского парламента.

Это лицо в решительной степени было обусловлено проявившейся с самого начала двойственностью в отношении царских властей к собственному детищу (и итогу революционного подъема 1905 года) — Манифесту 17 октября и созданным им институтам. Накануне первого заседания Думы царь издал новые основные законы империи, лишив тем самым народное представительство учредительных функций и ограничив его права. К тому же над Думой был поставлен не предусмотренный Манифестом Госсовет.

С самого начала царское правительство откровенно невзлюбило Думу. Правительственные газеты, к примеру, с удовольствием печатали призывы черносотенцев к ее разгону. Открытый конфликт не заставил себя долго ждать. В ответ на “тронную речь” царя в Зимнем Думой ответила своим “адресом”, в который вошли основные пожелания думского большинства царю. В сущности, они сводились к трем главным. Амнистия политзаключенным. Расширение законодательных полномочий Думы и создание “министерства, пользующегося доверием большинства Думы”. Аграрная реформа, предусматривавшая возможность частичного изъятия частновладельческих земель.

Реакция властей была быстрой и грубой. Двор и кабинет министров сразу решили, что “уступка натиску Думы недопустима”. Парламент был обвинен в стремлении добиться “отмены права собственности в порядке принудительного отчуждения”, “отмены основных законов и перехода к ответственному министерству” и, самое кра-

* Деловые люди. 2001. Апрель.

мольное, — “захвата всей власти управления народным представительством”.

13 мая 1906 года премьер Горемыкин прочел в Думе отрицательную декларацию министерства на думский “адрес”. Палата была возмущена. В этот же день состоялся первый в истории страны вотум недоверия правительству. После чего кабинет впервые перешел к тактике полного игнорирования Думы (“бойкота”).

Переговоры Д. Трепова и П. Столыпина с видными кадетами о возможном примирении через создание “коалиционного правительства” или даже чисто “кадетского” правительства (за исключением “силовиков”, подчиняющихся только императору) ничего не дали. В Царском Селе победила точка зрения о целесообразности жесткой линии по отношению к выборному органу страны. 9 июля 1906 года Первая Государственная дума была распущена.

Николай II в течение всего своего трагического царствования верил в незыблемость самодержавного строя и негативно относился к любым попыткам его ограничить. Эта вера носила почти мистический характер. Он сказал как-то: “Я не имею права отказаться от того, что мне завещано моими предками и что я должен передать в сохранности моему сыну”. Это упорство сгубило Романовых. Сразу после роспуска Первой Думы великий русский историк В. Ключевский написал пророческие слова: “Династия прекратится. Алексей царствовать не будет”.

Двойственность политического режима 1906–1917 годов предопределила эту развязку. Сделав первый шаг и создав в России парламент, царь не сделал второго шага — не превратил Россию в конституционную парламентскую монархию (как предлагали, в частности, кадеты). В итоге дореволюционные Думы или изнуряли силы государства в бесплодной борьбе с правительством, или бездумно следовали в его фарватере, не замечая растущего отчуждения власти от народа. По иронии судьбы, именно лидеры в основном лояльной царю Четвертой Думы склонили его к добровольному уходу. Пришедшие им на смену большевики на долгие годы сняли вопрос о судьбе российской демократии с повестки дня.

Сегодня, после полутора десятилетий реформ конца XX века, мы наблюдаем возрождение многих сюжетов столетней давности. Ждет своего решения проклятый “аграрный вопрос”. Власть (на этот раз не царскосельская, а кремлевская) снова ищет способы обретения “ручной” Думы и воссоздает Госсовет. Порой возвращается идея “правительства парламентского большинства”.

В течение века российский конституционный дизайн не может дожидаться своего качественного завершения, разрываясь между очередным наваждением самовластной бюрократической “вертикали” и необходимостью создания эффективной системы демократических институтов, сердце и душа которых — парламент.

В истории, как и в литературе, есть свои вечные сюжеты. Судьба парламента в России, несомненно, — один из них*.

* При подготовке статьи использованы “Воспоминания” П. Милюкова (Милюков П.Н. Воспоминания. М.: Современник, 1990. Т. 1).

Думская монархия*

(К 95-летию первого
российского парламента)

Солнечным днем 27 апреля 1906 года в столице изможденной массовыми беспорядками, террором и военными неудачами Российской империи происходили чрезвычайно знаменательные события. К Зимнему вереницами съезжались дорогие экипажи и сходились важные гости. В Георгиевском зале, слева от возвышения, в центре которого находился императорский трон, внушительно и спокойно ожидали царского выхода многочисленные высшие сановники империи (члены Государственного совета), в парадных мундирах и при орденах, в соответствии с самым взыскательным протоколом. Напротив них, через широкий проход, толпились более четырехсот российских подданных самого разного вида и звания. В сюртуках и поддевках, пиджаках и косоворотках, чалмах и халатах, а некоторые и вовсе невымытые и нестриженные. Речь идет о недавно избранных членах Первой Государственной думы. Депутатах первого в истории России парламента.

Приветственное слово императора Николая II перед думцами прозвучало в два часа пополудни и было кратким и торжественным. Подписавший Манифест 17 октября 1905 года в отчаянных обстоятельствах и с камнем на сердце царь тем не менее назвал первых думцев “лучшими людьми” России и выразил надежду, что они отдадут все силы самоотверженному служению Отечеству. Речь вызвала сильные чувства. Многие кричали “ура”. У немало числа присутствующих на глазах выступили слезы.

* Статья опубликована в сокращенном и измененном виде в журнале “Коммерсантъ-власть” под заголовком “Палата номер 1” 24 апреля 2001 г. В авторской редакции публикуется впервые.

Прогулка по Неве

Высыпавшие на набережную после приема у царя члены Думы погрузились на пароход и поплыли по Неве в сторону Таврического дворца. Толпы народа (главным образом рабочих) шумно приветствовали их и кричали: “Амнистия! Амнистия!” Когда пароход проплывал неподалеку от знаменитой питерской тюрьмы “Кресты”, можно было видеть, как из тюремных окон махали красными платками и слышался все тот же вопль: “Амнистия!!!”

Так все еще находившийся в революционном возбуждении народ требовал освобождения радикалов (правительство называло их террористами, а Николай — и вовсе “цареубийцами”), причастных к многочисленным терактам против чиновников и полицейских.

Под впечатлением народной демонстрации депутаты начали свою работу в зале Таврического с выступления кадеты И. Петрункевича, который заявил: “Свободная Россия требует освобождения всех, кто пострадал за свободу!”

Кто из думцев мог предполагать, что спустя три месяца десятки из них сами окажутся в этих самых “Крестах”?

Присяга

В первый же день члены Думы были приведены к присяге. Вот в чем клялись народные представители: “Мы, нижепоименованные, обещаем перед Всемогущим Богом исполнять возложенные на нас обязанности членов Государственной думы по крайнему нашему разумению и силам, храня верность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссийскому и памятуя лишь о благе и пользе России, в удостоверение чего своеручно подписуемся”.

Пожалуй, им не удалось сдержать слова. Как ранее не смог этого сделать царь в отношении некоторых положений своего исторического октябрьского Манифеста. Отношения старой власти и новорожденного народного

представительства с самого начала отравлены были глубоким взаимным недоверием и духом враждебного соперничества.

Первый председатель Думы

Историческое заседание было коротким. Помимо приветствия заместителя председателя Госсовета (верхней палаты) и уже упомянутой речи по амнистии, думцы сразу и почти единогласно (426 голосов из 435) избрали председателя Государственной думы. Им стал видный русский юрист, профессор государства и права Московского университета, член партии кадетов Сергей Андреевич Муромцев.

За короткий срок существования Первой Думы он приобрел в стране огромный авторитет и популярность. Всех подкупало его спокойствие и умение гасить думские страсти, культура и интеллект. С чистого листа он сумел создать прочные, отвечающие самым высоким требованиям правила думской работы, принятые всеми четырьмя дореволюционными Думами.

В день избрания он произнес свою первую (и единственную) политическую речь в палате. Очень лаконичную, но исполненную глубокого смысла. (Приводится в сокращенном виде.)

“Кланяюсь Государственной думе... Совершается великое дело; воля народа получает свое выражение в форме правильного, постоянно действующего, на неотъемлемых законах основанного законодательного учреждения... Пусть эта работа совершается на основах подобающего уважения к прерогативам конституционного монарха (*гром аплодисментов*) и на почве совершенного осуществления прав Государственной думы, истекающих из самой природы народного представительства (*гром аплодисментов*)”.

Здесь уже было заложено коренное противоречие, предопределившее судьбу Думы, династии и страны. Думцы боролись за полноценный законодательный статус Думы

и полагали Россию конституционной монархией (вроде Британии или Германии). Николай же II не переносил слова “конституция” и стремился до конца удержать титул и полномочия неограниченного русского “самодержца”.

Муромцев следовал своим убеждениям и в практических вопросах. Так, он не поехал к премьеру И. Горемыкину на официальную аудиенцию, так как полагал, что Дума стоит в иерархии государственных учреждений выше правительства.

27 апреля первое заседание Думы завершилось речью Муромцева. А в июле именно Горемыкин настоял на немедленном роспуске Думы.

4200 и 2

Думцам было положено годовое содержание в 4200 рублей. И, кроме того, покрытие транспортных расходов. Это было в четыре раза меньше, чем у министров, и примерно равно годовому доходу университетского профессора. (Питерский квалифицированный рабочий получал в те годы 350–400 рублей в год.) Но все же по меркам того времени статус и доход члена Думы были достаточно высоки.

Управление Думой было похоже на нынешнее. Палатой руководило Совещание Думы, состоящее из председателя, двух его товарищей (заместителей), секретаря и пяти его заместителей. Действовали семь постоянных комиссий (из них три так или иначе занимались бюджетом). И еще семь специальных — по отдельным проблемам. Законы принимались в трех чтениях.

Однако в силу конфронтации с правительством и бойкота со стороны последнего Дума за 70 дней своего существования сумела принять только два законопроекта. При этом палата направила 300 запросов правительству, большинство из которых было проигнорировано.

Привитая революцией парламентская ветвь отторгалась древним и косным стволом российской самодержавной власти.

“Забытая Конституция”

До 17 октября 1905 года власть российского самодержца была не ограничена никем, кроме него самого. Он сам издавал законы и сам формировал власть, подотчетную только ему. Революционная буря 1905 года, парализовавшая власть в стране, силой вырвала у царя Манифест, обещавший (хоть и без этого слова) народу Конституцию. Как заметил один участник событий, “будь уверено правительство в войске, никогда бы этого Манифеста не было”.

27 апреля (в день открытия заседаний Думы) новые основные законы увидели свет (хотя были подписаны царем еще 23-го). Так что это был вдвойне исторический день — еще и день опубликования первой российской Конституции.

При всей ее двусмысленности и желании авторов провести реформу, ничего по возможности не трогая, это был огромный шаг по направлению к праву и свободе.

Впервые в основных законах империи появился раздел о гражданских правах подданных. Учреждался двухпалатный парламент с правами принимать законы, в том числе о бюджете страны. Был создан Совет министров (первое правительство России). Была подтверждена несменяемость судей.

В России возникла система власти и гражданских прав, вполне соответствующая представлениям того времени. Несмотря на все бюрократические “ловушки” и стремление “стреножить” Думу, России выпал шанс на демократизацию власти, преодоление ее трагического отчуждения от общества.

Увы, он не был использован.

“Проклятые вопросы”

Век назад, как и сегодня, “власть” и думцы сражались вокруг двух “проклятых” русских вопросов — о власти и о земле.

В ответ на “тронную” речь Николая Дума решила составить ответный “адрес” царю со своими пожеланиями. “Адрес” должен был затем быть передан императору полномочной делегацией на личной аудиенции.

“Адрес” составили на основе партийной программы первого “думского большинства” — кадетов. Вот чего хотела Дума:

- полной амнистии политзаключенных;
- ликвидации Госсовета;
- права Думы изменять основные законы;
- правительства, ответственного перед Думой.

Таким образом, вопрос о власти предлагалось решить путем коренного пересмотра только что изданной Конституции. К тому же вновь зашла речь об освобождении террористов. Раздраженный царь отказался принимать думскую делегацию, а правительство устроило Думе полный бойкот, не внося в нее ни одного законопроекта. С первых же дней отношения приняли форму открытой конфронтации.

13 мая премьер Горемыкин выступил в Думе с программой правительства, в которой отменил все пожелания членов Думы. Последняя тут же вынесла кабинету “формулу недоверия” (первый “вотум недоверия” в отечественной истории). По закону это не имело для кабинета никаких последствий. Политически же отношения еще более обострились.

Но окончательно преопределил судьбу Думы “земельный вопрос”. Кстати, не решенный и сегодня.

“Принудительное отчуждение”

Русское крестьянство сильно волновалось. Земли было мало. Взять ее можно было только у крупных собственников. Кадеты предложили проект отчуждения помещичьих земель (за деньги) и передачу их малоземельным крестьянам.

По этому вопросу правительство и Дума столкнулись лоб в лоб. Кабинет опубликовал разъяснение о недопус-

тимости отчуждения земель. В ответ 4 июля Дума проголосовала за публикацию ее мнения о необходимости этой меры. В этот момент ее участь была решена.

9 июля 1906 года Дума была распущена. Опасаясь беспорядков, правительство применило “военную хитрость”. П. Столыпин (в ту пору — министр внутренних дел) попросил С. Муромцева собрать Думу утром в понедельник 10 июля для заслушивания его выступления. Думцы спокойно ушли на выходные. А в воскресенье 9-го у дверей уже стояла полиция и никого в Таврический не пускала. Так была “принудительно отчуждена” от власти сама Дума.

Упущенный шанс

После вотума недоверия в мае наиболее дальновидные члены царского правительства стали искать путей укрепления общественной поддержки власти. Они понимали, что острый конфликт с популярным народным представителем смертелен для монархии. Первым инициативу проявил либерально настроенный министр иностранных дел А. Извольский.

Он предложил императору создать новое правительство с широким участием кадетского большинства Думы, во главе с С. Муромцевым. Это, по его мнению, сразу прекратило бы противостояние Думы с властью, умирало бы радикализм парламента и заставило бы его ответственно работать. В противном случае усиление разлада грозило стране потрясениями.

Царь разрешил провести консультации с кадетами. К сожалению, секретные переговоры ни к чему не привели. Кадеты (в первую очередь П. Милюков) заняли позицию “или все, или ничего”. Николай тоже быстро передумал.

Шанс создать ответственное демократическое правительство был упущен. До рокового марта 1917 года Россией правили только постепенно деградирующие и ввергнутые в хаос “кадровой чехарды” “технические” царские кабинеты.

Живучая модель

За минувший век российская власть удивительным образом пережила несколько глубоких мутаций, сохранив при этом свою неизменную основу.

Россией управляет бюрократия во главе с главой государства (в разные эпохи — царь, генсек, президент). Парламент или вовсе ничего не решает, или ему позволено в ограниченном объеме выполнять законодательную функцию. При этом ему решительно не дозволяется формировать правительство и контролировать исполнительную власть (бюрократию). Регионы также управляются бюрократически при допущении ограниченного самоуправления. Любая оппозиция систематически подавляется.

Эта воспроизводящаяся в разных видах модель власти несет в себе, как вирусы, одни и те же болезни:

— коррупция (следствие неподконтрольности бюрократии обществу);

— отсутствие внятной политики (следствие явления, про которое говорил В. Ключевский, заключающегося в том, что в России вместо борьбы партий всегда была борьба ведомств);

— периодически вспыхивающая война исполнительной и законодательной властей, имеющая разрушительные последствия для страны (как следствие взаимного отчуждения и безответственности парламента и правительства);

— хроническая слабость правительства (как следствие зависимости кабинетов от воли и капризов одного человека и его окружения и отсутствия политической опоры в обществе);

— провал любых серьезных реформ (как следствие глубокого и хронического отчуждения общества от власти и невозможности в таких условиях сформироваться сильному гражданскому обществу).

Роковая дуэль

Почти век назад последний российский император попытался дать России более современную и открытую мо-

дель власти. Но не решился пройти этот путь последовательно и до конца. Его противники из демократического лагеря (кадеты, социалисты etc.) отвергли компромиссы и также сделали все или почти все, чтобы Россия не использовала свой шанс.

Однажды в думском заседании знаменитый кадет Родичев оскорбил Столыпина, проведя при слове “воротничок” рукой вокруг шеи, намекая на виселицы военно-полевых судов (отсюда пошло выражение “стольпинские галстуки”). (Много лет спустя Хасбулатов точно так же вывел из себя Ельцина, характерным жестом щелкнув себя по горлу при упоминании главы государства. Вскоре за этим последовал октябрь 1993 года.)

В 1906 году Столыпин немедленно прислал к Родичеву секундантов. Дело удалось уладить только после извинений, принесенных членом Думы министру.

Но в феврале — марте 1917 дуэль между самодержавием и народной массой все же состоялась. Кончилась она, как известно, жестокой гибелью как трехсотлетней династии, так и первой российской Конституции и парламента. Над Россией разгоралось красное зарево. Перспектива рождения в России эффективного демократического государства, так же как и открытого и динамичного общества, отодвинулась в неопределенное и далекое будущее*.

* При подготовке статьи использовались воспоминания современников, в частности П.Н. Милюкова, а также работы историков А.Ф. Смирнова, Б.Н. Миронова и др.

Возвращение Струве*

Двухтомник американского историка Ричарда Пайпса “Струве — биография” долго ждал своего русского издания. Первый том вышел на Западе тридцать лет назад. Второй — десятилетие спустя. Сам Пайпс, отдавший изучению жизни и идей Петра Струве целое десятилетие, признается, что его представления об истории России, о коммунизме и о том, что связывало между собой царскую Россию и Советский Союз, сформировались во многом под влиянием взглядов Струве.

Петр Бернгардович Струве был ключевой фигурой русской истории рубежа XIX—XX веков. Он стоял у истоков русской социал-демократии (в гораздо большей степени, чем, к примеру, Плеханов). Дал путевку в политическую жизнь Ленину и был редактором его первых статей и книг. Самостоятельно открыл фундаментальные недостатки теории Маркса и перешел на позиции ревизионизма (став не только пионером ревизионизма в России, но и одним из первых в Европе теоретиков этого здравствующего и поныне направления марксизма). Был наиболее авторитетным русским либералом. Стоял у истоков “Союза освобождения” и кадетской партии, для которой написал политическую платформу (как ранее он же был автором первого манифеста российской социал-демократии). Был депутатом Второй Думы по списку кадетов. Выступил вдохновителем и автором знаменитого сборника “Вехи”. Являлся выдающимся экономистом и единственным академиком среди тогдашних русских политиков. Активно участвовал в Гражданской войне на стороне бе-

* Известия. 2002. 15 мая.

лых и даже одно время был министром иностранных дел у барона Врангеля. Во Вторую мировую побывал в застенках гестапо. Редактировал в течение жизни десятки газет и журналов (в том числе “Освобождение” и “Русскую мысль”). Автор огромного числа книг и статей.

Петр Струве многое видел и понимал лучше других. Он первым увидел тоталитарную природу русского левого движения (за много лет до прихода большевиков к власти). Он боролся за то, чтобы кадеты вошли в правительство Столыпина и тем самым дали России шанс получить ответственную демократическую власть. Он первым начал поход против радикальной русской интеллигенции. В “белом движении” защищал демократические завоевания революции. В эмиграции Струве лучше остальных понял природу коммунистического режима и его принципиальную неспособность к реформированию. По словам Ричарда Пайпса, Струве “при царизме вполне правильно понимал, в чем состоят самые насущные потребности России и что произойдет, если их не удастся удовлетворить, а после 1917 года столь же точно постиг природу и перспективы коммунистического режима. Никто из современников не мог похвастаться подобными достижениями”.

Возможно, в ряду общественных деятелей, политических мыслителей и ученых того времени Струве стоял на первом месте. Воздействие его личности, идей и деятельности на российское общество было беспрецедентным по силе и длительности. По мнению Пайпса, “из фигур общероссийского масштаба со Струве можно сравнить только Новикова и Герцена”.

Тем болезненнее наше незнание о нем. Нельзя понять историю России последних полутора веков без учета жизни и идей Петра Струве. А его удивительная система взглядов, органично связавшая воедино мечту об индивидуальной свободе (или либерализм) с искренним патриотизмом и даже русским национализмом (то есть консерватизм), горячее стремление к демократии одновременно с признанием необходимости сильного и авторитетного государства — возможно, лишь сегодня может быть нами оценена в полной мере.

Издание в России книги Ричарда Пайпса, осуществленное Московской школой политических исследований*, вполне восполняет этот пробел лучшей работой, когда-либо написанной о нашем выдающемся соотечественнике. Перевод мастерски выполнен А. Цукановым (первый том) и А. Захаровым (второй том). В книге сохранен весь огромный научный аппарат, включая ссылки на первоисточники и полную библиографию Струве.

Прочтя книгу, каждый сам может ответить на вопрос, завершающий исследование. Является ли Струве “проигравшим” в великой борьбе за свободу, которую он вел всю свою жизнь? Со своей стороны рискну предположить, что на глазах нашего поколения, спустя более чем полвека со дня кончины Струве, история в полной мере подтверждает его безоговорочную правоту.

* Пайпс Р. Струве — биография: В 2 т. М.: Изд-во Московской школы политических исследований, 2001.

Обогнавший время реформатор*

(вышла в свет выдающаяся биография графа Сперанского)

Московская школа политических исследований выпустила очередную из своих биографий. За двухтомником о Струве, автобиографией Монне и воспоминаниями о де Голле последовала монография о Михаиле Михайловиче Сперанском — одном из самых выдающихся государственных деятелей в истории России (*Нольде А. Э.* М. М. Сперанский. Биография. М.: Изд-во МШПИ, 2004).

Эта, пожалуй, лучшая из когда-либо созданных биографий Сперанского, написана около века назад. Ее автор — барон Нольде, выдающийся русский юрист и историк права, профессор Александровского лицея, автор многих книг по истории права и учреждений России. Биография Сперанского писалась им в конце жизненного пути (в 1915–1919 гг.) и стала последней его книгой, во многом итоговой, обобщающей. Рукопись была полностью отделана автором, но в 1919 году Нольде умер, и книга не увидела свет. Публиковались ее отдельные части (текст хранился в архивах в США), но полностью работа выходит впервые.

Биография Сперанского барона Нольде читается на одном дыхании, относительно невелика по объему и изложена прекрасным языком. При этом она представляет собой всестороннее фундаментальное исследование. Содержание ее необычайно актуально. Сама жизнь графа Сперанского, его труды, как и взгляд на них Нольде, словно нарочно посвящены самым актуальным темам современной российской общественной жизни. Книга будет интересна любому современному читателю.

* Статья опубликована в сокращенном виде в газете “Известия” 18 января 2005 г. В авторской редакции публикуется впервые.

Все, что удалось осуществить Сперанскому, имеет свое значение для современной России. Именно он стоял у истоков создания в России министерств, по-прежнему являющихся сердцевинной исполнительной властью и подвергаемых в наши дни очередному реформированию. Он же создавал Государственный совет и придумал Государственную думу. При этом его план коренного преобразования российской государственности был реализован лишь в небольшой степени. Ему удалось впервые в русской истории кодифицировать запутанное российское законодательство — под его руководством были созданы “Полное собрание законов” (56 томов) и “Свод законов Российской империи” (15 томов). В основе мировоззрения Сперанского лежало стремление утвердить в России верховенство права в противоположность привычному верховенству властного произвола, пусть даже облачаемого формально в форму “закона”.

Кроме того, Сперанский вывел организацию и культуру делопроизводства и деловой переписки в России на невиданную до того времени высоту. Неоднократно предлагал проекты освобождения крестьян от крепостного рабства, отчетливо понимая всю трагическую роль этого зла в судьбе России. Будучи короткое время губернатором Сибири, впервые дал этой земле начала правильного управления. Участвовал в суде над декабристами, среди которых было немало его друзей и сотрудников. До этого сам был сослан, познав в полной мере нужду и унижения. Был сначала обласкан, а затем отвергнут одним царем, но затем превратился в незаменимого сотрудника другого самодержца.

Сперанский не был ни бунтарем, ни революционером. Он всегда был в высшей степени лоялен к власти и четко исполнял приказанное. Но его талант и трудолюбие были столь велики, что преобразили Россию. Да, он исполнял чужие приказы, почти не отклоняясь от верховной воли, но делал это с таким блеском и масштабом, что итоги его деятельности вели много дальше усилий всей остальной верхушки империи, вместе взятой, да часто и дальше помыслов того, кто давал указания. Пример Сперанского

показывает, как много может достичь выдающийся человек даже в крайне неблагоприятных условиях деспотии. Случились бы, например, уже после смерти Сперанского, великие реформы Александра II, не будь его детским учителем законовещения сам граф?

Сперанский намного опередил свое время как государственный деятель и как личность. Он сам, своими не знающими усталыми руками, выстроил свою судьбу. Этот человек умел терпеть и ждать. Умел действовать тонко и одновременно настойчиво. Умел бесконечно много работать. Умел падать и вновь подниматься.

К могиле в Александро-Невской лавре Сперанского провожал сам Николай I и все высшие чины империи. Нольде приводит знаменитую цитату из эссе Магницкого на кончину Сперанского: “Около полувека тому назад воспитанник Владимирской семинарии, с несколькими рублевиками в кармане, с благословением сельского священника, отца своего, вошел трепетною ногою в ворота Александро-Невской лавры. И вот он, под раззолоченным балдахином погребальной колесницы, окруженный факелами и облаком кадильного фимиама, въезжает в те самые ворота — графом Сперанским, знатным и знаменитым сановником Империи...”

Такой путь служения своим идеалам в России — далеко не единственный и, возможно, далеко не самый лучший. Но великий талант Сперанского даже бедную внешне яркими событиями многолетнюю карьеру царского сановника сделал достойной нашей признательности и искреннего восхищения.

Столетний круг России*

Передо мной — старая книга. Коричнево-красная, потертая по краям обложка, желтая тонкая бумага, ветхий переплет, старинный шрифт — с “ятями”. Это “Экономическая история России”, составитель Н. Денисюк, издано П. Луковниковым в Петрограде в 1916 году. Том, полный горькой правды — и в то же время надежды — в отношении великого будущего России. Надежды удивительной — в условиях кровопролитной и неуспешной для России войны, чехарды и распада во власти, всеобщего предчувствия скорой катастрофы.

Вот цитата из этой полной оптимизма книги: “Русский народ быстро шагнул вперед и этим показал, что он способен к экономическому и культурному развитию. Его исторический путь был очень тяжел, и много на этом пути он встретил почти непреодолимых препятствий. Однако... этот путь в его самой трудной части можно считать пройденным, и наша страна вступила наконец в более благоприятные условия для своего как культурного, так и хозяйственного развития” (написано в 1916 году!).

Столь оптимистическое видение будущего автор подтверждает мириадами цифр, таблиц и графиков — главное, что составляет очарование подобных книг.

Итак, к 1916 году Россия была *самой населенной* из главных государств мира. В ней жило тогда 178 млн человек (в США — 100 млн, Германии — 72, Австро-Венгерской империи — 57, Англии — 50, Франции — 40 млн). При этом только в европейской части России (без

* Общая тетрадь. 2004. № 4.

Кавказа, Польши, Средней Азии, Сибири и Финляндии, но с нынешними Украиной и Белоруссией) — 125,6 млн. Сегодня население США выросло до почти 280 млн человек, а во всей России живет только около 144 млн. Для того чтобы просто сохранить нынешнюю численность населения, которое продолжает сокращаться, России надо ежегодно принимать не менее 800–900 тыс. иммигрантов (а реально сегодня приезжает не больше 150–200 тыс.) [1].

Уже тогда было ясно, что “Россия по обилию и разнообразию находящихся в ее пределах ископаемых минеральных богатств занимает, несомненно, одно из первых мест на земном шаре”. А по протяженности железных дорог Россия шла на втором месте после США. Да и по большинству других важных показателей состояла в полноправных членах тогдашней “мировой пятерки”.

За минувшее столетие Россия далеко *вытала из группы мировых лидеров*, несмотря на свое формальное членство в “большой восьмерке” (полученное явно авансом). Бывшие век назад лидерами Англия, США, Франция, Германия и прочие страны ЕС, а также Канада, Австралия, Новая Зеландия и Япония составляют сегодня знаменитый “золотой миллиард” процветающих стран с постиндустриальной экономикой. Россия же своей историей отброшена в число развивающихся стран с отсталой экономикой и бедным населением. При этом “золотой миллиард” остается закрытым клубом, двери которого с каждым годом становятся все более недоступными для непосвященных.

Более 70 процентов всех иностранных инвестиций в мире приходится в наши дни на взаимные капиталовложения США, ЕС и Японии, а все, что страны “золотого миллиарда” покупают “на стороне”, не превышает 2 процентов их совокупного ВВП (включая российские нефть и газ!) [2]. Если еще в 60-е годы XX века разрыв между развитыми и развивающимися странами находился в пределах 17–24 раз, то сегодня он вырос до 60–70 раз! [3]. Доля США, ЕС и Японии в мировой экономике продолжает расти. Доля России (по разным

оценкам — от 1 до 2 процентов) продолжает даже снижаться, несмотря на относительно быстрый экономический рост последних 5 лет.

Вернемся, однако, к книге Н. Денисюка, а точнее, к его описанию тогдашней России. Сельское хозяйство составляло в тот период 75 процентов экономики страны, а *хлеб — главную статью ее экспорта*. Читаем: “Мы своим хлебом питаем Европу, но зато получаем от нее взамен многие необходимые нам товары, как, например, машины, сельскохозяйственные орудия, хлопок, чай, химические продукты и т.д.”. Но при этом “средний сбор хлебов в России слабее: по сравнению с Болгарией в полтора раза, меньше, чем в Испании, в два раза, хуже, чем в Швеции, в 2,5 раза, чем в Японии, Дании, Голландии — в 3 и почти в 3,5 раза ниже, чем в Англии и Бельгии”. Сегодня соотношение урожайности и продуктивности примерно такое же, если не хуже. Причины отставания были описаны Н. Денисюком так: “Наша крестьянская масса мало знакома с правильным ведением полеводства, дурно возделывает поля, сеет маловсхожие, засоренные семена, истощает почву, не удобряет ее или удобряет недостаточно и неумело”. Весьма современный анализ!

А вот как выглядел в 1916 году общий список предметов российского экспорта: пшеница (33 процента всего экспорта страны), овес, ячмень, лес, “остальные злаки”, лен, яйца, “семена и выжимки”, масло, рожь; заводские изделия (2,7 процента от всего экспорта)... У тогдашней Германии *соотношение сырья и готовых изделий* в экспорте составляло 26 процентов и 74 процента, у Англии — 44 и 56, у Италии — 31 и 69, у Австро-Венгрии — 53 и 47, у Франции — 37 процентов и 63 процента. У России — 97 процентов и 3 процента. Сегодня, почти век спустя, соотношение различных видов сырья и полуфабрикатов и готовых изделий промышленности в российском экспорте выглядит немногим лучше. За семь месяцев 2004 года *доля машин и оборудования и автомобилей* в российском экспорте составила лишь 7,9 процента. А разного рода *сырье и продукты первичной переработки* (уголь, нефть и нефте-

продукты, руда, черные и цветные металлы, кокс, лес, мазут и т.д.) — 73,7 процента! Главные пять предметов российского экспорта сегодня — сырая нефть (26,7 процента), природный газ (13,1), нефтепродукты (9,4), черные металлы (6,7), солянка (4,4 процента). Доля же “царицы русского экспорта” столетней давности — пшеницы — сократилась до 0,07 процента [4].

В приснопамятном 1913 году Россия добыла лишь около 9 млн тонн нефти (сегодня — 430–450 млн!), но уже тогда она была вторым производителем нефти в мире (28 процентов мировой добычи) после США (64 процента). Нефть только начинала свой стремительный подъем в качестве главного топлива XX века, но Н. Денисюк уже тогда прозорливо писал, что “нефтяной промышленности в России предстоит громадное будущее”! Ныне Россия делит первое место в мировой добыче и экспорте нефти с Саудовской Аравией.

Любопытно читать сегодня и о развитии фабрично-заводской промышленности. Здесь Н. Денисюком также обнаруживается огромный прогресс (“со времен Петра Великого”). Однако отмечают и коренные причины ее отставания от “главнейших стран”: “недостаточная емкость внутреннего рынка и низкая производительность рабочего труда”. Автор с горечью отмечает: “Иноземный рабочий получает в 2–3 более, чем русский, но зато он вырабатывает в 4 раза больше нашего рабочего”. Сегодня, по данным Правительства Российской Федерации, производительность труда в России в среднем в три раза ниже, чем в развитых странах. Зарплата же ниже в среднем в 6–8 раз. Так что общее положение дел за минувший век у нас даже ухудшилось!

“Далее, ни у одного народа нет столько праздников, как у русского”. Благодаря чему рабочих дней в России было “на 50–60 менее, чем у рабочих Западной Европы”. Среди прочих причин промышленной отсталости России Н. Денисюк называл также недостаток специалистов и в целом отсталость русского образования.

Вывод, к которому приходит составитель относительно положения российской промышленности, хо-

чется привести целиком: “В результате всех этих условий существования наших фабрик и их работы получается высокая себестоимость изделий, а наряду с этим невысокие их качества. Все это ведет к тому, что наш русский рынок заполнен иностранными фабрикатами, как более дешевыми и в то же время более доброкачественными и изящными, а наши фабрики управляются и руководятся иностранцами, как людьми технически хорошо обученными. Наша страна изобилует всевозможным сырьем, и мы могли бы перерабатывать это сырье в окончательный продукт на наших фабриках и вывозить наши фабрикаты на европейский рынок, но в силу дороговизны наших фабричных изделий мы конкурировать с иностранцами не можем, и наш экспорт фабричных изделий ничтожен”.

Несмотря на относительно большой размер российской экономики начала XX века, уже тогда ясно обозначилось ее очень скромное место на мировых рынках. В 1905 году доля России в мировой торговле была около 3 процентов (для сравнения: Англия с колониями — 25 процентов, Германия — 11, США — 10,5, Голландия — 7, и даже Бельгия — 4 процента). Сегодня лидеры, в общем, те же, а доля России упала до полутора процентов. Кроме того, у нынешней России один из самых низких “индексов глобализации”, то есть реальной вовлеченности в мировые хозяйственные, торговые, научные, культурные и иные связи. Провозгласив после распада СССР отказ от самоизоляции, мы не смогли пока из нее выйти на деле.

Заканчивает свою книгу Н. Денисюк любопытной главой “Государственное хозяйство”. Из нее мы узнаем, что в 1916 году у России был *самый большой в мире государственный бюджет*. В 1914 году составил 3,5 млрд рублей, тогда как у Франции, Англии и США — по 2,0 млрд, а у Германии — 1,7 млрд рублей. Сегодня (2004 год) бюджет США составляет 2,2 трлн долларов, Франции — 280 млрд, Германии — 340 млрд, бюджет же России на 2005 год — 110 млрд долларов (притом что он вырос за минувшие 4 года в четыре раза только благодаря высоким ценам на нефть). Иначе говоря, он ровно в 20 раз

меньше американского, в три раза меньше немецкого, более чем в два раза — французского. Опять же для сравнения: военные расходы американцев вчетверо больше, чем весь российский федеральный бюджет. Так что и с точки зрения государственных финансов Россия за столетие оказалась далеко позади своих же позиций начала прошлого века.

Н. Денисюк объясняет читателю, что “на государстве лежит обязанность содержать армию и флот для обороны страны, духовенство и церковь для удовлетворения религиозных потребностей страны, суд и полицию для охраны внутреннего порядка и оказания населению правосудия, школы для просвещения народа, пути сообщения для развития торговли и промышленности страны, чиновников, агрономов, опытные поля, случайные пункты и т.д. для развития земледелия в стране, послов, консулов и дипломатов для сношений с другими государствами и т.д.”. Не сильно изменился с тех пор механизм работы государственных финансов и принятия бюджета: “Утверждение бюджета, то есть разрешение правительству производить те расходы, которые обозначены в бюджете, и взимать те сборы, которые указаны в доходном бюджете, зависит от законодательной власти, то есть от парламента в Англии, от рейхстага в Германии, от палаты депутатов во Франции и от Государственной думы в России”.

На протяжении всего своего изложения Н. Денисюк вполне ясно отвечает на вопрос, как преодолеть отсталость России и закрепить обнадеживающие и радующие перемены, которые были явственно видны в пореформенном развитии России. Его рецепты просты. Всеобщее образование народа. Особый упор на развитие высшего образования. Подъем культуры земледелия и скотоводства. Всемерное развитие внутреннего рынка и промышленности. Строительство современных автомобильных и железных дорог. Повышение качества российской продукции при снижении ее цены. Выход на мировой рынок не только с сырьем, но и с готовой продукцией. По возможности как можно более разнообразная,

универсальная структура народного хозяйства. К счастью или нет, но эти рецепты вполне годятся и для нынешней России.

В его предложениях и предпосылках не было одного — *революции*. Не было большого террора. А еще национализации. Как и депортации народов. Не мог он, естественно, предвидеть и Второй мировой войны. Не мог вообразить миллионы соотечественников в лагерях. И позднее — “холодной войны” и гонки вооружений. Представить не мог распад империи и независимые Украину, Белоруссию, Финляндию и уж тем более нерусские Павлодар, Усть-Каменогорск, Тифлис, Баку и Ереван. Одним словом, в его прогнозе не нашлось места всему тому политическому безумию, из которого, собственно, и состоял весь XX век. И уж тем более ему трудно было предположить, что в самой тяжелой форме безумие века будет протекать именно в любимой им России.

Я не знаю, как сложилась судьба Н. Денисюка в дальнейшем. Но мы знаем, как сложилась дальше судьба России. Как и то, что девяносто лет спустя нам приходится начинать все сначала. Конечно, за минувший век Россия кое в чем смогла продвинуться вперед: по крайней мере, все население умеет сегодня читать и писать, сеть школ охватывает всю страну, возникли системы пенсионного обеспечения и здравоохранения, были достигнуты очевидные технологические и научные результаты. Но по ряду позиций мы находимся в том же 1916 году или даже отброшены далеко назад. Речь идет, в частности, о размере страны, ее населения и экономики. О доле России в мировом хозяйстве и мировой торговле. О техническом уровне экономики и развитии инфраструктуры. Об уровне жизни людей, ее продолжительности и качестве. О качестве национальных институтов (судов, правоохранительной системы, армии, парламента, партий, прессы, региональных и местных органов управления).

Оптимистический прогноз Н. Денисюка был жестоко опрокинут историей. Целый век Россия в лучшем случае пыталась решить свои проблемы негодными методами, а

в худшем — бежала неведомо куда — озверело и безоглядно. Мы не захотели очевидного еще в 1916 году нормального развития и совершили кровавый круг длиной в целое столетие — точно по Августину, сказавшему: “Заблудшие ходят кругами”.

Сегодня мы полны оптимизма и видим немало признаков будущего благополучия, хотя и сегодня ведем свою войну, а наши чиновники по-старому не видят в “населении” — народа.

Разомкнется ли круг?

Примечания

1. Данные Ж. Зайончковской из интервью “Население России сократится” — интернет-сайт RBC daily: Персоны, 10.09.2004.

2. Россия и процессы глобализации — что делать? Доклад Совета по внешней и оборонной политике (СВОП). Раздел 1 // Вестник аналитики. 2001. № 5.

3. Там же.

4. Согласно данным Государственного таможенного комитета (ГТК) России за январь — июль 2004 года.

Часть III

О любви к начальству

О любви к начальству*

За последние годы главная российская правящая сила — бюрократия — пережила немало неприятных моментов. Они были связаны с одним отвратительным обстоятельством — внезапным исчезновением прежнего начальства и совершеннейшей невозможностью точно предугадать, кто станет начальством следующим.

Августовский “дефолт” 1998 года окончательно разрушил политический авторитет Бориса Ельцина и его ближайшего окружения. Деморализованный перспективой непредсказуемого развития событий (перехода власти неизвестно к кому) политический класс России раскололся тогда на два непримиримых лагеря.

Первый оставался с Б. Ельциным и пытался найти выход из отчаянного положения. А именно — изобрести верный способ передачи власти своему надежному ставленнику, вынужденно пойдя на назначение выдвинутого думским большинством премьер-министра Евгения Примакова и при первой же возможности избавившись от него, Кремль попытался сделать подлинным “кронпринцем” С. Степашина. А чуть позже сделал главную ставку на В. Путина. Этот лагерь решился на вторую чеченскую войну и придумал “Единство”. После долгой полосы неудач усилия привели наконец к успеху. План “Преемник” осуществился.

Второй лагерь построил свою стратегию на разрыве с Б. Ельциным и его “семьей”. Первым начал осторожный дрейф в сторону от Кремля многоопытный Е. Примаков.

* Деловые люди. 2001. Май.

Его примеру последовал Ю. Лужков, создавший противокремлевскую партию “Отечество”. Наконец, пришли в движение и главы других регионов. М. Шаймиев, М. Рахимов и В. Яковлев основали свою “Всю Россию”. Летом 1999 года, незадолго до парламентских выборов, все эти новообразования слились в единый избирательный блок “Отечество — Вся Россия” (ОВР). Летом 1999 года казалось, что власть валяется на пыльной дороге и надо лишь нагнуться, чтобы прибрать ее к рукам. Тогда один из лидеров нового оппозиционного объединения* в пылу борьбы пригрозил семье Б. Ельцина судьбой семьи румынского диктатора Николае Чаушеску. Другой лидер ОВР заявил тогда же с плохо скрываемой душевной дрожью от радостного предчувствия: “Мы — не партия власти. Мы — партия будущей власти!”**

Однако неожиданный и безоговорочный триумф Владимира Путина смешал “партии будущей власти” все карты.

Первое время после выборов она продолжала нести потери. В Думе ОВР и союзные им “Регионы России” остались почти ни с чем при дележе портфелей. Владимир Яковлев испытал тяжелые чувства при подготовке к губернаторским выборам в Санкт-Петербурге. А Минтимер Шаймиев — в Татарстане (в связи с известным вопросом о третьем сроке). В родной Москве Юрия Лужкова то и дело настигали мелкие напасти (вроде спора о начальнике столичной милиции).

Опальное состояние людей, привыкших быть вместе с властью, быстро стало для них нестерпимым. Заявления о “решительной поддержке” курса нового главы государства стали следовать одно за другим. Как и соответствующие им солидарные голосования в Думе и Совете Федерации. Кремль оценил эти усилия, и “опала” стала понемногу ослабевать. Спокойно переизбрался в Питере В. Яковлев. Затем обрел свой третий президентский “срок” в Татарстане М. Шаймиев. Е. Примаков стал спецпредставителем

* Депутат Госдумы от Москвы Г.В. Боос.

** Депутат Госдумы от Татарстана О.В. Морозов.

В. Путина по Приднестровью и постоянным консультантом нового главы государства. Наконец Ю. Лужков заявил о грядущем слиянии “Отечества” с “Единством”. В результате думские объединения, представляющие первый лагерь “партии власти” (“Единство” и “нардепы”), создали коалицию с представителями второго (ОВР и “Регионы России”). Круг замкнулся. Правящий класс, монолитное единство которого распалось было в момент ухода старого “хозяина” и поисков нового, вернулся в свое прежнее состояние. В состоянии всеобщей лояльности начальству и сведения политической борьбы главным образом к борьбе за “доступ к руководящему телу”.

Увы, но за полтора десятилетия нашего плаванья к современной модели демократии продвижение оказалось куда меньшим, чем многие рассчитывали. Участие народа в управлении страной сводится сегодня только к хождению на избирательные участки. Партийной системы как системы массового участия граждан в политике, выдвижения программ и лидеров, механизма формирования власти и контроля над властью как не было, так и нет. А политический класс России по-прежнему имеет в массе своей психологию заурядного чиновничества, ориентированного исключительно на карьеру и личное благополучие, обеспечиваемого, как и встарь, в первую очередь лояльностью по отношению к начальству.

Поэтому прошлый “бунт” ОВР был лишь случайным эпизодом, вызванным временным отсутствием “хозяина в лавке”. В то время как недавний приход “Отечества” в лоно “Единства” выглядит вполне закономерным.

Похоже, что “мы по-другому не можем”. По крайней мере, пока.

Так в России сбываются самые невероятные пророчества. “Партия будущей власти” действительно стала ею. Пусть и проиграв выборы. Но последнее, право, — такой пустяк.

Слуги нескольких господ*

Недавно российский президент Владимир Путин принял в Кремле группу из одиннадцати новых членов Совета Федерации. Эти достойные сограждане появились в здании на Большой Дмитровке в результате широко известной “федеративной реформы”, инициированной новым российским лидером летом 2000 года**. На смену избранным главам регионов и спикерам региональных парламентов пришли назначенные ими чиновники в ранге “сенаторов”. К середине февраля 2001 года новичков набралось уже 35 человек (из 178). Процесс, что называется, пошел.

После упомянутой уже встречи с президентом один из новоиспеченных законодателей с чувством не на шутку осознаваемой ответственности сообщил о том, что глава государства поставил перед новыми “сенаторами” “большие и ответственные задачи”.

Так уходит в прошлое ставший привычным образ Совета Федерации, в котором хитромудрый М. Шаймиев, несгибаемо конституционный Н. Федоров, бесстрашный Э. Россель, дипломатичный В. Платонов и многие другие вместе с Борисом Ельциным лепили новый российский федерализм, основанный (впервые в российской истории) на уважении прав и интересов регионов. Уходит с капитанского мостика и многоопытный Егор Строев, сумевший провести тяжелый корабль Совфеда через узкий

* Деловые люди. 2001. Февраль.

** В 2000 г. по инициативе президента Путина был принят федеральный закон, изменивший порядок формирования Совета Федерации. Места глав субъектов Федерации и законодательных органов регионов заняли в СФ назначаемые ими люди.

пролив между Сциллой региональных интересов и Харибдой кремлевского давления.

Что же явилось роковым моментом для палаты, сыгравшей неоценимо важную роль в стабилизации российской государственности в 1994–2000 годах, когда матерые и битые жизнью региональные вожаки всякий раз вставали на сторону Бориса Ельцина — на выборах 1996 года, во время попытки импичмента ему в 1999 году, после августовских потрясений 1998 года, да и во многих других случаях? Что решило ее судьбу?

История со Скуратовым? Создание частью региональных лидеров альтернативной Кремлю “партии власти” — ОВР? Слишком большая власть, которую забрали себе региональные элиты в 90-е годы? Или все, вместе взятое?

Как бы то ни было, на наших глазах Совет Федерации переживает уже третью за 7 лет своего существования коренную реорганизацию. Задуманный Борисом Ельциным еще в середине августа 1993 года и учрежденный всероссийским референдумом по принятию новой Конституции в декабре 1993 года, первые два года своей истории он включал в себя по два избранных гражданами субъектов Федерации представителя. Затем по новому закону в него по должности стали входить главы исполнительной и законодательной власти регионов. И вот теперь пробуются третий вариант — назначенные представители губернаторов и региональных парламентов.

Все течет, все изменяется. На смену старым бойцам приходит новая генерация членов “верхней палаты”. Вглядимся в их лица. Вот мы видим испытанных ветеранов политических сражений Рамазана Абдулатипова и Геннадия Бурбулиса. Пересевших из губернаторских и спикерских кресел в сенаторские Николая Кондратенко, Александра Назарова, Виталия Вешнякова. Кремлевских “политтехнологов” Михаила Маргелова и Сергея Попова. Московских предпринимателей. Политиков областного и республиканского уровней, впервые оказавшихся в московской политике. Пестрое и разноликое собрание, связанное теперь общей судьбой.

Как это ни грустно, новый “сенат” уже не будет так ярок, силен и авторитетен, как прежний. И дело совсем не в персонах. Дело в зависимости новых его членов. Зависимости от тех, кто их назначил и может в любой момент отозвать. Зависимости от тех, кто их “порекомендовал” назначить (кремлевских чиновников или крупного капитала). Зависимости от тех, кто будет “давать” им квартиры в Москве и “прикреплять” к поликлинике. Им будет во сто крат труднее еще и потому, что за ними не стоят голоса избирателей регионов, интересы которых они обязаны представлять.

Новым “сенаторам” будет очень нелегко работать. Им придется научиться виртуозному маневрированию между своими региональными патронами и “кураторами” из Кремля, между “друзьями” из финансово-промышленных групп и придирчивыми чиновниками Минфина. Главные личные драмы будут разыгрываться при ежегодных рассмотрении бюджета. Ведь нет ничего страшнее для служилого человека, чем иметь нескольких господ одновременно.

Но еще сложнее для новых “сенаторов” будет сохранить политическое лицо палаты. Ее бесспорный на сегодня авторитет. И здесь кроется главная опасность. Конституция щедро одарила Совфед реальной властью. Именно он дает добро на войну и мир, на использование российских солдат за пределами страны. Именно он утверждает и снимает генпрокурора, назначает членов Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, аудиторов Счетной палаты. Именно ему дано право выносить импичмент главе государства. Согласятся ли солдатские матери с возможными воинственными вердиктами нового СФ? Будут ли пользоваться доверием новые судьи высших судебных инстанций? Будет ли вера будущим отчетам Счетной палаты?

Курс на “вертикаль власти”, в который органически вписывается реформа СФ, на наших глазах демонтирует российский федерализм 90-х годов. Привычными становятся разговоры о необходимости снимать с должности всенародно избранных (!) глав регионов. Избранных на-

родом мэров городов уже снимают. Вышестоящее начальство говорит, что в этих городах и регионах “избиратели совершили ошибку” (тем самым давая понять, что само это начальство будет поумнее избирателей). Бюджеты централизуются. МЧС становится главным органом по отоплению градов и весей. Генералы в федеральных округах хмурят брови и стучат кулаком.

Слабый и несамостоятельный Совет Федерации вполне вписывается в эту логику. Регионы лишаются своего полноценного представительства на федеральном уровне. Верх берут идеи “дисциплины”, “порядка”, вертикального подчинения, строгой иерархии начальников разных уровней.

Лично я испытываю глубокие сомнения по поводу успешности такой стратегии для России. Надеюсь лишь на то, что, не утратив способности делать ошибки, мы не до конца утратили и способность к их исправлению. Но пока это дело будущего. А сегодня смахнем скупую слезу и воскликнем: “Сенат распушен! Да здравствует сенат!”

Здесь, у Золотого Рога*

Приморье — зеркало современной русской реформации. В нем беспощадно и ясно отражается буквально все.

Еще пару лет назад могло показаться, что это зеркало кривое, как в комнате смеха. И отражения в нем выходят сплошь юмористические, карикатурные. А пороки наших реформ приобретают в нем какие-то особенно преувеличенные размеры. Карикатурный губернатор, являющий собой ядреную смесь “нового русского” со старым “первым” (секретарем, разумеется). Нелепый и необъяснимый энергетический кризис в богатейшем ресурсами крае. Забавная приморская геополитика с ее “непримиримой борьбой” с китайцами за несколько спорных заболоченных островков. Чудаковатый мэр (а ныне депутат Госдумы) Черепков, задушевный собеседник зодиакальных созвездий и одновременно победитель на всех выборах, в которых участвует (а точнее, до которых его допускают).

Однако при внимательном взглядывании в судьбу Приморья все чаще приходится вспоминать горькую усмешку Гоголя: “Над кем смеетесь? Над собой смеетесь!” Ведь, если хорошенько задуматься, все беды Приморья — точный образ нынешней России.

Во-первых, это касается состояния общества. Приморцы избрали когда-то и Евгения Наздратенко, и Виктора Черепкова (губернатором Приморья и мэром Владивостока соответственно), ставших вскоре злейшими врагами. В одном случае — “крепкого хозяйственника” с уголовными замашками. В другом — популиста “не от

мира сего”. Сообщество жителей края оказалось не в состоянии выдвинуть более разумные альтернативы. Платой за это стал хаос во власти и развал краевого хозяйства.

Во-вторых, состояние власти. О краевой уже сказано достаточно. Долгие годы во Владивостоке правили бал авторитарный режим Наздратенко и сопровождающая его разруха (пример для вас, любители “сильной руки”!). Но и федеральная “вертикаль” повела себя неуклюже, как тюлень на суше. Сначала под давлением из Москвы ушел в отставку прежний “хозяин” региона. Затем московское начальство вместе с полпредом президента на Дальнем Востоке выдвинуло и попыталось грубо навязать избирателям тусклую фигуру своего ставленника. Последний, как нетрудно было предвидеть, зная характер дальневосточников, с треском провалился, не сумев даже выйти во второй тур выборов. Тогда одного из победителей первого тура вызвали на “собеседование” в Кремль, а другого под смехотворным предлогом сняли с выборов. Этим другим, разумеется, вновь оказался Виктор Черепков, которого приморцы своим голосованием уверенно вывели во второй тур. Не важно, победил бы он там или нет, но снять его с выборов можно было только за тяжкие нарушения законодательства, беспорные даже для самых его преданных поклонников. Но никаких серьезных нарушений не было. Так, для борьбы с негодным политическим режимом в регионе федеральная власть использовала столь же негодные, аморальные и не всегда законные способы. Краевой суд, поставивший формальную придирку (если не политический заказ) выше ясно выраженной воли сограждан, в очередной раз разрушил представление о суде как месте поиска правды и защиты общественных интересов.

Постоянные и многолетние манипуляции с выборами (к которым теперь со всей активностью присоединился и федеральный центр) привели к тому, что в глазах граждан России, живущих в Приморье, оказались надолго дискредитированы как сам институт демократических выборов, так и надзирающие за ними суды.

После всего случившегося на участки пришло чуть более трети избирателей Приморья, и губернатором края

* Деловые люди. 2001. Июль — август.

стал кандидат, набравший лишь полтора голоса из десяти (от общего числа избирателей, живущих в крае)*. Проголосовавших “против всех”, в знак протеста против учиненного по отношению к гражданам издевательства, оказалось больше, чем у проташенного во второй тур ставленника Москвы. В глазах общества новая власть в крае не является ни справедливой, ни законной.

Федеральные чиновники, стремящиеся, видимо, к лучшему (появлению в крае стабильной, нормальной власти), на деле грубо разрушили доверие к главе государства со стороны его дальневосточных избирателей. Их оскорбительное недоверие к народному мнению вновь показало всю глубину отчуждения между властью и народом. Хамские и грязные методы манипулирования массовым сознанием со стороны заезжих “политтехнологов” еще в большей степени вызвали отвращение граждан к таким способам осуществляемой “демократии”.

Есть ли что-то обнадеживающее во всем этом драматическом приключении с “приморской демократией”? Пожалуй, есть два оптимистических обстоятельства. Первый луч надежды дали нам сами дальневосточные избиратели. Они дружно отвергли навязанного извне кандидата и предпочли выбор “из своих”. То есть свой выбор. Пусть даже качество этого выбора оставляет желать лучшего. Они также оказались способны на ясное выражение протеста против творимого по отношению к ним произвола. Проголосовавшие “против всех” продемонстрировали, что общество в России все же существует. Пусть и слабое, не умеющее пока защищать свои права более эффективно, чем через протестное голосование на нечестных выборах.

И второе обстоятельство — само сохранение института выборов в России. Пока у нас остается право выбирать, ничего не потеряно. И, возможно, это и есть главная надежда, пришедшая к нам из далекой бухты Золотого Рога.

* 14 июня 2001 г. губернатором Приморского края неожиданно для всех был избран (во втором туре голосования) приморский бизнесмен Сергей Дарькин.

Кремль рискует не только собой*

Сорвавшиеся с цепи коммунисты могут опрокинуть всю политическую систему.

Страсти, которые кипят в КПРФ вокруг дальнейшей судьбы Селезнева, совсем не случайны. Это не частный вопрос карьеры конкретного политика. Это стратегический вопрос участия или неучастия коммунистов в российских механизмах властвования. В этом их драма и в этом их выбор.

Последние события в Думе**, и в первую очередь окончательный развал пакетного принципа, который соблюдался в наших парламентах все 90-е годы, ставят вопрос не только о проблеме левых в современной российской политической системе, но и о будущем самой этой системы.

Наша левая проблема

Уникальность российского маршрута от тоталитаризма к демократии заключается в том, что в России за минувшие 10–12 лет не возникло левого движения, которое осознанно участвовало бы в строительстве демократического режима. В этом наше принципиальное отличие от стран бывшего Восточного блока.

* Дело. 2002. 15 апреля.

** Весной 2002 г. пропрезидентское большинство третьей Думы лишило коммунистов руководящих постов в Думе. Г. Селезнев отказался покинуть свой пост, за что был исключен руководством КПРФ из рядов фракции и партии.

В Восточной Европе левые, конвертировавшись в социалистов или социал-демократов, не только изменили названия своих партий, но и реформировали их идейную ориентацию. Так, например, болгарские социалисты сегодня активно выступают за вступление Болгарии в НАТО и ЕС и, соответственно, за те ценности, которых придерживается Западная Европа и, в более широком смысле, — трансатлантическое сообщество.

Поскольку экс-коммунистические партии стали частью демократических режимов, то никого и не пугает, что президентом Болгарии является Георгий Пырванов, бывший секретарь ЦК компартии, а президентом Польши — Александр Квасьневский, в прошлом член руководства ПОРП.

Наша системная слабость

Наши же коммунисты за 90-е годы почти не сделали идеологических уступок новой России. В лучшем случае они стоят сейчас на позициях ленинского нэпа, когда допускалась частная торговля, мелкое капиталистическое предпринимательство, но при этом государство удерживало в руках крупную промышленность, монополизировало внешнюю торговлю и регулировало цены.

Часто обращают внимание на то, что КПРФ настаивает на антизападном курсе во внешней политике, постоянно повторяет, что приватизация была не только ошибкой, но и преступлением, требует национализировать крупные предприятия и отрицает частную собственность на землю.

И реже вспоминают о том, что официальная позиция компартии по отношению к действующей Конституции отрицательная. Между тем именно из этого вытекает, что КПРФ всегда готова поднять вопрос об изменении современной российской политической системы.

Левые действуют в рамках нынешнего режима словно бы по принуждению и постоянно ставят его под сомне-

ние. И в этом смысле они попутчики, но не участники строительства российского демократического порядка, который создается лишь усилиями правых и центра. Это, на мой взгляд, еще долгие годы будет обуславливать системную слабость российской демократии.

Их светская церковь

Почему внутри КПРФ никак не может оформиться социал-демократическое течение? Видимо, такова политическая культура нашей компартии. Она сложилась еще до 17-го года, и этот культурный архетип постоянно воспроизводит себя.

Единство превыше всего — вот та молитва, с которой начинается любая коммунистическая встреча. Раскол — самое страшное, что может произойти в партии. Конечно, там есть более умеренное крыло и более радикальное, но все же они остаются единым целым. Поэтому реформа компартии так затруднена. Все попытки ее реформировать, предпринятые за последние 10 лет, до сих пор ни к чему не привели. КПРФ — своего рода церковь. Это фундаменталистская светская церковь, которая не отходит от своей ортодоксии.

Особую остроту проблеме придает тот факт, что в новую российскую демократическую политику не интегрирована и принципиально в нее не интегрируется как раз самая мощная из всех существующих в стране политических сил. Те, кто говорит, что КПРФ — стареющая партия, партия сломленная и находящаяся на излете, не хотят замечать того, что три подряд кампании по думским выборам — в 93, 95 и 99 году — доля голосов, поданных за коммунистов, возрастала. И по сегодняшним опросам, они серьезно опережают “Единую Россию”, не говоря об остальных партиях*.

* На выборах в четвертую Думу в декабре 2003 г. коммунисты сократили свое представительство в парламенте почти в три раза. Правда, это был результат, во многом обусловленный специальными политтехнологиями, примененными властью.

Две стратегии, и обе тяжелые

Закономерно возникает вопрос: что с этим делать? Заранее ясно, что легкого решения тут быть не может. Но все же возможны две стратегии со стороны действующего политического режима. Первая стратегия — это вовлечение коммунистов, какими бы они ни были, в новую политическую систему. Вторая стратегия — это конфликт с коммунистами и попытки их изолировать, расколоть и маргинализировать*.

Напомню, что на протяжении большей части 90-х годов Борис Ельцин при всей своей антикоммунистической риторике проводил именно стратегию сотрудничества. Не случайно коммунисты были допущены на первые же думские выборы. Не случайно во второй Думе они получили пост спикера и ряд думских комитетов. И не случайно уже при Владимире Путине, два года назад, состоялось пакетное соглашение, по которому коммунистам достался пост спикера, вице-спикера и 9 думских комитетов.

Год за годом власть сквозь пальцы смотрела на то, что достаточно большое число членов компартии избирались губернаторами. А в правительстве Примакова коммунист Маслюков даже был первым вице-премьером.

Стратегия сотрудничества вовлекала коммунистов в процесс реального властвования и смягчала их оппозиционную риторику. Сохраняя свою прежнюю идеологию, они, вольно или невольно, все же принимали на себя часть ответственности за социально-экономическое положение страны.

Их не вовремя прогнали

Вплоть до начала апреля 2002 года коммунисты были достаточно сильно вовлечены в механизмы российской власти. Глубинный смысл нынешнего парламентского

* Именно стратегию раскола и маргинализации избрал Кремль в 2001–2002 годах, и весьма в этом преуспел — КПРФ оказалась сильно ослаблена.

переворота вовсе не в техническом переделе думских комитетов или смене руководства в думском аппарате, а в том, что от стратегии сотрудничества Кремль, возможно, переходит к принципиально иной стратегии — к курсу на изоляцию и ослабление коммунистов.

Возникает вопрос: если Кремль идет на конфронтацию с левыми, то отдает ли он себе отчет в возможных угрозах, которые она может повлечь? И что будут делать коммунисты, велики ли их шансы на контригру?

На мой взгляд, Кремль, если его действия — это действительно осознанная политика, очень сильно рискует. Притом рискует не только собой, но и всей политической системой России. Радикализация огромного сегмента нашего общества особенно опасна именно теперь, когда правящая группа готовится проводить довольно сложные и болезненные структурные реформы — пенсионную, коммунальную, реформу образования и т.д. Играя на протесте, на популизме, на недовольстве, коммунисты могут стать реальной опасностью. Потому что одно дело — оппозиция внутри системы, а другое дело — альтернатива всей системе. И коммунисты теперь получают шанс из внутренней оппозиции стать альтернативой.

Конечно, не стоит преувеличивать их мощь. Новые поколения коммунистическими не являются. Но и преуменьшать способность коммунистов обострить ситуацию, особенно если ухудшится социально-экономическое положение людей, тоже не стоит. Думские выборы 2003 года способны принести Кремлю очень неприятные сюрпризы.

Их козыри

Нынешнее думское большинство полагает, что, имея в Кремле популярного и энергичного президента, контроль над СМИ, неограниченные финансовые и административные ресурсы, оно сможет решить любую электоральную задачу. Я в этом совершенно не убежден. По крайней мере, опыт Восточной Европы, да и собственный наш опыт, показывают, что возможны любые сюрпризы. Сто-

ит, например, вспомнить выборы 93 года, на которые власть шла, будучи полностью уверенной в себе, и когда ошеломляющего успеха добился Жириновский.

То, что сейчас происходит, дает коммунистическим ортодоксам и радикалам все козыри в руки. Теперь они могут говорить: “Вот видите, соглашательская политика кончилась ничем. Давайте бить в колокола и звать народ на баррикады”.

И действительно, компартия на радикальном оппонировании власти способна получить гораздо больше, чем имеет сегодня. И тогда Путин столкнется с той же проблемой, что и Ельцин в середине 90-х, когда он был политически парализован и не мог проводить никакую политику из-за того, что большинство в Думе принадлежало его оппонентам.

Конечно, в итоге все будет зависеть от общества — как оно будет резонировать с радикальной риторикой левых. Но то, что в обществе накапливается большой потенциал недовольства, это очевидно*.

Все происшедшее напоминает нам о нескольких вопросах, на которые не найдены ответы.

Может ли быть устойчивой российская демократия, когда у этой демократии нет левой ноги, которая участвовала бы в общем движении? Можно ли вообще получить устойчивую демократию в условиях, когда левое движение осознанно не реформирует само себя и не интегрируется в политический процесс? Насколько успешной может быть модернизация страны в условиях, когда Кремль выталкивает коммунистов еще дальше в маргинальность и в конфронтацию?

Эти фундаментальные вопросы сейчас, может быть, и не очень бросаются в глаза. Но они выявятся со всей мощью в предвыборную кампанию 2003 года.

* Это ярко проявилось в начале 2005 года, когда КПРФ возглавила массовые уличные протесты против осуществленной правительством Путина — Фрадкова “монетизации льгот”.

Устав партийной службы*

(В Думе готов к окончательному принятию закон “О политических партиях”)

Пару месяцев тому назад, когда Дума принимала в первом чтении закон “О политических партиях” — один из важнейших в серии инициатив президента России по построению так называемой вертикали власти, — казалось, что ко второму чтению он будет переписан практически на белом. Депутаты из самых разных фракций обрушили тогда на текст, подготовленный в недрах Центризбиркома, шквал критики. Их недовольство вызывало буквально все. Государственное финансирование партий. Репрессивно-бюрократический характер регистрации и ликвидации партий. Право государства на приостановление деятельности партий. Ликвидация региональных и местных политических организаций. Многочисленные формальные требования к партиям, дающие возможность изнурительных и мелочных проверок со стороны ведомств. И многое другое.

После принятия законопроекта в первом чтении критика депутатов вылилась в поданные полторы тысячи (!) поправок. Казалось, теперь уж точно законопроекту не миновать основательной переделки.

Однако в ходе работы в профильном комитете Думы все серьезные поправки были отклонены, и сегодня проект готов ко второму чтению практически в первоначальном виде. Небольшие косметические улучшения не меняют главных параметров документа, который значительно пересматривает правила политической жизни России. Большинство фракций уже заявили о своей готовности голосовать за этот текст, и нет сомнений, что мы обретем новый закон о партиях еще до летних думских каникул.

* Ежедневная электронная газета “Утро”. 18 мая 2001 г.

Каковы же будут последствия появления этого закона? Решит ли он главную задачу, провозглашенную главой государства при его внесении в Думу, а именно способствовать появлению нескольких сильных, массовых и авторитетных партий, выражающих политическую волю граждан?

Первым результатом действия нового закона будет ликвидация множества ныне существующих небольших партий. Им дается два года на перерегистрацию в соответствии с требованиями нового закона. Но сделать это будет нелегко. Для начала надо будет набрать (и доказать документально) наличие 10 тыс. членов партии, при этом не менее чем в 45 региональных организациях надо доказать наличие не менее ста членов партии. Доказать — это значит передать чиновникам Минюста персональные данные (паспортные и иные) обо всех десяти тысячах членах партии. Кроме того, есть еще большое количество бумаг, которые необходимо составить для регистрации партии, включая документы, отвечающие на сложные имущественные и финансовые требования нового нормативного акта. Регистрация партии по будущему закону — процедура не для слабонервных. И пройти ее смогут только очень богатые или близкие к властям структуры. Простым гражданам можно не беспокоиться — это игра не для них.

Результатом перерегистрации и регистрации новых партий станет, по-видимому, подтверждение официального статуса нынешними думскими партиями (КПРФ, “Единство”, СПС, “Яблоко”), а также теми, кого поддерживает Кремль или в кого будут вложены чьи-то шальные деньги. Всего зарегистрированных партий будет от 20 до 50 (вместо нынешних 150). Стоит ожидать появления “кооперативов” по созданию партий. Скоро можно будет найти в газетах объявления вроде “Создадим партию “под ключ”! Обращаться по телефону... (беспроблемная регистрация в Минюсте гарантирована!)”. Говорить о специфических формах коррупции, которые возникнут во всех заинтересованных ведомствах, думаю, излишне.

Вторым следствием принятия нового закона станет дальнейшее сокращение числа граждан, активно участвующих в политической жизни страны. Их и так до слез мало. По некоторым оценкам, число граждан России, принимающих участие в деятельности политических общественных организаций, не превышает 0,5–0,6% от численности взрослого населения. При этом львиная их доля — члены КПРФ. В то время как в западноевропейских странах даже при нынешнем кризисе партийной системы их число колеблется от 4 до 8% взрослого населения. Новый закон лишает права участия в политической жизни (и в первую очередь в выборах) сотни региональных и местных общественно-политических организаций, в которых состоят многие тысячи граждан России. Авторы закона рассчитывают, что он принудит их вступать в федеральные партии. Мол, им просто некуда будет деться. Но произойдет скорее совсем другое. Те немногие, кто сегодня участвуют в работе региональных и местных политических организациях, просто плюнут на все и вообще перестанут участвовать в политической жизни.

Вытеснение из политической жизни региональных и местных политических организаций может повлечь еще один негативный результат. Ограничение права участия в легальных формах политической борьбы способно подтолкнуть ряд националистически и областнически настроенных структур в регионах к активизации внепарламентских форм политической деятельности.

Целый букет следствий влечет за собой вводимое законом госфинансирование партий и ограничение размера их бюджетов. Провозглашаемые авторами законопроекта в этой части цели весьма благородны — финансовая прозрачность партий и ограничение “олигархического” на них влияния. Но что может выйти “по жизни”?

Законопроект предполагает, что партия, преодолевшая на выборах в Думу двухпроцентный рубеж, получит по рублю (на сегодняшний день — сумма “привязана” к минимальному размеру оплаты труда) за каждый поданный за нее голос. Кроме того, чтобы получить бюджетные деньги, ей достаточно провести в Думу не менее 12 депутатов по

округам или получить не менее 3 процентов за своего кандидата в президенты страны. Эти деньги будут перечисляться ежегодно из федерального бюджета. Кроме того, партия может собирать пожертвования от граждан и юридических лиц, но не более чем на сумму в 2 млрд рублей в год. Одна фирма не может перечислить партии более чем 20 млн рублей, а гражданин — более 2 млн рублей в год. Партиям можно будет также заниматься широким спектром предпринимательской деятельности, прибыль от которой должна будет направляться на уставные цели.

Как можно увидеть, суммы и возможности немалые. И “олигархический” характер финансирования партий не претерпит особых изменений. Но изменится другое — финансы партий отныне станут всецело доступны плотному госконтролю. Казенные деньги позволят Счетной палате проводить финансовые проверки в любой момент. Кроме того, все перечисления граждан и фирм будут также доступны проверке и контролю. От тех из них, кто рискнет поддержать оппозиционные партии, потребуются немалое мужество. Ведь российская власть умеет доставлять большие и разнообразные неприятности своим критикам и тем, кто им помогает.

Пятым и при этом принципиально важным положением нового закона является запрет для партий осуществлять контроль за исполнительной властью, т.е. за многомиллионной российской бюрократией. В тексте законопроекта читаем: “Лица, замещающие государственные и муниципальные должности... за исключением депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, депутатов иных законодательных (представительных) органов государственной власти и депутатов представительных органов местного самоуправления, не могут быть связаны решением политической партии при исполнении своих должностных (служебных) обязанностей” (выделено мной. — В.Р.). Это положение можно толковать следующим образом: премьер-министр или министр, даже выдвинутые на эти посты победившей на выборах партией, не вправе реализовывать программу этой партии, даже если за нее проголосовало большинство

граждан. Такое положение закона сохраняет положение дел, при котором правящие страной ведомства остаются практически недоступны для общественного контроля. А партиям остается лишь один обнесенный плотным забором “загон”, где они могут вдоволь “резвиться” — это федеральный, региональные и местные парламенты.

Итак, что мы имеем в итоге? Очевидно, что закон не решает заявленных задач. Вместо роста числа политически активных граждан мы получим сокращение. Вместо упрощения условий прихода граждан в политическую жизнь мы получим значительное усложнение (и удорожание). Вместо демонополизации “партийного рынка” мы получим его дальнейшую монополизацию. Вместо сближения политического класса и гражданского общества мы получим их дальнейшее отчуждение. Произойдет дальнейшая бюрократизация политической жизни, вторжение в нее таких ведомств, как Генпрокуратура, Минюст, МНС и Центризбирком (увы, ставший уже ординарным ведомством, а не общественным институтом!). Вместо усиления контроля общества над государством (через формируемые обществом и выражающие интересы общества партии) мы получим усиление контроля правящей бюрократии над партиями. Меньше шансов будет на появление сильной конструктивной оппозиции. Вообще, закон правильнее было бы назвать не “О политических партиях”, а “О государственном контроле над политическими партиями”.

Многие эксперты характеризуют нынешний политический режим в России как режим “управляемой демократии”. Что ж, с принятием нового закона о партиях “управляемости” в России станет еще больше, а демократии — еще меньше. Принесет ли это всем нам удачу — вопрос будущего.

Реальное общество и мнимая реформа*

(К вопросу о будущем партийно-политической системы в современной России)

Неудача в рождении современной партийной системы — одно из наиболее значимых отличий итогов российской трансформации 80–90-х годов XX века от промежуточных результатов развития бывших социалистических стран Восточной Европы. Во всех из них более или менее успешно, но сложились устойчивые партийно-политические системы, вполне вписывающиеся в традиционные европейские координаты. Левый центр, представленный социалистическими (зачастую успешно реформированными бывшими коммунистическими) и социал-демократическими партиями, балансируется правоцентристскими образованиями христианского и либерального толка. Повсюду прошло несколько избирательных циклов, сложились устоявшиеся традиции смены у власти различных политических сил, правила политического взаимодействия власти и оппозиции. Важно отметить также широкое участие граждан восточноевропейских государств в политической жизни, в том числе и в деятельности политических партий. Достаточно привести в качестве примера активные общественные процессы, сопровождающие политическую жизнь в Чехии, Польше или в Болгарии.

На этом фоне бросается в глаза “рахитичность” политических объединений на всем постсоветском пространстве (за исключением стран Балтии), а также ставшая хронической в последние годы политическая апатия общества.

* Доклад опубликован Международным фондом социально-экономических и политических исследований (Горбачев-фонд). М., 2001.

Новый всплеск интереса к проблемам становления в России многопартийности, вызванный недавними инициативами российского президента В. Путина по принятию закона о партиях, делает актуальной задачу объяснения причин такого неблагоприятного положения дел, а также определения путей вывода страны на траекторию устойчивого демократического развития, невозможного без возникновения сильных и укорененных в обществе политических партий.

На наш взгляд, все многообразие причин, обусловивших успех партийно-политического развития в странах Восточной Европы и Балтии и его неудачу в России и в других бывших республиках СССР можно свести к двум основным — избранному этими странами конституционному устройству и господствующим в них общественным настроениям.

Удушающие режимы “суперпрезидентств”

Первый решающий водораздел между странами Восточной Европы и Балтии, с одной стороны, и Россией и другими бывшими республиками СССР — с другой, пролегает в избранном ими конституционном строе.

Подавляющее большинство первых приняли конституции, установившие смешанный *президентско-парламентский тип республиканского устройства*, который по отношению к ним правильнее было бы назвать парламентско-президентским, в силу того что в этих странах решающую роль в формировании правительств играют не президенты, а парламенты и представленное в них большинство.

Главы государств — президенты — играют в этих государствах важную политическую, но куда меньшую административную роль. *Решающее воздействие на политику оказывают итоги парламентских выборов*. Партии в этих условиях быстро стали основной политической силой, глубоко укорененной в обществе и оказывающей определяющее воздействие на практическую политику.

В противоположность этому Россия и другие страны — бывшие республики в составе СССР — избрали *суперпрезидентский вариант республиканского строя*, при котором ключевая роль в определении внутренней и внешней политики, а также в формировании правительства и руководстве его деятельностью принадлежит главе государства. Парламент играет в этих системах второстепенную роль, не имея контрольных полномочий и ограничиваясь лишь исполнением узко трактуемой законодательной функции. Россия, Украина, Белоруссия, Казахстан, Грузия, не говоря уже об Узбекистане, Азербайджане и остальных, установили безоговорочное доминирование одного центра власти при сознательно ослабленных парламентских, судебных и даже исполнительных институтах.

Такой выбор оказал решающее влияние на судьбу многопартийности в этих новых демократиях. Оказавшись в крайне неблагоприятных конституционных рамках, когда партиям отводится либо место в маловлиятельных и во многом декоративных парламентах или же роль послушных придатков всеильной государственной бюрократии, политические партии не смогли преодолеть отчуждение общества, политическую легковесность и малозначительность, обрести стабильность. Будучи отлучены от реальных рычагов управления государством, они оказались не в состоянии разрабатывать квалифицированные программы модернизации своих стран, содержательно конкурировать с государственной бюрократией. В результате происходит постоянная маргинализация политических партий, их распад и возникновение новых, образование между ними неустойчивых конъюнктурных союзов и коалиций, рост числа маленьких и неавторитетных партий, постоянная и бессмысленная борьба между ними. В то же время развитие государства все в большей степени подпадает под влияние беспартийной бюрократии, разделенной на враждующие между собой ведомства, неподконтрольной парламенту и другим общественным институтам.

Ценой, которую платят общества постсоветских стран за “сильную власть” своих “суперпрезидентов”, оказывается в целом крайне неэффективная государственная ма-

шина, пораженная такими общими для всех них болезнями, как системная коррупция, крайне раздутые штаты, избыточное вмешательство государства в общественную и экономическую деятельность граждан, отсутствие ясной политической стратегии власти, раздираемой противоречиями консервативно настроенных ведомств. И в конечном счете — *глубокое отчуждение государства от общества и растущее разочарование в самой демократии*.

Иллюзии общественного сознания

Справедливость требует от нас указания и на вторую фундаментальную причину неудачи многопартийного проекта на всем пространстве бывшего СССР (излишне всякий раз делать оговорку — за исключением стран Балтии). Она заключена в том простом факте, что сами общества этих стран не приняли идей партийной системы и парламентаризма.

Все без исключения опросы общественного мнения в этих странах в течение последнего десятилетия указывают на глубокое недоверие общества по отношению к институтам политических партий и парламента. Помимо общего отчуждения граждан от власти за этим скрывается и более конкретное неприятие и непонимание природы институтов современной парламентской демократии. Недоверие к парламенту, как к “пустой говорильне”, и к партиям, как к корыстному политическому “междусобойчику” профессиональных политиков. Традиционно общества этих стран куда больше доверяют персонифицированной власти в лице президента (губернатора, мэра), а также армии, милиции, спецслужбам, нежели публичным общественным институтам, таким как партии и законодательные органы.

Общественное сознание россиян и народов других стран СНГ традиционно ориентировано на идеалы “сильного лидера”, “твердой руки”, “единоначалия”, “вертикали власти”, “твердой дисциплины”, “наведения порядка”. Более сложные общественные и конституционные

системы и идеи, такие как разделение ветвей власти, федерализм и полномочное местное самоуправление, верховенство права и суда над госаппаратом, парламентский плюрализм и парламентский контроль над правительством, усваиваются крайне плохо или вовсе отторгаются.

Устойчивые и широко распространенные мифы “сильного” патерналистского государства, упование на его руководящую и направляющую роль как панацею от всех бед до крайности затрудняет осознание обществом и его отдельными сегментами своих социальных, политических и корпоративных интересов, превращает социум в более или менее однородную пассивную массу. Формирование в таких обществах полноценных партий и даже более размытых “протопартий” превращается в исключительно сложную задачу.

Молодые и амбициозные личности в подобных условиях часто стремятся прежде всего к карьере чиновников или бизнесменов, а не к участию в публичной политике, так как последняя находится на периферии реальной политической и экономической жизни, является непрестижной и нередко бесперспективной (кроме как в рамках “партий власти”).

Политическая периферия

Так два различных, но тесно взаимосвязанных фактора определили системную неудачу с рождением в России и других государствах СНГ полноценной партийно-политической системы.

Политическое руководство этих стран в начале 90-х годов выбрало суперпрезидентскую модель власти, мотивируя это тем, что любое иное строение государства не способно противостоять глубокому политическому и экономическому кризису, обеспечить сильное политическое руководство усилиями по его преодолению.

Народы, напуганные страшным и неизведанным будущим на руинах великой империи, предпочли простое и привычное единовластие сложно постигаемой разделен-

ной демократии, основанной на партийном и территориальном плюрализме, а также на верховенстве абстрактного права. К этому их, помимо всего прочего, подталкивала история и созданная ею культура, не знавшая серьезной парламентской, партийной, и — шире — демократической традиции.

Новорожденное гражданское общество оказалось вне поля зрения правящей элиты, озабоченной самоспасением и спасением государства как такового. Более того, оно оказалось не в состоянии само осознать себя субъектом, а не объектом политики. В условиях отсутствия соответствующих властных институтов и процедур, а также осознающих себя субъектами политики общества и отдельных общественных групп партийный проект был обречен.

В результате вместо полноценных и правящих (в смысле — определяющих политику государства) партий Россия — другие страны СНГ получили псевдомногопартийность, когда республиканские осколки “большой старой партии” (КПСС) и бесчисленное множество новообразованных карликов вели изнурительную борьбу за проникновение в мало что решающие парламенты.

Так общество и его малоудачливые представители оказались на глубокой периферии политики, разделенные широкой полосой отчуждения от власти и друг от друга.

Как выбирают и кого выбирают?

Тем не менее во всех этих странах периодически проходят выборы. Народ относится к ним, скорее всего, как к привычному и неизбежному злу, как к чему-то навязанному сверху, но при этом неотвратимому, потому что “так принято”.

Высокая активность избирателей на выборах вовсе не означает преодоление отчуждения между ними и политическим классом. Скорее это часть ритуала, только подчеркивающая глубину отчуждения. Кто-то там, “наверху”, составляет списки кандидатов, придумывает рекламные ходы, раздает обещания. “Населению” отводится

роль пассивного потребителя политических рекламных продуктов.

За исключением коммунистов, существующие партии не тратят силы на массовую работу с активом и гражданами. Они мобилизуют все силы и средства на покупку эфирного времени и “административного ресурса”.

“Виртуальные” партии создают виртуальное политическое бытие. К каждому новым выборам политическая сцена меняется до неузнаваемости. Старые “партии” бесследно исчезают, и их место занимают новые яркие рекламные образования.

Вялое и равнодушное большинство “электората” лениво следит за далекой политической “мыльной оперой” и, повинувшись господствующим в данный момент страхам и надеждам, голосует то за ЛДПР, то за КПРФ, то за “Медведя” (последовательно триумфаторы трех кампаний по выборам в российскую Думу). Если в этом и есть какая-то закономерность, то она заключается в полном отсутствии ясно выраженных электоральных групп (за исключением твердых сторонников КПРФ и СПС) и крайней размытости мировоззренческой основы российского общества.

Реформа чего и реформа зачем?

В контексте поставленного диагноза предложенный Владимиром Путиным и его администрацией партийный закон выглядит экзотично. Заявленная целесообразность его принятия состоит в “упорядочивании” российского партийно-политического поля путем перерегистрации всех существующих партий (более полутора сотен) на более жестких условиях, чем существующие, а также отсеечения от федеральных выборов любых иных политических объединений, кроме общенациональных партий.

Новые правила предполагают повышенные требования к численности членов партий, сложную процедуру их регистрации в Минюсте, возможность их запрета по формальным основаниям, а также приостановления их дея-

тельности, строгий контроль над финансами и имуществом партий, их госфинансирование. Партии будут в значительной мере беззащитны перед возможным произволом бюрократии, в то время как реальная ответственность чиновников за воспрепятствование деятельности партий законом не установлена.

Очевидно, что закон полно учитывает ведомственные интересы Центризбиркома, Минюста, Генпрокуратуры и — в первую очередь — Администрации Президента, получающей разнообразный инструментарий давления и влияния на партии.

Чуть менее очевидны выгоды поддерживающих закон думских партий, хотя одним из возможных мотивов их положительного голосования может быть надежда на сокращение в результате применения закона числа политических партий, а стало быть, числа возможных конкурентов на следующих выборах.

Но что вовсе невозможно обнаружить во всей этой затее, так это интересы общества. Ни одна из фундаментальных причин, обуславливающих слабость гражданского общества и такого важнейшего его института, как политические партии, не устраняется. Парламент не приобретает никаких новых полномочий. Партии по-прежнему будут отстранены от реального управления. Исполнительная власть по-прежнему будет внепартийной и подчиненной только главе государства. Никаких новых мотивов для усиления влияния партий в региональной и местной политике также не появится.

Более того, новый партийный закон может даже усугубить дело. Ведь согласно ему под запрет попадут экологические, женские, региональные и местные политические партии. Куда сложнее будет создать и зарегистрировать новую партию. Оппозиции, если она когда-то появится, будет трудно привлечь средства спонсоров, так как финансы будут поставлены под контроль репрессивных государственных органов.

Мы имеем, таким образом, дело не с партийной реформой, а с ее имитацией. Подлинная партийная реформа должна состоять в изменении политической и конститу-

ционной роли партий и парламента, например в переходе к формированию правительства страны на основе парламентского большинства, определяемого по результатам очередных парламентских выборов (как в странах Восточной Европы и Балтии). Предложенный же В. Путиным подход ведет к прямо противоположному результату — еще большей изоляции партийной политики от общества, к еще большим возможностям манипулирования партиями и парламентом со стороны президентской власти.

После дружного принятия президентского законопроекта подавляющим большинством голосов в Думе можно считать вопрос о судьбе этой своеобразной “реформы” решенным. Попытки демократически настроенных депутатов улучшить текст за счет изъятия из него наиболее драконовских норм, будучи даже успешными, мало что изменят по существу. Проект концептуально, как мы постарались показать, неприемлем с точки зрения соблюдения фундаментальных интересов общества. Его принятие в любом виде приведет к негативным последствиям. Самые очевидные из них таковы.

Во-первых, после перерегистрации уцелеет не более четверти ныне существующих партий.

Во-вторых, лишатся серьезного будущего региональные и местные партии. В национальных республиках (таких как Татарстан) в перспективе это может подстегнуть сепаратистские настроения радикально настроенных представителей национальных элит.

В-третьих, будет серьезно осложнена перспектива появления в России ответственной и серьезной оппозиции, что стратегически делает правящий режим слабым и неустойчивым перед лицом любых внезапных кризисов (примерам несть числа — Тер-Петросян в Армении, Милошевич в Югославии, Эстрада на Филиппинах). Нет большего гаранта стабильности, чем могущественная и влиятельная оппозиция. Понимает ли это нынешнее российское руководство?

В-четвертых, и без того ничтожно малое число российских граждан, участвующих сегодня в партийной жизни (по некоторым оценкам — не более 0,5% от числа граж-

дан, имеющих право голоса), рискует еще более уменьшиться. Отчуждение граждан от политики станет еще драматичнее.

Судя по всему, российская государственность и политика медленно эволюционируют в сторону таких моделей, в которых классический набор демократических институтов лишь более или менее успешно прикрывает подлинные механизмы осуществления власти, в реальности принадлежащей неподконтрольной слаборазвитому гражданскому обществу государственной бюрократии, тесно связанной коррупционными и иными связями с капиталом, с характерно большим влиянием силовых структур. Такая модель предполагает подчиненную, а порой откровенно марионеточную роль парламента и политических партий, ограниченную свободу слова, административную и финансовую централизацию, стремление к популизму и широкому манипулированию дезориентированным и падким на имперско-патерналистские мифы общественным сознанием.

У подобной модели только один недостаток: в современном мире она безнадежно неконкурентоспособна.

Поражение демократов или демократии?*

Состоявшиеся в России 7 декабря 2003 года парламентские выборы, на которых впервые в новейшей российской истории в состав Государственной думы не сумела попасть ни одна из либеральных реформаторских партий, вновь поставили фундаментальный вопрос о перспективах демократии в России. Что означает поражение СПС и “Яблока”? Если российский народ отвернулся от политической свободы, то демократия в России в опасности. Если же речь идет о проигрыше конкретных политиков и ни о чем большем, то можно перевести дух и спокойно готовиться к следующему избирательному циклу.

Учитывая место, занимаемое Россией в мире, следует все же поискать ответы на эти вопросы.

Смена эпох и смена элит

Провал либералов в декабре 2003 года нельзя понять, не осознав того огромного поворота, который переживает в последние годы Россия.

Речь идет прежде всего о “феномене Путина”. После быстро растерявших начальную популярность Горбачева и Ельцина Россия впервые имеет сегодня лидера, популярность которого остается необычно высокой все последние четыре года. Сейчас, накануне президентских выборов в марте 2004 года, уровень доверия президенту Путину по-прежнему достигает восьмидесяти процентов.

* Общая тетрадь. 2004. № 2; Journal of democracy. July 2004, Volume 15, number 3.

Большинству российских граждан нравится в нем буквально все. Он относительно молод и спортивен. С его политическим курсом люди связывают устойчивый рост экономики и доходов (более чем на 30% за первые четыре года его президентства), укрепление единства страны, наступившую политическую стабильность, явно выросшее уважение к России в мире.

Популярность президента умело поддерживается его командой и не менее умело используется ею для контроля над страной.

Для этого в ход идут методы, вряд ли приемлемые для современных демократий. Прежде всего инструментом пропаганды успехов президента и его курса служат самые влиятельные в России СМИ — общенациональные телеканалы. Относительно свободные при Ельцине, сегодня они не только принадлежат государству, но и ведут пропагандистскую работу вполне в советском духе. Серьезная и последовательная критика действий властей во влиятельных российских СМИ не допускается.

Популярность президента была использована для взятия под контроль основных институтов публичной власти. Сегодня обе палаты Федерального собрания контролируются конституционным большинством путинских сторонников. Его назначенец является Генеральным прокурором страны, который не особо стесняется применять возбуждение уголовных дел и даже аресты политических противников Путина. Суды, включая Конституционный суд, также предпочитают не противоречить воле главы государства.

В результате в путинской России не осталось никаких противовесов президентской власти, а нормальная политическая деятельность оказалась сильно затруднена.

Можно вполне определенно говорить о новой эпохе, наступившей в развитии России. После провалившейся коммунистической попытки сделать Россию лидирующей в мире державой, горбачевской “перестройки” социализма и ельцинской радикальной политической и экономической либерализации Путин предложил собственную модель развития страны. Ее можно назвать *авто-*

ритарной модернизацией. Суть этой модели — в экономической и социальной модернизации страны на базе частной собственности и открытой рыночной экономики средствами относительно умеренного авторитарного политического режима. Часть ближайших советников Путина и идеологов его власти не скрывают, что источником их вдохновения служат Чили, Китай и Казахстан. Не случайно Нурсултан Назарбаев во время последней встречи с Владимиром Путиным (осенью 2003 года в столице Казахстана Астане) вполне искренне заметил, что если раньше (при Ельцине) Россия и Казахстан были схожи между собой экономически, то теперь (при Путине) близки друг другу и политически.

Идеологическое обоснование такой модели развития базируется прежде всего на отрицании и критике предшествующих эпох. Владимир Путин — выраженный антикоммунист (что не мешает ему в тактических целях широко использовать популярные символы советского величия). И не менее принципиальный антиельцинист (что также парадоксально — ведь власть была получена им буквально из рук Бориса Ельцина).

В коммунизме Путин отвергает отрицание частной собственности и рынка, госпланирование, экономическую самоизоляцию страны. Он безусловный сторонник рынка и частной собственности, его не пугает приход в страну иностранных инвесторов. При этом ему откровенно нравятся те страницы советской истории, которые связаны с имперским величием СССР. Ядерное оружие, сильные вооруженные силы, могущественные спецслужбы, глобально понимаемые национальные интересы, поддержка ВПК, сильная власть, внушающая уважение и страх обществу и окружающему миру, — все это он совсем не прочь сохранить и в новой России.

В ельцинской России Путину также очень многое не нравится. Прежде всего роль и место десятка олигархов — новых русских сверхбогачей, в результате более чем сомнительной приватизации прибравших к рукам самые лучшие активы бывшей сверхдержавы. Именно они первыми подверглись не закончившейся еще атаке со сто-

роны власти. Часть из них вынуждена была покинуть страну, часть находится в заключении, оставшиеся стараются платить все налоги и вести себя как можно более скромно и тихо*. Другими объектами атаки со стороны Путина стали амбициозные региональные лидеры, а также главная оппозиционная сила страны — коммунисты. Против последних была организована массированная кампания по дискредитации и расколу, давшая свои плоды: в декабре 2003 года коммунисты получили втрое меньше мест в Думе, чем четыре года назад, на предыдущих выборах.

Направления, по которым Путин атакует коммунизм и хаотические 90-е, совпадают с главными общественными чаяниями.

Большинство российского народа уже вполне адаптировалось к условиям рыночной экономики и отдает себе отчет в ее преимуществах по отношению к советской “распределителке и уравниловке”. Поэтому большинству понятно стремление Путина убрать со сцены коммунистов.

Еще более негативно россияне относятся к эпохе Ельцина. С ней у них связаны стойкие представления об экономическом упадке, чудовищном социальном расслоении и массовом обнищании населения, уличной и организованной преступности, торжестве олигархов, нагло диктующих свою волю государству, несправедливой приватизации, региональном сепаратизме, тотальной коррупции.

Российское общество хочет вырваться как из душных и темных коридоров советского коммунизма, так и из лихих ельцинских “загогулин”. Лидером этого “исхода” и стал Владимир Путин.

Смена эпох с неизбежностью влечет за собой и смену политических элит. Народ хочет оставить за своей спиной трудные времена, а вместе с ними и тех политиков, кото-

* Покинули страну Б. Березовский и В. Гусинский, как и большинство совладельцев ЮКОСа. Сроки заключения получили М. Ходорковский и П. Лебедев.

рые эти времена персонифицируют. Именно в этом я вижу главную причину неудачи “старых” партий на думских выборах 2003 года.

Как коммунисты, так и либералы — СПС и “Яблоко” — проиграли в первую очередь потому, что для большинства избирателей они — символы советского периода и бурных 90-х. Единственный, кто пока еще держится в седле из “ветеранов”, — Жириновский. Да и то лишь в силу своего уникального таланта самого яркого и остроумного публичного политика страны.

Кто же преуспел? Те, кто сумел наиболее убедительно отвергнуть прошлое и стать символами новой эпохи, эпохи стабилизации и экономического подъема. Такими стали две политические силы: путинская партия “Единая Россия” — триумфатор последних думских выборов — и новый националистически и социально ориентированный блок “Родина”.

Путин вывел на политическую сцену целую плеяду своих соратников, а также дал импульс общественным поискам нового поколения политиков, не несущих непосредственной ответственности за ошибки 90-х. Сегодня политическое лицо России — уже не столько Ельцин, Гайдар, Чубайс, Зюганов, Явлинский, сколько Путин, Сергей Иванов, Грызлов, Кудрин, Греф, Глазьев и Рогозин.

Смена эпох и неизбежная поэтому смена политических элит — такова главная причина поражения либеральных партий на думских выборах. Народ сказал преждему десятилетию: “Хватит!” А вместе с ним — и всем главным политикам того времени.

Временная передышка

Значит ли это, что российский народ отверг сначала коммунизм, а затем и демократию, чтобы окончательно успокоиться в тихих водах деликатного путинского авторитаризма?

Кое-что помогают понять опросы общественного мнения. Исследование, проведенное в феврале 2004 года

центром Юрия Левады, рисует картину общества, спокойно принимающего усиление власти Путина и ослабление других институтов публичной власти, а также равнодушно взирающего на ограничения свободы слова. Это общество готово принять и фактически безальтернативные выборы, в которые превратилась нынешняя* президентская кампания. Оно горячо приветствует наступление на олигархов и требует национализации крупной собственности. Это общество готово поддержать ужесточение политики государства по отношению к иммигрантам, чрезвычайные меры в борьбе с преступностью и терроризмом.

Однако российское общество вовсе не выступает за полный демонтаж демократических принципов и институтов. Скорее даже напротив. Почти 40% опрошенных россиян хотели бы, чтобы Дума формировала правительство, а не президент, как сегодня (правда, парадоксальным образом, две трети опрошенных одновременно хотели бы, чтобы президент контролировал работу Государственной думы!). Большинство также за то, чтобы парламент осуществлял контроль над деятельностью правительства, что сегодня не позволяет делать российская Конституция. Относительно второй палаты российского парламента — Совета Федерации — большинство опрошенных граждан выступают за то, чтобы он всенародно избирался, а не назначался, как теперь. Большинство считает неправильным неучастие Владимира Путина в предвыборных теледебатах. Большинство считает, что в Чечне продолжается война, и выступает за мирное решение чеченской проблемы, в том числе и за мирные переговоры. Характерно, что лишь 10% полагают, что Россия уже стала демократической страной.

Из этой противоречивой картины становится ясно, что россияне готовы на время согласиться (а скорее, просто закрыть глаза) на некоторое замирание активной политической жизни и ограничения политической борьбы, если Путину и его команде удастся решить несколько перво-

* 2004 года.

очередных проблем России, таких как переход к устойчивому экономическому росту, обуздание преступности и коррупции, обеспечение законности, политической стабильности. Но при этом граждане России выступают категорически против демонтажа главных демократических институтов, таких как выборы, политическое многообразие, политические права граждан.

После полутора десятилетий шоковых реформ и политического хаоса российское общество *сделало привал у дороги*. Вполне можно понять апатию и усталость, овладевшие людьми после всего, что им довелось пережить. Но мало кто уже хочет повернуть назад. Да и надолго застрять на месте привала тоже. Движение к свободе очень скоро будет продолжено.

Обезглавленная демократия

Видно это и из других данных опросов. Согласно тому же Юрию Леваде, в феврале 2004 года 16,5% опрошенных из предложенного перечня различных политических сил симпатизировали “демократам” (то есть сторонникам политической демократии и либеральных рыночных реформ). “Демократы” по популярности уступают только “партии власти” (то есть сторонникам Путина и начальства вообще), у которой 21% поддержки, опережая при этом коммунистов (12%) и “патриотов” (6,4%). Можно видеть, что число избирателей, готовых поддержать реформаторов, вдвое выше суммы голосов, набранных СПС и “Яблоком” на парламентских выборах, и втрое больше, чем необходимо для преодоления партийного 5-процентного барьера.

Почему же при такой широкой поддержке демократических реформ ни одна из реформаторских партий не представлена сегодня в Думе? Помимо уже названных фундаментальных причин, предопределивших их поражение, есть ряд более конкретных факторов.

Первым среди них следует назвать все тот же политически смертоносный “груз 90-х”. И Явлинский, став-

ший известным еще 15 лет назад как сотрудник Михаила Горбачева (со своей программой реформ “500 дней”), и тем более Чубайс, Немцов и Хакамада (лидеры списка СПС) — все они являются персональным олицетворением отрицаемой сегодня избирателями, в том числе и демократическими, эпохи. Анатолий Чубайс, автор приватизации и соавтор “шоковой терапии”, мог привести свою партию только в одно-единственное место — к поражению. И привел.

В случае же с Явлинским (еще в большей степени, чем с другими) сыграла свою роль усталость избирателей от годами не меняющихся лидеров. Не случайно большинство опрошенных Юрием Левадой граждан считают СПС и “Яблоко” партиями устаревшими, оставшими от жизни. В отличие, к слову, от тех же “Единой России” и “Родины”.

Дело усугубили раскол двух демократических партий и плохо организованная избирательная кампания.

Многолетние переговоры об объединении, закончившиеся привычными разрывом и взаимными обвинениями, не добавили СПС и “Яблоку” авторитета и популярности. Более того, их образ приобрел стойкие черты уже совсем немолодых и вечно бранящихся склочников. В результате половина демократического электората отвернулась от прежних кумиров, а оставшаяся половина раскололась ровно пополам (по четыре процента у каждой партии).

Ни СПС, ни “Яблоку” не удалось ответить и на интеллектуальный вызов новой эпохи. Их избирательные кампании (впрочем, как и четырехлетняя деятельность либеральных фракций в третьей Думе) были на редкость бессодержательными и бесцветными. Реформаторские партии не сумели дать своего ответа на главные вопросы современной российской реальности: как преодолеть бедность, совместить демократию и политическую стабильность, обуздать коррупцию и преступность. Они не объяснили избирателям, как можно преодолеть кричащие провалы 90-х, такие как сверхмонополизированная и сырьевая структура экономики, чудовищное социальное

расслоение, деградация системы образования и медицинского обслуживания и т.д.

Характерно, что, согласно всем опросам, подавляющее большинство избирателей СПС и “Яблока” на президентских выборах выступило в поддержку Владимира Путина. Это означает, что глава государства (при всех упреках в его адрес в антидемократических устремлениях) сумел предложить реформаторской части общества куда более понятную и привлекательную программу преобразований, чем признанные лидеры демократических партий.

Утратив общественное доверие и популярность, старые демократические лидеры не сумели дать своим избирателям убедительного ответа на основные вопросы национальной повестки дня. Стоит ли удивляться тому, что их партий нет сегодня в парламенте?

Оттого-то в глазах большинства российских граждан главный демократ современной России — не кто иной, как Владимир Путин. А демократические силы страны оказались обезглавленными.

Будущее туманно

К следующим парламентским выборам условия станут еще сложнее. В 2007 году для того, чтобы попасть в Думу, партиям нужно будет преодолеть барьер уже в 7%. На демократическом же фланге российской политики сегодня все плохо, как никогда.

СПС и “Яблоко” продолжают делать вид, что ничего серьезного не произошло и недавнее поражение — нелепая случайность, не имевшая под собой серьезных оснований. Нет не только шагов к объединению и выдвижения новых лидеров, но пресекаются даже попытки серьезно проанализировать причины случившегося. Лидеры не взяли на себя ответственность за провал и хвастливо обещают взять полный реванш через четыре года.

Потерпела неудачу попытка российских демократов выдвинуть единого кандидата на президентских выборах

2004 года. Одинокая боевая вылазка Ирины Хакамады, решившей все же принять участие в президентской гонке, лишь усугубила раскол среди реформаторов. Полученные ею на выборах проценты оказались хуже результата ее же партии СПС на парламентских выборах, меньше результата “Яблока” и вчетверо меньше общего числа избирателей, готовых поддерживать “демократов”.

В четвертой Думе осталось несколько либеральных депутатов, избранных напрямую в округах и вынужденных мириться со статусом независимых (думский регламент для создания фракции требует численности в 55 депутатов). А все три члена СПС, избранные в Думу напрямую в избирательных округах, вовсе примкнули к путинской “Единой России”.

Бизнес, финансировавший обе партии все минувшие годы, разочарован результатами выборов и напуган угрозой политических преследований со стороны власти. Сегодня в России стало опасным финансирование политической деятельности кого бы то ни было, если речь идет о “партии власти” или о политических проектах, согласованных с Кремлем.

При этом нет сомнений, что российское общество в перспективе будет выступать за демократическое развитие страны и будет искать реальные альтернативы развития. Представляется, что такие альтернативы могут быть сформулированы и представлены обществу только в рамках обновленного демократического движения.

Путь к успеху для российских демократов можно выразить все той же формулой: *“объединение плюс обновление”*. Однако реализация этой стратегии не так проста, как может показаться. Более того, *задачи объединения и обновления могут взаимно исключать одна другую.*

Уже сегодня проигравшие выборы партии “Яблоко” и СПС приступили к выработке правил объединения к следующим выборам. Похоже, они вполне отдают себе отчет в бесперспективности одиночного забега в 2007 году. Преодолеть барьер в 7% демократам можно будет только сообща. При этом руководство обеих партий стремится сохраниться в большой политике и контролировать про-

цесс формирования будущего списка кандидатов. Однако это вступает в противоречие с не менее важной задачей обновления.

Обновление требует не только новой политической платформы, но и нового поколения лидеров, которые способны были бы получить широкий кредит доверия от избирателей. Требуется серьезно обновить и региональный актив демократических сил — ведь во многих субъектах Российской Федерации политическая работа была откровенно провалена. Однако задача обновления противоречит интересам лидеров существующих партий и сложившегося за десятилетие корпуса профессиональных партийных функционеров, которые, собственно, и несут ответственность за неудачи. Но при этом вовсе не склонны сегодня менять свой статус и род занятий.

За минувшие полтора десятилетия реформ ни в одной из российских партий, включая демократические, так и не сложился механизм демократической смены лидеров и топ-менеджеров, смены поколений партийного актива и функционеров. Всеми без исключения ведущими российскими партиями руководят те же люди, кто их когда-то создавал (Явлинский, Жириновский, Зюганов, Чубайс и др.).

В результате весьма вероятен вариант, когда на демократическом фланге российской политики состоится *объединение без обновления*. Прежние, проигравшие лидеры попытают счастья еще раз. Попробуют “реабилитироваться”. В этом случае, как видно из опросов общественного мнения, их новый крах более чем вероятен.

Попытки создать рядом со старыми партиями новые (например, “Свободную Россию” Ирины Хакамады) пока только усугубляют раскол в среде российских либералов. Для успеха надо попытаться найти “золотую середину” между преемственностью и обновлением, с акцентом на последнее. Удастся ли этого добиться — покажет время. Ясно одно: никогда еще будущее российского либерализма не зависело так сильно от личных качеств и политического “калибра” лидеров российского демократического движения.

Не менее важна разработка новой, альтернативной официальной стратегии развития страны, базирующейся на ясных либеральных и демократических ценностях. Требуется новый, понятный обществу язык и идеи. *Нужна ясная для народа демократическая перспектива России*. Старые концепции исчерпали себя и в значительной степени дискредитированы в глазах общества. Целям такой работы подчинено создание общественного клуба “Демократическая альтернатива”, созданного недавно в Москве и включившего в себя значительно более широкий круг общественных групп, нежели традиционно связанный с СПС и “Яблоком”.

Менее очевидны пока пределы возможностей и слабости предложенной Владимиром Путиным авторитарной модернизации. Из последних наиболее существенной представляется принципиальная невозможность повысить эффективность работы государственного аппарата, снизить уровень коррупции, обеспечить подлинную защиту прав человека, в том числе и защиту права частной собственности и контрактов, создать независимую юстицию, установить гражданский контроль над армией и спецслужбами, решить проблему социального расслоения и массовой бедности.

По мере того как системные недостатки авторитарной модернизации будут становиться все более очевидными, по мере того как обществом и политическим классом будет востребована новая, лишенная этих недостатков модель развития, станет ясно, что дальнейший прогресс страны возможен только в рамках более открытой, *конкурентной политической системы*, в которой будет обеспечен политический контроль над бюрократией, расширены возможности оппозиции и обеспечена полноценная свобода слова, повысится значение парламента, будет гарантирована независимость юстиции, станет реально поощряться развитие институтов гражданского общества.

Для успеха этой альтернативы России необходимо обновленное демократическое движение, преодолевшее раскол и идейную слабость предшественников. С новыми

лидерами, не связанными с темными страницами ельцинской либеральной революции 90-х. Сумевшее выработать широкую и практически осуществимую программу общественных преобразований, имеющую зримые преимущества по сравнению с бюрократической модернизацией наших дней.

День, когда это произойдет, и станет последним днем нынешней, авторитарной передышки на долгом пути к российской свободе.

Апрельские тезисы о либерализме*

Почему статья Михаила Ходорковского в “Ведомостях” вызвала такой широкий резонанс? Не только потому, что написана “самым богатым узником планеты”, но и потому, что содержит ряд весьма нетривиальных, а для российских либералов и неприятных констатаций, с большинством из которых не поспоришь.

Ни объединения, ни обновления

Ближайших причин неудачи СПС и “Яблока” в декабре 2003 года две. Они не смогли (не захотели) сделать двух вещей: объединиться и обновиться.

На Алтае 14 марта одновременно с президентскими выборами состоялись выборы в краевой парламент. В них принял участие избирательный блок “Яблоко + СПС — Объединенные демократы”. Блок получил 5%, в то время как в декабре обе партии в сумме этого сделать в регионе не смогли. Этот пример, как и многочисленные опросы, показывает, что объединенный список либералов на думских выборах легко преодолевал барьер и получил бы результат, как минимум сопоставимый с результатом “Родины”. И была бы у нас сегодня другая Дума — без конституционного большинства “Единой России”, по крайней мере. Персональную ответственность за то, что это не было сделано, несут лидеры СПС и “Яблока”.

Как и за отсутствие единого кандидата от либералов на президентских выборах. Надо было, забыв все старые

* Ведомости. 2004. 5 апреля.

обида, выдвинуть кандидата и мобилизовать вокруг него всех своих сторонников. Опять-таки результат около 10% был бы вполне реальным ориентиром для демократической коалиции. Вместо этого состоялась одиночная, по сути, “вылазка” Ирины Хакамады.

Не произошло и обновления ни в одной из партий, которые просто повторили себя самих четырехлетней давности, продолжая при этом старую междоусобицу. “Итак, два почтенных мужа, честь и украшение Миргорода, поссорились между собою! И за что? За вздор, за гусака”. Стоит ли удивляться, что либеральный избиратель не пришел на выборы или проголосовал за других? Опросы показывают, что СПС и “Яблоко” воспринимаются сегодня большинством общества как партии “устаревшие, несовременные”.

Прав Ходорковский — все дело в людях. И мера их ответственности велика.

Отверженные девяностых

Однако есть и более фундаментальная, по сути, главная причина поражения либералов, и на нее верно обратил внимание Ходорковский. СПС и “Яблоко” (как и КПРФ — еще одна главная неудачница декабрьских выборов) — это само олицетворение 90-х. Эпохи, которая завершилась, оставив в душе народа тяжелый и неприятный осадок.

Уменьшившаяся вдвое экономика, обнищание миллионов сограждан, чудовищное социальное расслоение, невероятная коррупция, сомнительная, сопровождаемая горой трупов приватизация, всплеск преступности, полураспад страны, Чечня — это лишь краткое описание “прелестей” той эпохи. Имена лидеров российских либералов навсегда будут связаны с эпохой “ваучеров и малиновых пиджаков”. А огромное историческое и стратегическое значение того периода, как и совершенного Россией прорыва к свободе, будет оценено позже, когда отболят нынешние раны.

Владимир Путин популярен и легитимен не только потому, что экономика на подъеме, а хаоса и нестабиль-

ности стало на порядок меньше. Сердцевина его правления — последовательное отрицание предшествующих эпох. Он отрицает как советскую, так и ельцинскую модели развития.

От СССР он взял гимн и авторитарное устройство власти, но отбросил плановую экономику, основанную на государственной собственности на средства производства, как отверг и вмешательство государства в частную жизнь граждан.

От эпохи 90-х он взял частную собственность и рынок, но отбросил многоцентрие власти, часто порождавшее хаос и кризисы — знаменитые ельцинские “загогулины”. “Региональные бароны” и “олигархи”, медиамагнаты и думские партии — все теперь знают свое место. Более чем скромное, если не сказать грубее.

Необрежневский застой с умеренным ростом (теперь носящий имя “стабильность”) плюс прелести полностью свободной от вмешательства государства частной жизни и относительной свободой частного предпринимательства — вот исчерпывающая “формула счастья” нынешнего “путинского большинства”.

Мы живем в новой, путинской эпохе, которая вынесла обвинительный приговор советской и ельцинской моделям. А либералы и коммунисты продолжают отстаивать каждые свой “утерянный рай”. А народ теперь это раем вовсе не считает. И оставил одних за бортом Думы, а представительство других (КПРФ) уменьшил втрое.

Опять прав Ходорковский: характерные для либералов 90-х ложь и цинизм, пренебрежение интересами подавляющего большинства граждан, надменность и презрение по отношению к собственному народу, нравственная глупота не могли остаться безнаказанными.

Кризис либерализма?

Либерализм — это одновременно соответствующие общественные настроения и политическое течение. Михаил Ходорковский полагает, что в глубоком кризисе и то и

другое. Отсюда вывод — “Путин, наверное, не либерал и не демократ, но все же он либеральнее и демократичнее 70% населения нашей страны”. Если кризис либерализма как политического течения бесспорен и глубок, то мнение о глубоком отчуждении нашего народа от идеалов свободы представляется мне сильно преувеличенным.

Все заслуживающие доверия социологические исследования последних лет свидетельствуют: российский народ категорически не согласен добровольно отказаться от демократических завоеваний. Большинство против третьего срока даже для очень популярного президента. Люди не хотят автоматически поддерживать и его будущего “преемника” — им хочется, чтобы “огласили весь список”. Люди против отмены института выборов. Хотят, чтобы Дума контролировала правительство, а Совет Федерации выбирался, а не назначался. А “демократы” по уровню массовой поддержки уступают сегодня только “партии власти”, опережая и “коммунистов”, и “патриотов”.

Когда гражданам навязывают заранее сделанный “начальством” выбор — они не приходят. Явка на последние президентские выборы была самой низкой из четырех кампаний по выборам президента. А Валентина Матвиенко была избрана губернатором Санкт-Петербурга при явке лишь около 30%. Это вполне либеральные реакции общества на избирательный фарс. И наоборот, когда есть по-настоящему острая конкуренция, избиратели охотно принимают участие в выборах. Характерен пример Красноярского края, где губернаторские выборы всегда проходят в острой борьбе и явка избирателей высока, а на последние президентские выборы пришла едва половина красноярцев.

Конечно, либеральная критика российского общества часто справедлива. Но и считать 70% наших сограждан сторонниками диктатуры и погромов — вопиющая несправедливость! Я уверен: в нашем обществе существует огромный спрос на либеральный путь развития. Просто пока нет достойного предложения.

Это не столько кризис либерализма, сколько кризис самих либералов.

Тоже семь пунктов

Михаил Ходорковский предложил российским либералам семь приоритетов деятельности, вытекающих из анализа прежних ошибок. Я согласен с большинством его предложений. Это касается и четкого разделения понятий “государство” и “бюрократия”. И акцента на уважение со стороны собственного народа. И принципа правды. И необходимости в новом либеральном проекте осознания себя частью единой гражданской нации. И необходимости решения сложной задачи легитимизации итогов приватизации. И приоритета поддержки институтов гражданского общества. Не могу согласиться только с абсолютизацией роли института президентства в нашей стране. Считаю такое представление исключительно опасным для нашего будущего.

Одновременно хочу предложить свое представление о приоритетных задачах демократического движения в нынешней России. Их тоже семь.

1. Либеральные лидеры, непосредственно ответственные за ошибки 90-х и поэтому в значительной мере утратившие доверие общества, должны признать свою ответственность и отойти на второй план. Без этого шага никакого обновления не получится.

2. Необходимо выработать принципиально новую содержательную платформу демократических сил страны. Это должна быть своя, оригинальная стратегия движения России в будущее. Национально ориентированная, социально ответственная, современная, преодолевшая порочные черты 90-х гг.

3. Не откладывая, начать процесс создания объединения демократических сил, например Союза демократических сил (СДС). Это позволит уже осенью этого года выставлять единых кандидатов на региональных и местных выборах. Сегодня этот процесс сильно затруднен расколом.

4. Твердо сказать народу, что избранная сегодня страной модель авторитарной модернизации (авторитаризм плюс рыночные реформы) не позволит нам решить главные проблемы России и в среднесрочной перспективе приведет нас к системному кризису. Только более открытая политическая система позволит нам победить коррупцию и социальное расслоение, создать современную госслужбу, независимую юстицию, гарантирует собственность, сделает страну по-настоящему свободной и конкурентоспособной в мире.

5. Оставить заблуждение относительно “цементирующей” роли института президентства, которое фактически ведет к признанию благодетельности единоличной власти. Сильная власть — это не сильный лидер (или не столько сильный лидер), а сильные институты (независимый суд, независимая пресса, сильный парламент, сильные партии, сильное местное самоуправление и регионы, правоохранительные органы, служащие закону, а не начальству). Только система сильных институтов может гарантировать страну от потрясений и распада, чего не смогли добиться единолично правившие Россией цари и генсеки.

6. Строить новое либеральное движение не сверху, а снизу, опираясь на гражданские организации и инициативы, которые день ото дня крепнут по всей стране.

7. В предстоящие годы решительно противостоять всем и любым попыткам властей наступать на демократические институты и процедуры (как это произошло на днях в связи с новым законом о митингах).

И отдельно от всего — потребовать свободу Ходорковскому.

Трудно не согласиться: страна, где такие люди сидят в тюрьме, не имеет будущего.

Десять лет одной Думы*

(к десятилетию Государственной думы России)

21 февраля 2004 года в концертном зале “Россия” собралась вся политическая элита страны, давшей имя залу. Депутаты и сенаторы, министры и губернаторы съехались туда, чтобы отметить десятилетие с момента начала работы Государственных дум новой, посткоммунистической России.

За минувшее десятилетие утекло немало воды. Нынешний думский председатель (третий по счету) Борис Грызлов в далеком январе 1994 года еще мирно трудился на петербургском предприятии “Электронприбор” и не помышлял о политической карьере. А тогдашний первый председатель Думы Иван Рыбкин отметил славный юбилей вдали от родины — в Лондоне. Да еще и в экзотической компании Бориса Березовского, опального российского олигарха. Оба они проделали за эти годы стремительный путь с вершины российского политического Олимпа в политические изгои.

Пресные речи и бесцветный концерт перед холодным залом, полным грустных и отрешенных лиц бывших и нынешних депутатов, символически отразили странное и призрачное место, до сих пор отведенное парламенту России в российском государстве и обществе.

При всех многочисленных поворотах судьбы и политических превратностях, пережитых обеими палатами российского парламента (Государственной думой и Советом Федерации), проявилось нечто постоянное в его исторической судьбе. Российский парламент, несмотря на несколько предпринятых им попыток изменить свою судьбу

* Стратегия России. 2004. № 4.

к лучшему, так и не смог пока занять подобающе важного места в политической системе России. Его роль в управлении государством по-прежнему остается второстепенной, а авторитет и доверие со стороны общества — удручающе низкими.

Чтобы дать этому объяснение, нам придется прибегнуть к трем группам причин — избранному Россией конституционному дизайну, поведению и представлениям российского политического класса, а также отношению к парламенту и парламентаризму современного российского общества.

1. Ельцин и Дума

Подлинным отцом нынешних российских Дум, как и всех родовых травм, им присущих, явился Борис Ельцин. Именно он стал главным вдохновителем и автором действующей по сей день российской Конституции, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года.

До того как организовать принятие новой Конституции и первые выборы в Думу и Совет Федерации, состоявшиеся тогда же, Ельцину пришлось отдать приказ окружить и расстрелять из танковых орудий прежний парламент — Съезд народных депутатов России. Причиной кровавого противостояния парламента и президента была конституционная неясность в полномочиях. Из старой Конституции было не вполне понятно — кто именно является верховным правителем страны — всенародно избранный президент Ельцин или всенародно же избранный коллективный президент в лице съезда. Ельцин разрешил спор просто — несколькими орудийными залпами и арестом руководителей Съезда и собственного вице-президента Руцкого, перебежавшего на их сторону.

Впечатление от жестокой конфронтации с законодателями было столь сильным, что при написании новой Конституции Ельцин действовал как опытный минер. Он постарался застраховать себя на все случаи жизни, сведя политические возможности будущей Думы к минимуму.

Для начала он наделил себя беспрецедентно широкими полномочиями. В нынешней России президент стоит над всеми ветвями власти, включая судебную. Он официально — “глава государства”. Который к тому же определяет основные направления внутренней и внешней политики. Кроме того, он является единоличным вершителем судьбы правительства, имея полное право безо всякого отчета перед парламентом отправить кабинет в отставку, назначить или снять с должности любого министра, упразднить или создать новое министерство и т.п.

Не забудем и про такие полномочия президента, как статус Верховного главнокомандующего, исключительное право контролировать и направлять силовые ведомства, право вносить и подписывать законы, право налагать вето на законы, принятые парламентом, а также издавать указы, имеющие силу закона там, где парламент не успел принять закона.

Одним словом, согласно Конституции, созданной под руководством Ельцина и принятой на референдуме, президент в России обрел почти царский статус всевластного главы суперпрезидентской республики.

Парламент при этом остался сугубо законодательным органом. Он утратил право на участие в формировании правительства, а также на влияние на его дальнейшую судьбу. Кроме того, были до минимума сокращены его контрольные полномочия. Дума не имеет права создавать парламентские комиссии по расследованию противозаконных действий и злоупотреблений со стороны представителей исполнительной власти. Осталось лишь право назначать омбудсмена и формировать Счетную палату, задача которой — следить за исполнением федерального бюджета.

Борис Ельцин активно пользовался своим правом налагать вето на законы, принятые депутатами, как и правом издавать имеющие силу закона президентские указы. Во многом по его указам осуществлялась приватизация государственных предприятий и иной собственности, земельная реформа.

Во избежание неладного палатам прямо было запрещено собираться на совместные заседания*. А пост вице-президента был вовсе упразднен.

Так сложилась весьма странная конструкция власти, дожившая до самого прихода к власти Владимира Путина.

В 1993—1999 годах Борис Ельцин имел дело с двумя Думами, ни в одной из которых у него не было большинства. Более того, вторая Дума (1995—1999 гг.) стояла к нему в открытой оппозиции и весной 1999 года едва не проголосовала за начало процедуры импичмента президенту. Главных последствий такого непрочного положения главы государства в законодательной власти было два.

Во-первых, это стало одной из основных причин того обстоятельства, что страна при Ельцине управлялась из рук вон плохо. Президент и правительство постоянно боролись с Думой, и новое законодательство, в котором остро нуждалась молодая республика, принималось с большими трудностями и потерей качества. Августовский дефолт страны 1998 года одной из главных своих причин имел обыкновение левой оппозиционной Думы принимать в торге с правительством бюджеты страны с огромным дефицитом, покрываемом обычно с помощью внешних и внутренних государственных заимствований (ГКО). По этой же причине были на многие годы заморожены важнейшие реформы — земельная, налоговая, пенсионная и другие.

Во-вторых, большинство, противостоящее президенту Ельцину и ничем не обязанное его правительству, имело весьма вредную для государства привычку принимать законы, обязывающие правительство нести огромные дополнительные расходы без всякого их финансового обеспечения.

Так Дума с самого начала приобрела черты популистского, безответственного органа власти. А правительство справедливо и горько жаловалось на депутатов, опустошающих государственную казну в погоне за дешевой по-

* За исключением случаев, когда члены Федерального собрания раз в год собираются послушать Послание президента — без всякого при этом обсуждения.

пулярностью в глазах избирателей и при этом игнорирующих реалии находящейся в упадке страны.

Демиург-Ельцин хотел слабого и робкого парламента, но, к своему изумлению, получил нечто совсем противоположное. Дума была очень слаба в принятии современного и необходимого России законодательства. Бессильна в контроле над бюрократией. Но зато оказалась всемогуща в другом — безответственном законодательном популизме и блокировании нормальной работы правительства.

Причиной такого печального положения дел был все тот же неудачный конституционный дизайн. Из него вытекало только две возможности. Если в Думе не складывалось твердое большинство сторонников президента (как это было на всем протяжении эпохи Ельцина), она неизбежно превращалась в плохого законодателя и безответственного коллективного популиста. Ведь ни одна партия (фракция) не считала правительство своим и, соответственно, не разделяла с ним ответственность за положение дел. И, напротив, все партии становились критиками кабинета министров, вступая между собой в соревнование по внесению как можно более популистских законопроектов. И уж тем более сложно было убедить депутатов, не причастных к формированию и деятельности правительства, откликаться на просьбы последнего утвердить непопулярные реформы или бездефицитный бюджет.

Борис Ельцин, лишив парламент многих властных полномочий, сделал его тем самым политически безответственным. Отстранив Думу от участия в формировании и судьбе правительства, президент взял на себя и свой реформаторский кабинет всю ответственность за любые неудачи. Отобрав у Думы власть, Ельцин не смог, однако, лишить ее возможности прямого обращения к народу с уничтожающей критикой президента-реформатора.

Дело вполне могло кончиться полным поражением Бориса Ельцина и торжеством сильной думско-региональной оппозиции (созданного в 1999 году политического блока Примакова — Лужкова). Однако опытный Ель-

цин в решающий момент сумел вытянуть из своего широкого рукава джокера, враз переломившего ход игры. Им оказался Владимир Путин.

2. Путин и Дума

Путин успешно реализовал вторую возможность, вытекающую из неудачного конституционного дизайна. Он сумел добиться политического большинства в Государственной думе. Причем большинства, преданного ему лично. Все в одночасье переменялось — страна увидела героя и склонилась перед ним.

Сначала Владимир Путин и его администрация умело и уверенно выиграли думские выборы 1999 года. Сколоченная в какие-то три дня новая партия “Единство” опиралась на растущий как на дрожжах рейтинг молодого премьер-министра и в итоге получила в Думе (1999–2003 гг.) 84 мандата (из 450). К ней тут же присоединились 62 депутата из числа независимых. А после победы Путина на президентских выборах весной 2000 года к победителю примкнула и бывшая оппозиция (“Отечество” Юрия Лужкова и “Вся Россия” татарского президента Минтимера Шаймиева) — всего 88 депутатов. Так впервые в истории нового российского парламента возникло устойчивое большинство, твердо поддерживающее действующего президента.

Это позволило Путину избавиться от многих старых проблем. Отныне Дума послушно голосовала за все законодательные предложения президента и его правительства (за 1999–2003 годы не было ни одного случая, когда Дума не поддержала бы исполнительную власть или приняла что-то, не согласованное с нею). Двинулись вперед многие реформы (земельная, пенсионная, судебная, налоговая и другие). Все бюджеты принимались с профицитом. Пересохла река исходящих из парламента популистских решений.

Новое думское большинство поддержало инициативу Путина, направленную на снижение политического веса

второй палаты Федерального собрания — Совета Федерации. Оттуда были выведены президенты республик в составе России и губернаторы. На их место пришли бесцветные чиновники-карьеристы, отставные политики и бизнесмены, зачастую “купившие” в Кремле места “сенаторов”, а заодно и депутатскую неприкосновенность.

Старые страхи рассеялись. Дума не стала политически сильнее, но из ее брюшка было вырвано ядовитое жало. Она перестала оспаривать у Кремля власть, превратившись в его политический придаток, призванный одобрять принятые высшей бюрократией России решения.

Выборы четвертой Думы в декабре 2003 года еще более укрепили контроль Путина и его администрации над Думой. Путинская партия “Единая Россия” смогла в итоге сформировать суперфракцию в составе 306 депутатов, обеспечив (впервые в российской истории) однопартийное конституционное большинство. Три другие фракции (КПРФ, ЛДПР и “Родина”) остались в явном меньшинстве, имея лишь треть мест на троих. Либералы (СПС и “Яблоко”) вовсе не попали в Думу.

Так Владимиру Путину удалось разрешить главное противоречие конституционного дизайна образца 1993 года — между широкими законодательными полномочиями Думы и ее политической безответственностью, вызванной оторванностью от исполнительной власти. Первые две Думы отказывались нормально взаимодействовать с Борисом Ельциным и его правительством, одновременно бросая в общество множество ослепительных популистских обещаний и обвинения в адрес самого Ельцина. Путин взял третью и четвертую Думы под свой полный контроль. Однако оставил по-прежнему открытым вопрос: что произойдет, если однажды глава государства вновь утратит поддержку большинства парламента?

Надо отдать второму российскому президенту должное — он отлично понимает эту проблему и ищет для нее решение. При этом он связан своим неоднократно данным обещанием не менять Конституцию. Поэтому поиск решения идет в области интерпретации Основного закона

и политической практики. В своем ежегодном послании Федеральному собранию, произнесенном в мае 2003 года, Путин впервые пообещал после выборов президента в 2004 году сформировать правительство, “опирающееся на парламентское большинство”*. Это единственно возможное решение, позволяющее в рамках действующей Конституции сделать думское большинство политически ответственным за политику, проводимую кабинетом министров. И сделать думские выборы выбором из числа партий, предлагающих различные модели социально-экономического развития страны.

Тем самым Владимир Путин фактически предположил возможность адаптации к российским условиям французского опыта политического “сожительства” различных политических сил в президентской администрации и правительстве. Пока, впрочем, это лишь умозрительная конструкция. Ведь пока что Владимир Путин имеет беспрецедентно широкий контроль над всеми основными институтами власти. А политический класс покорно склонил перед ним свою голову.

3. Национальные особенности поведения политиков

Требуется своего объяснения, однако, еще одна “странность”. Ни в 1999 году, ни в 2003 году партии, поддержанные Владимиром Путиным (соответственно “Единство” и “Единая Россия”), не сумели получить на выборах абсолютного большинства голосов избирателей. Тем не менее оба раза президент без труда сформировал такое большинство в Думе. А теперь и вовсе имеет конституционное большинство в две трети мест.

“Единство” в декабре 1999 года получило немногим больше 20% голосов за свой партийный список и лишь несколько мандатов в округах. “Единая Россия” в декабре 2003 года заручилась поддержкой 37% избирателей по партийному списку и около 40% победителей в одноман-

* Это обещание так и осталось не выполненным.

датных округах. При этом в самой четвертой Думе ей удалось занять уже до 70% (!) мест.

Это “политическое чудо” повторилось дважды благодаря некоторым особенностям поведения российских политиков. Главная из этих особенностей — явное предпочтение политического прагматизма политическим ценностям. Лояльность президенту в российских условиях оказывается важнее лояльности своим избирателям.

Известный российский либерал Павел Крашенинников, избранный в своем округе на Урале от либеральной партии СПС, объяснил свое переход в путинскую партию “Единая Россия” (“ЕР”) желанием влиять на продвижение реформ “изнутри” “партии власти”. Так же поступили еще два его коллеги по СПС, избранные в округах.

Геннадий Райков, глава Народной партии России, сумевшей победить в 17 избирательных округах, что давало партии законное право создать свою самостоятельную фракцию в Думе, принял такое же решение, как и все его однопартийцы. Все они дружно влились в ряды фракции ЕР. Сам Райков объяснил это своим нежеланием оставаться “политическим бомжем” в Думе. В результате “политическими бомжами” стали избиратели “народников” по всей России, а сама партия исчезла из политической жизни страны.

Михаил Емельянов, опытный депутат, избранный в Ростове-на-Дону от партии Григория Явлинского “Яблоко”, также сегодня заседает в рядах “Единой России”. Его мотив — желание пробиться в состав Парламентской ассамблеи сотрудничества черноморских государств, в которой парламентарий работал в прежние годы.

В ЕР под разными предлогами вошли и более 60 (!) депутатов Думы, избранных в своих округах в качестве независимых. В результате партия, получившая по воле избирателей около 220 мест в Думе (менее половины), обладает сегодня более чем 300 мандатами, что позволяет ей одной не только принять любой закон, но и, в случае необходимости, начать процесс изменений в Конституции.

Политики в современной России стремятся быть поближе к восстановившему свою силу центру власти в Кремле. И готовы подчиняться его воле. Оттого обе палаты Федерального собрания представляют сегодня собой несокрушимые бастионы лояльности, где не только “единороссы”, но и националисты из ЛДПР и “Родины” готовы повиноваться каждому приказу президента.

Российский парламентаризм в одночасье бросился из одной крайности в другую. Из лагеря популистской, безответственной оппозиции он стремительно переметнулся в лагерь советского типа тихой и безропотной поддержки решений, принятых “наверху”. Ни первое, ни второе не прибавило ему авторитета в народе.

4. Народ и Дума

Российский народ испытывает к Думе разнообразные и сложные чувства.

По крайней мере, он охотно следит за предвыборной борьбой партий и кандидатов и приходит на парламентские выборы. Правда, последний раз в них приняло участие 57% избирателей, что несколько меньше, чем в прежние годы. Тем не менее всякий раз россияне раскладывают принципиально новый политический пасьянс, вполне оправдывая замечание одного моего немецкого друга о том, что “в России не бывает скучных выборов”. В 1993 году триумфатором стал Жириновский, в 1995 победу праздновали коммунисты, в 1999 году они разделили успех с “Единым Россией”, а в декабре 2003 года полное преимущество осталось за “Единой Россией”. Трудно не согласиться с тем, что именно думские выборы точнее всего отражают перемены в настроениях общества.

В этом смысле исход выборов 2003 года показал значительные изменения в общественных настроениях, произошедшие в первый срок президентства Владимира Путина.

Проще всего объяснить успех ЕР: победила партия, прямо ассоциирующаяся с популярным президентом и

экономическим подъемом, пришедшимся на последние четыре года.

Объясним и успех ЛДПР Жириновского. Его 12% — результат общего “опреснения” публичной политики, на фоне которой яркий лидер “либеральных демократов” явно выделяется среди всех других партийных лидеров.

Корни неудачи либералов (СПС и “Яблока”) и коммунистов одни и те же. Засидевшиеся на своих постах лидеры, отсутствие новых, привлекательных для общества идей, прямая ассоциация с крайне непопулярными в народе 90-ми годами — все это привело к тому, что в глазах избирателей названные партии выглядят устаревшими, “партиями из прошлого”. Это фиксируют и все опросы общественного мнения. Кроме того, невысокий результат коммунистов был обусловлен широкомасштабной кампанией по дискредитации КПРФ, осуществленной Кремлем в общенациональных СМИ, а также выдвижением и поддержкой ряда политических проектов, направленных на раскол электората КПРФ (блок “Родина”, партия пенсионеров и т.д.).

Избирая Думу в соответствии со своими настроениями, российские избиратели не так уж многого ждут от нее. Лишь около 2% видят в ней мотор экономических и социальных преобразований (в сравнении с половиной, которые отводят эту роль президенту страны). Рейтинг доверия Думе также очень низок — лишь несколько процентов. Лишь около 8% считают, что на Думе лежит основная ответственность за положение дел в стране (34% — что на Путине, и 31% — что на правительстве). В 2000 году 33% опрошенных вообще считало существование представительных органов в стране не важным (против 38% тех, кто считал это важным). Одновременно с этим лишь каждый шестой россиянин готов согласиться на приостановку деятельности парламента, даже во имя вывода страны из кризиса. Большинство же — против этого.

Не готовы граждане России пока доверить Думе и формирование правительства: по данным Ю. Левады, только 37% опрошенных готовы это поддержать против 42%, считающих это исключительной прерогативой президента.

В результате складывается вполне определенная картина: российское общество привыкло к парламенту и охотно участвует в парламентских выборах. При этом каждые выборы довольно точно отражают перемены в настроениях и новую повестку дня. Пока что парламент в сознании россиян занимает довольно скромное положение в системе власти. Ему нельзя еще доверить формирование правительства, но при этом большинство считает необходимым, чтобы у него были серьезные контрольные полномочия. От Думы ждут качественных законов и конструктивной работы с исполнительной властью. При этом граждане не хотели бы, чтобы Дума осталась без оппозиции и разнообразия мнений.

Если в эпоху Бориса Ельцина низкий авторитет Думы объяснялся постоянными скандалами и конфронтацией с исполнительной властью, низкой результативностью работы парламента, то теперь он остается невысоким в силу ясного понимания обществом подчиненной по отношению к президенту роли Думы.

Но все же в отношении общества и парламента все не так плохо. Когда-то Павел Милюков в день открытия Первой российской Думы в апреле 1906 года написал о своей мечте дождаться дня, когда Дума станет для русских такой же привычной вещью, как булочка к утреннему чаю. Похоже, его мечта сбылась.

5. Усеченная, но живая

Из трех “классических” функций любого парламента — законодательной, контрольной, а также по формированию правительства — нынешняя российская Дума исполняет в лучшем случае половину. Так предопределила действующая Конституция, а также сложившаяся политическая практика. И с этим, похоже, согласны сегодня все — президент, сами депутаты, народ.

В России Владимира Путина задача парламента — всячески поддерживать любые инициативы исполнительной власти будь то экономические реформы или наделение

дополнительными полномочиями спецслужб в борьбе с терроризмом. Огромное большинство, принадлежащее сегодня “Единой России”, гарантирует президенту безоблачные отношения с законодательной властью на все ближайшие четыре года. Парламент на время ушел в политическую тень.

Однако в Думе продолжают работать все 29 комитетов и 4 фракции, законы продолжают проходить процедуру трех чтений, депутаты продолжают вносить и отстаивать свои поправки. Осенью правительство внесет в Думу проект очередного федерального бюджета, а Центральный банк вскоре вновь отчитается о кредитно-денежной политике. По пятницам в Думу по-прежнему будут приходить министры и отвечать на вопросы депутатов.

Сравнивая современный российский парламента с его немногочисленными предшественниками (четырьмя дореволюционными Думами, советскими Верховными Советами и переходными парламентами времен Горбачева и раннего Ельцина) и отчетливо видя все его слабости, можно тем не менее с уверенностью считать его *самой развитой и высокой формой парламентаризма в российской истории*.

Правда, Государственная дума минувшего десятилетия знала только две формы отношений с исполнительной властью — безответственная конфронтация или безропотное подчинение. Российскому парламента предстоит еще научиться таким вещам, как ответственное оппонирование, профессиональная дискуссия, жесткий парламентский контроль за чиновниками, и многому другому. Общество должно поддержать усиление роли парламента в политической системе страны. Все это еще впереди.

Главное — сохранить парламента как институт и накапливать парламентские традиции. Уже следующие выборы могут придать Думе новое политическое дыхание. Мы ведь с вами уже запомнили — “выборы в России скучны — ми не бывают”.

Неоконченная пьеса для неоконченной демократии*

Когда 9 лет назад граждане России голосовали за новую Конституцию, они хорошо понимали, для чего это делают. Но куда хуже — что именно они делают. Ими двигало то, что чаще всего движет людьми. Страх и надежда.

Россияне были напуганы. Только что на их глазах танки в центре Москвы расстреляли парламент. В столице случилась маленькая гражданская война. А новая Конституция обещала гражданский мир и стабильность. Одновременно были объявлены выборы в новый парламент, и свежее испеченные партии бились за места в еще юридически не существующее Федеральное собрание. В таком истерическом состоянии всякой нации можно продать абсолютно любой продукт. Что и было сделано.

Вчитываться в новую Конституцию стали уже после ее всенародного одобрения. Я хорошо помню, как тщательное изучение основного закона сопровождало всю нашу законотворческую работу в составе первой постсоветской Думы. В результате выяснилось, что принятый практически вслепую и никем не читанный и тем более не обсужденный текст основного закона вовсе не так плох.

У него оказалась вполне здоровая и современная основа. Разделы, посвященные основам конституционного строя (в частности, провозглашение России “демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления”), правам и свободам человека и гражданина, судебной системе, местному само-

* The Moscow Times. 2002. 11 декабря (под заголовком “Constitution under Fire” (“Конституция под огнем”). На русском языке публикуется впервые.

управлению, сделали бы честь любому из современных демократических государств.

Конституция до сих пор своей тяжестью “продавливает” принятие важных политических и законодательных решений, даже если у последних почти не осталось сторонников. Так было с недавно одобренным Думой законом об альтернативной службе (пусть и в ужасной редакции) или с решением о повсеместном введении судов присяжных.

При этом обстоятельства, сопутствовавшие появлению Конституции 93 года, как и личности тех, кто определил ее главные параметры, наложили неизгладимый отпечаток как на сам текст, так и на всю политическую жизнь страны. Конституция в значительной степени стала пиршественной скатертью победителей третьего российского Октября.

Во главе стола сел царственный демократ Борис Ельцин. Полномочия президента были словно списаны с полномочий Николая Второго периода после октябрьского Манифеста 1905 года. Глава государства, гарант Конституции, защитник суверенитета и целостности страны, координатор всех ветвей власти, творец основных направлений внутренней и внешней политики, Верховный главнокомандующий, и прочая, и прочая. Сегодня мощь президентского жезла, использованная первым в истории России всенародно избранным президентом для разгрома советских институтов и символов, служит его преемнику для возвращения и восстановления некоторых из них. Чрезмерная конституционная мощь российского президентства — основная проблема политической системы страны. Слишком много зависит от того (и тех), кто в Кремле. Слишком велики соблазны. Слишком слабы институты, которые могли бы эти соблазны рассеять.

Расстрелянный и проигравший войну парламент был усажен за стол челяди. Лишенное полноценных контрольных полномочий, не участвующее в распределении министерских постов (вне зависимости от исхода выборов по партийным спискам) Федеральное собрание — едва ли не самый слабый с конституционной и политиче-

ской точек зрения парламент в Европе. Особенно в “путинской” России, где беспартийный глава государства практически полностью контролирует обе его палаты. Краткий миг могущества Думы, когда после дефолта 1998 года было сформировано первое (и последнее?) в истории новейшей России коалиционное правительство Е. Примакова, опиравшееся на парламентское большинство, был прерван самым решительным образом. Больше к экспериментам по созданию ответственного перед Думой кабинета министров уже не возвращались.

Другим победителям 93 года повезло немногим больше. Получившие большие полномочия и привилегии региональные лидеры, казалось, добились прочного и непоколебимого места за хозяйским столом. Федеративная сущность государства, закрепленная новой Конституцией, при одновременной слабости гражданского общества, дала им практически ничем не ограниченную власть и широкое влияние на федеральную политику. Сегодня это позади, и губернаторы согнаны за приставные столики ничего не решающего Госсовета. Место же за хозяйским столом заняли семеро государевых полпредов. Последние три года показали, что федеративные основы государства могут быть довольно легко выхолощены даже без грубого вторжения в Конституцию. Централизация бюджетных доходов, создание федеральных округов, реформа Совета федерации, резко ослабившая его политический вес, закон об ответственности региональных органов власти, позволяющий федеральному центру отстранять избранных глав регионов и распускать региональные парламенты, — все эти новации формально приняты без нарушения Конституции. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления, готовящаяся под руководством Д. Козака может стать новым шагом по выстраиванию так называемой властной вертикали.

Так причудливая форма во времени сплелась с причудливым содержанием. Конституция, содержащая в себе самые либеральные принципы и свободы и одновременно устанавливающая режим выборного и почти ничем не ограниченного президентства (если не сказать — выбор-

ного царства). И политическая практика, показавшая за минувшие годы, что в рамках действующей Конституции возможны разные, порой противоположные сценарии развития страны. От “берите суверенитета, сколько хотите” до жесткой “властной вертикали”. От сильного оппозиционного парламента, добившегося права на участие в формировании правительства, до слабого, “лакейского” Федерального собрания. От разгульной свободы слова, когда даже на государственных каналах можно было услышать самые нелицеприятные слова о главе государства, — до негласной, но жесткой цензуры, в том числе и на частных телеканалах. От широкой политической конкуренции — к безусловной политической монополии.

Конституция напоминает пьесу, дающую простор для режиссерских интерпретаций. Политический класс страны способен сотворить на основе одного и того же текста как гимн свободе, так и суровую историю о потерянном и вновь обретенном “порядке”.

В нынешней России все меньше спрос на свободу. И все больше — на “порядок”. И все больше тех, кто говорит: “Пьеса устарела, отдельные монологи и диалоги режут слух”. Недавно губернатор Твери Владимир Платов предложил отменить выборы глав регионов, с тем чтобы их назначал президент страны. А также отменить выборы глав городов и районов, чтобы их назначали губернаторы. А также отменить ограничение на два срока для президента страны, увеличив при этом срок президентских полномочий до 5 лет. И это далеко не единственный подобный почин.

Многих раздражает демократическая и федеративная основа Конституции 1993 года, а сверхполномочия главы государства кажутся даже недостаточными. Многие хотели бы, чтобы в России установился как де-факто, так и де-юре авторитарный режим, исключающий политическую конкуренцию, общественный контроль за бюрократией, борьбу с монополизмом и коррупцией. Немало и просто проектов из области “реформы ради реформы”. Например, бесконечно число предложений об укрупнении и разукрупнении субъектов Федерации.

Все это исключительно опасно. Частая смена принципиальных основ государственности, главных правил игры, отличает страны с сильными авторитарными традициями, слабым обществом и неустойчивыми демократическими институтами. Если Россия пойдет по этому скользкому пути, то она последует на нем за такими государствами, как Туркменистан, Узбекистан, Азербайджан, Казахстан или “братская” Белоруссия. Давление на Конституцию непрерывно растет. Количество конституционно “рискованных” решений увеличивается. Но корабль пока на плаву.

Конституция — это политическая классическая пьеса. Как в пушкинском “Годунове”, в ней можно найти немало кремлевских призраков времен Грозного и молодого Петра, как и старомодных оборотов. Но тем не менее это наша классика, из которой нельзя выбросить ни одного слова и которую недопустимо переписывать по прихоти властвующих. Пушкин — это наше все. Но и Конституция — это наше все. Такой должна быть позиция каждого ответственного гражданина России.

Часть IV

О пользе принудительной вентиляции

Нет управы на баронов?*

Сенаторы заблокировали предложенную президентом и одобренную Госдумой реформу Совета Федерации. Мелкая заминка на пути переустройства российского государства? Нет, политический кризис**.

Слово “кризис” сегодня стараются не произносить — все заботятся об “общественной стабильности”, “авторитете власти”. Куда спокойнее представить возникший конфликт неким верхушечным междусобойчиком: добрый, честный, избранный народом президент с помощью Думы пытается урезонить зарвавшихся региональных баронов, а те яростно цепляются за свои кресла. Однако, разговаривая на таком уровне, невозможно спрогнозировать последствия задуманных президентом преобразований. Куда полезнее задаться вопросом: что они означают с точки зрения судьбы российской демократии и федерализма?

По российской Конституции источником власти является народ, осуществляющий свою власть через избранных представителей. Это и есть демократия. Если же реализуется президентский проект формирования Совета Федерации, сенаторами становятся назначенцы с очень высоким статусом, но уж никак не народные избранники. Замена губернаторов и глав региональных законодательных органов на чиновников ослабляет верхнюю палату, снижает политический вес парламента в целом, тем более что нижняя палата (Государственная дума) давно потеря-

* Московские новости. 2000. 4–10 июля.

** Скоро выяснилось, что вето СФ на его реформу, инициированную В. Путиным, действительно оказалось лишь “мелкой заминкой”. Со второй попытки закон был одобрен Советом Федерации с незначительными поправками.

ла в весе: она была психологически сломлена еще полгода назад. Народовластие становится фикцией.

Теперь о федерализме. В последнее время все чаще слышится: российский федерализм превратился в феодализм, региональные начальники — в удельных князей. Всерьез обсуждают: не пора ли для эффективности управления сначала укрупнить субъекты Федерации, а потом и вовсе отказаться от федеративного принципа? Забывают, что огромной и разнообразной Россией невозможно управлять из Москвы. Сколько бы ни критиковали Ельцина, разрешившего регионам взять “столько суверенитета, сколько унесете”, именно такая стратегия позволила обуздать национализм и сепаратизм. К концу ельцинской эпохи с этой точки зрения государство было куда более стабильным, чем в начале его президентского срока.

Намерение ослабить Совет Федерации объективно направлено на ослабление федерализма. В парламентах всех федеративных государств палаты, представляющие интересы регионов, чрезвычайно могущественны и авторитетны. Ссылки на то, что Путин “хочет сделать как в Германии”, некорректны. Действительно, германский бундесрат состоит из назначенных чиновников. Но он имеет такие конституционные полномочия по защите прав регионов, которые и не снились нашему Совету Федерации. К примеру, там без одобрения верхней палаты не вступит в силу закон о бюджете, даже если нижняя палата, бундестаг, проголосует за него единогласно. Это вето, которое невозможно преодолеть! Тем самым конституция ФРГ подчеркивает федеративный характер государства: есть вопросы, которые без согласия регионов решать нельзя в принципе. В России же президент в союзе с Думой всегда может обойти вето верхней палаты.

Возможно, тревога по поводу российской демократии и федерализма кому-то покажется пустым теоретизированием. Но ослабление Совета Федерации может иметь и вполне конкретные последствия. Сегодня, когда там заседают избранные народом лидеры регионов, есть уверенность, что их решения будут взвешенными и ответственными. А завтра?

По Конституции верхняя палата призвана решать важнейшие государственные вопросы. Именно она направляет воинские контингенты за пределы страны. Она назначает Генпрокурора и его замов, участвует в формировании Конституционного и Высшего арбитражного суда, Центризбиркома. И, может быть, самое главное: она дает президенту согласие на введение чрезвычайного или военного положения в отдельно взятой местности или по всей стране. Если президент обратится к нынешнему Совету Федерации с предложением о введении всероссийского ЧП, ему потребуются очень серьезные аргументы. Не так-то просто убедить лидеров регионов согласиться, чтобы на их территориях были поражены гражданские права, распущены парламенты и партии, запрещены митинги, введена предварительная цензура и т.д. Другое дело, когда в сенате будут сидеть 178 назначенных чиновников. Кремлю достаточно сказать: “Ребята, вы же не хотите возвращаться к себе в Иркутск или Ханты-Мансийск? Так вот, гарантируем вам квартиру в элитном доме в Москве, работу, единовременное пособие. Дайте согласие на ЧП”. Так мы можем получить “чрезвычайку” строго в рамках Конституции.

Значит ли это, что сегодняшняя верхняя палата российского парламента идеальна? Разумеется, нет. Из трех вариантов формирования Совета Федерации: на основе прямых, всеобщих выборов; из избранных народом региональных начальников; из назначенных чиновников — предпочтительнее первый. Но ныне существующий порядок, с позиций демократа и федералиста, все-таки лучше, чем тот, который предлагает президент.

Возможно, главе государства кажется, что он нашел единственно верный способ окоротить зарвавшихся “феодалов”, которые не хотят соблюдать российские законы, ущемляют права человека, подавляют свободу слова... Но вспомним: история знает два пути борьбы с феодализмом. Первый был применен Иваном III. Собрав московское войско, он пошел громить Новгородскую феодальную республику. Победил новгородское ополчение, вошел в город, ликвидировал вече, республиканские вольности. Иными

словами, уничтожил феодализм вместе с республикой. То же сделал Петр I с самоуправлением донских казаков — средневековым зародышем гражданского общества. Это российский вариант: феодалы разгромлены — на их место пришло самодержавие, грубо подавив вольности.

Второй способ победить феодализм — западноевропейский. Когда французские короли собирали единую Францию, они тоже боролись с феодалами — герцогами, графами и баронами. Но не истребляли огнем и мечом нарождающиеся институты гражданского общества, а заключали с ними союз. С ремесленными цехами, с корпорациями бюргеров, с вольными городами. Они даровали городам вольности, а взамен получали деньги. На эти деньги формировали свои армии и громили армии крупных феодалов. Именно в союзе короны с вольными городами возникло в Европе гражданское общество. В благодарность за помощь королю оно получило парламент. Потом родились партии, общественные ассоциации, правовые традиции, общественные суды, адвокаты. Родилась демократия.

Похоже, президент Путин избрал не европейский вариант, а традиционный российский — самодержавный. Дело не в отдельных статьях того или иного закона, а в стратегии. Парламент стремятся сломить, права местного самоуправления еще больше ограничить. Атмосфера вокруг средств массовой информации ухудшается, вокруг российского капитала тоже. Цивилизованный, европейский вариант выглядел бы иначе: поддержка независимых журналистов и политиков, содействие местному самоуправлению, создание условий для строительства нормальной партийной системы, а не псевдопартийной, управляемой кремлевскими чиновниками. И тогда страна выздоравливала бы, очищалась, как заросший пруд — благодаря внутренним резервам. А резервы есть: все-таки в России уже много активных граждан, мыслящих категориями гражданского общества.

У нас есть с кем заключать “договор о вольностях”. Национальный капитал, создавший союзы предпринимателей. Здравомыслящие политики и партии. Местное

самоуправление, объединившееся в союзы городов. Профсоюзы, пусть слабые. Журналистские корпорации. Во множестве — неправительственные организации. Наше гражданское общество слабо, но оно существует! Опираясь на него, центральная власть могла бы усилиться сама и укрепить демократию.

Тогда не пришлось бы долго и безнадежно воевать с “баронами”. Если бы президент избрал путь компромисса, немало своих полномочий и привилегий они сдали бы добровольно, понимая, что за Путиным большой кредит народного доверия, молодость, энергия и желание реформировать страну. А путь конфронтации опасен и бесперспективен. Попытки “сломить” Совет Федерации будут истолкованы как война, объявленная федеральным центром региональным элитам. За этим может последовать подъем националистических движений на Волге и на Кавказе, сепаратистских — в Сибири. Сейчас сибирское областничество не пользуется популярностью: зауральские регионы обладают достаточной силой и самостоятельностью. Но любой необдуманный шаг Центра приведет к тому, что вновь начнется крик: “Мы даем 90 процентов ресурсов страны, почему кормим Москву?” Элита, которая сейчас унижается федеральным центром, первая поддержит подобные настроения: ее, загнанную в угол, просто вынудят искать защиту. Вместо укрепления государства мы получим его ослабление. Вот о чем должны подумать те, кто с таким рвением подгоняет “реформу власти”.

На этом фоне вопрос “Кто такой Путин?” кажется мелким и неинтересным. Главный вопрос — *кто такие мы, российские граждане?* Захотим ли поломать конфронтационный сценарий кремлевских стратегов? И сможем ли?

Исторически Россия может развиваться только как федерация*

Российский федерализм продолжает стремительно развиваться. В этом развитии сохраняет свою актуальность целый ряд основополагающих, фундаментальных проблем. Среди них вопросы о конституционной природе российского федерализма, степени ее асимметрии, равенстве субъектов Федерации, проблема наличия в составе России национально-территориальных образований и т.д. Мы рассмотрим некоторые из этих проблем, имеющих в настоящее время наибольшую остроту для исследования российского федерализма и практической жизни страны.

1

Является та или иная федеративная система симметричной или асимметричной — само по себе не является вопросом жизни и смерти для государства. Нельзя сказать, что “правильными” являются только симметричные федерации. К тому же абсолютной симметрии нет нигде. Даже в формально полностью симметричных федерациях на самом деле можно найти немалые различия в реальном (и даже формальном) статусе отдельных частей или субъектов Федерации. Считающиеся классической симметричной федерацией США на деле имеют серьезные отличия в статусе различных территорий. С 1952 года Пуэрто-Рико и Северные Маршаллы имеют особый статус [1]. Выделен из общего порядка и федеральный округ Колумбия.

* Российский региональный бюллетень. 2001. № 9. 7 мая. Т. 3 (интервью В. Филиппову).

Есть государства, в конституциях и законодательстве которых заложена асимметрия их федеративных систем. Это относится, в частности, к Индии. Полностью асимметричная федерация — Танзания, в которой субъекты имеют разную правовую природу, права и обязанности [2].

При всем том большинство современных федераций являются симметричными и состоят из территорий с равным правовым статусом: США (с известными оговорками), Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и др. [3].

Вопрос о преимуществах симметричной или асимметричной модели непросто и имеет двойственный характер.

С одной стороны, очевидны преимущества первой модели. Все субъекты Федерации равны. Никто не возмущает систему требованиями повышения статуса того или иного субъекта. Упрощается задача по формированию и развитию федерального и регионального законодательства. Однако не всегда симметрия обеспечивает стабильность государственного порядка. Примером такой нестабильности является Бельгия, где в по-аптекарски выверенном балансе валлонской и фламандской частей государства постоянно существует глубокое и тревожное напряжение. Симметричная федеративная Чехословакия не выдержала испытания временем и распалась на два независимых государства. Особенно трудно соблюсти симметрию в странах, где большую роль играет этнический, религиозный или культурно-исторический фактор. Так, Индия формально может показаться симметричной федерацией, но на самом деле различные штаты имеют различные права и обязанности [4].

Асимметрия несет в себе иные угрозы. Чем она сильнее, тем сильнее центробежные процессы, “обиды” регионов с более низким правовым статусом, стремление более “привилегированных” субъектов сохранить свои особые права. Всем памятна борьба Квебека за особые права в вопросах языка. В асимметричных федерациях особые права регионов часто обосновываются этническими, религиозными, историко-культурными аргументами. Достоинством асимметричных федераций является их большая гибкость, пластичность. Тот же случай с Квебе-

ком показывает чрезвычайную важность учета национально-лингвистического фактора в государственном строительстве.

Современная Россия — яркий пример асимметричной федерации. Она состоит из субъектов с различным правовым статусом, Конституция России провозглашает одновременно равенство и неравенство составляющих ее субъектов. В стране существуют регионы, одновременно входящие в состав других регионов и при этом являющиеся полноправными субъектами Федерации. Ее субъекты созданы на основании разных принципов — административно-территориального и национально-территориального. Россия — самая сложнопостроенная федерация на Земле. Она полна самых серьезных конституционно-правовых и политических коллизий (среди еще не названных самая драматическая — это, разумеется, Чечня).

Но было бы в высшей степени несправедливо считать сложные проблемы современного российского федерализма исключительно результатом ошибок российского руководства 80-х и 90-х годов, а уж тем более характеризовать их в терминах “успеха” или “провала”. Формально состав и природа субъектов Российской Федерации были определены достаточно давно (в 20–30-е годы XX века), и новое российское руководство имело дело со сложившимся продуктом исторического развития. Тот факт, что Россия в 90-е годы сохранила свою территориальную целостность (за исключением аномального случая с Чечней) и достаточно успешно нащупала механизмы управления страной в принципиально новых политических и экономических реалиях, несомненная заслуга первого российского президента Б.Н. Ельцина и всего российского руководства. Общий исторический вывод из бурных 90-х годов в контексте становления российского федерализма в целом скорее позитивный, чем негативный. Все обошлось существенно меньшими жертвами и потрясениями, чем могло бы быть. Для сравнения можно взглянуть на трагический опыт Югославии, в те же годы пережившей кровавый и не окончившийся по сей день процесс распада.

2

Относительно природы российского федерализма в среде специалистов нет общего мнения. Одни из них считают, что в России сложилась конституционная федерация (Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян и др.) Другие — что федерация является конституционно-договорной (Н.А. Михалева, Б.С. Крылов, И.П. Ильинский, И.А. Умнова и др.). В ряде республик в составе России есть специалисты и политики, полагающие, что Россия и вовсе является договорно-конституционной или даже договорной федерацией [5].

По нашему мнению, российский федерализм является конституционным, хотя и с некоторыми рудиментами договорного, оставшимися от бурной эпохи “суверенизации” начала 90-х годов. Главным аргументом в пользу этого утверждения является факт принятия Конституции на всероссийском референдуме, то есть учреждения нового государственного порядка волей всего народа, а не отдельных субъектов, создающих Федерацию. Ссылка в заключительных и переходных положениях на Федеративный договор 1992 года, на наш взгляд, не имеет принципиального значения, так как верховенство имеет сам основной текст Конституции. Не является решающим фактом и несостоявшаяся поддержка текста новой Конституции большинством граждан в ряде регионов России (Башкортостане, Мордовии, Чувашии, Адыгее, Дагестане, Карачаево-Черкессии и Тыве), так как субъектом принятия решения был в данном случае весь российский народ без его деления по субъектам Федерации.

Для понимания конституционной природы современного российского федерализма необходимо также, на наш взгляд, различать тип республиканского строя, существовавший в России с 12 июня 1990 года (момента принятия Декларации о государственном суверенитете) по 12 декабря 1993 года (день принятия новой Конституции на референдуме), от той разновидности республиканского строя, которая была установлена новым основным законом [6]. Соответственно, для каждого из этих двух типов республики был характерен и свой вариант федерализма. Для первого периода можно с уверенностью говорить о

договорной (а с момента подписания Федеративного договора до дня вступления в силу Конституции 1993 года даже о договорно-конституционной) федерации. Но новая Конституция установила, помимо нового статуса федерального президента, федерального правительства, статуса и структуры федерального парламента и других принципиальных новелл, также весьма сильно видоизмененный тип федерации, по природе своей, как мы уже говорили, конституционный.

Для нас нет сомнений в том, что природа российского федерализма как конституционной федерации в большей степени гарантирует стабильное развитие российского государства и общества, дает значительно больше гарантий территориальной целостности страны. Единство страны, опирающееся на волю всего ее народа, несомненно, лучше единства, опирающегося только на волю органов власти субъектов Федерации. В этом смысле принятие Конституции 1993 года было бесспорным шагом вперед. При этом надо отметить мягкость и гибкость действующей Конституции, широкий учет в ней интересов регионов. Регионы имеют свою законодательную палату в Федеральном собрании (Совет Федерации), право законодательной инициативы и входят в круг тех субъектов законодательства, которые определяют возможные изменения самой Конституции. Статья 11 Конституции открывает возможность заключения договоров между центром и регионами о разграничении предметов ведения и полномочий (что и практиковалось весьма широко во второй половине 90-х годов). Субъекты Федерации самостоятельно принимают свои уставы и конституции, а также формируют органы государственной власти. Они наделены правом принятия собственных законов. Конституция установила широкую сферу совместного ведения центра и регионов, где им также предоставлены немалые права. В этом смысле сложившаяся в России модель конституционного федерализма, с широкими возможностями учета региональных особенностей и интересов, но при этом обеспечивающую верховенство федерального законодательства, можно считать вполне удачной.

3

Часто обсуждается вопрос об угрозе стабильности российского государственного устройства со стороны субъектов Федерации, созданных на основе учета интересов так называемых титульных наций. Потенциально такая угроза существует. XX век стал веком национализма. Сотни народов осознали себя как нации и добились государственной независимости. Из великих многонациональных империй XIX века не уцелела ни одна. Последнее десятилетие ушедшего века ознаменовалось новым взрывом национализма и рождением нескольких десятков новых государств в Центральной и Восточной Европе, а также в Центральной Азии. Мне вспоминаются тревожные слова классика современной теории национализма Эрнста Геллнера, сказанные им в середине 90-х годов о том, что если неумолимые законы пробуждения и становления наций будут действовать в той же степени и дальше, то сохранить единство России будет невозможно и она распалется на множество новых национальных государств.

Трезво смотря на этот стратегический вызов будущему России как единого государства, необходимо избрать верную политику по отношению к входящим в ее состав национально-территориальным образованиям. Представляется весьма опасным вариант с ликвидацией последних и переходом на единообразную модель субъектов Федерации (условно говоря, "губерний"). Такое было возможно в императорской России, но немыслимо теперь, когда за нашей спиной весь XX век и 80-летняя история советского федерализма, протекавшая на основе смешения административно-территориального и национально-территориального принципов. Попытка осуществить такую ломку может спровоцировать резкий рост национализма, в том числе в самых крайних, экстремистских формах. Это может повлечь за собой быстрое формирование новых идеологий национальных элит, однозначно направленных на полный разрыв с Россией.

Гораздо более трезвым и перспективным, отвечающим коренным интересам народа России типом политики является, на наш взгляд, умеренно-консервативная стратегия,

закрывающаяся в гарантиях сохранения существующего состава субъектов Федерации (за исключением очевидных случаев, когда слияние или укрупнение регионов происходит по взаимному согласию всех сторон), при одновременных усилиях по поддержанию единого правового пространства страны, защите прав и свобод граждан на всей ее территории, а также максимальной гибкости и, если угодно, мягкости федерального центра по отношению к требованиям национально-государственных образований, основанных на их культурной и иной специфике [7]. За единство России и ее народов стоят такие серьезные факторы, как единая многовековая история, общий для всех русский язык, многие миллионы смешанных семей, прочные традиции культурной и религиозной терпимости российских граждан. Если избежать резкой ломки и непродуманных экспериментов, то единство России может быть обеспечено на сколь угодно длительную историческую перспективу. Высокий пример такого отношения к России и в России показывают последние годы народы Дагестана.

Этнический сепаратизм в России существовал всегда, существует сегодня и будет существовать впредь. Вопрос в формах его активности и степени его влияния на реальные политические процессы. На наш взгляд, в нынешней России только в одном регионе этнический сепаратизм приобрел опасные для устойчивости общества и государства формы — в Чечне. В других частях страны этнический сепаратизм имеет маргинальный характер и не имеет поддержки ни в народе, ни в региональных элитах. Важно подчеркнуть, что практически все национальные элиты национально-государственных образований в составе России в лице своих наиболее образованных и влиятельных представителей видят будущее своих народов в составе федеративной России и направляют свои усилия на формулирование стратегий повышения самостоятельности своих регионов в составе Федерации, более четкого разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами (так, президент Татарстана М. Шаймиев готовит предложения на этот счет в рамках Госсовета). Сепаратизм (не только этнический,

но и экономический, как в случае с Каталонией в Испании или “Паданией” в Италии, а также религиозный и др.) сплошь и рядом вызывается чрезмерно жесткой политикой центральных правительств, не учитывающих в должной мере специфику различных территорий. *Экстремизм народов обычно бывает лишь ответом на экстремизм правительств.*

4

Реформа системы федеративных отношений, инициированная в 2000 году президентом России В. Путиным и поддержанная обеими палатами Федерального собрания, придавшими ей силу закона, имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Напомним, что основными новациями стали:

- создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ;
- реформа Совета Федерации;
- введение в законодательство института “федерального вмешательства”;
- расширение полномочий глав регионов и президента страны по привлечению к ответственности за нарушения законодательства глав местного самоуправления;
- принятие второй части Налогового кодекса и закона о федеральном бюджете на 2001 год, влекущих за собой резкую централизацию бюджетных средств в федеральном бюджете в ущерб региональным и местным бюджетам.

Все это вместе получило в обиходе наименование “укрепления вертикали власти”.

Стоит подчеркнуть, что пока все эти меры и шаги не вошли в явное противоречие с действующей Конституцией, хотя ряд из них вполне может быть оспорен в Конституционном суде и отменен. В частности, наиболее уязвимы такие положения, как право президента страны отстранять от должности высших должностных лиц субъектов Федерации и глав местного самоуправления городов — административных центров субъектов Российской Федерации, право глав регионов отстранять от должности прочих глав местного самоуправления, а также право фе-

деральных органов государственной власти распускать региональные парламенты.

К положительным сторонам реформы можно отнести три момента.

Во-первых, активный процесс устранения накопившихся за 90-е годы противоречий между региональным и федеральным законодательством. Это ведет к восстановлению единого правового и экономического пространства страны, повышению гарантий прав и свобод граждан. По данным Минюста России и Генеральной прокуратуры, в 2000 году были приведены в соответствие с Конституцией и законодательством России 60 конституций и уставов субъектов РФ и 2312 правовых актов регионов [8] (всего около 70% от общего числа выявленных противоречий).

Во-вторых, достаточно успешно осуществляется восстановление федерального контроля над территориальными органами федеральных органов государственной власти, в значительной степени утраченного в прошлые годы и перешедшего к руководителям регионов.

В-третьих, важное значение имеет появление в законодательстве принципа и механизмов ответственности должностных лиц и органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления за неисполнение судебных решений, связанных с наличием противоречий в принимаемых ими актах федеральному законодательству.

Наряду с позитивными есть и долгосрочные негативные последствия.

Реформа Совета Федерации приведет к тому, что в “палате регионов” окажутся представители законодательных и исполнительных органов власти, не имеющие статуса и авторитета “первых лиц”, а также, как правило, не избранные гражданами. Политически вес палаты неизбежно снизится, что приведет к общему падению политического влияния регионов в системе управления страной. В условиях такого сложно, построенного и неоднородного государства и общества, как Россия, это чревато ростом центробежных тенденций — бегством от центра, в котором нет достаточных возможностей для легальной политической защиты своих интересов. Кроме того, возникают новые проблемы и для

самого федерального центра. По российской Конституции СФ наделен ключевыми стратегическими полномочиями. Помимо права одобрять или отклонять законы, принимаемые Думой, СФ назначает генерального прокурора, аудиторов Счетной палаты, судей Конституционного, Верховного, Высшего арбитражного судов. Совет Федерации дает согласие на направление воинских контингентов за пределы России и дает согласие на введение военного и чрезвычайного положений. Палата является участником процесса конституционных поправок, а также принимает решение об отрешении от должности президента страны. Принятие таких актов требует большого авторитета палаты в глазах общества, иначе решения будут ставиться под серьезное сомнение, что может повлечь за собой тяжелые политические последствия. На наш взгляд, новый СФ таким весом располагать не будет по определению, что делает всю конституционную систему страны гораздо менее устойчивой. По нашему убеждению, предложенная реформа СФ является серьезной ошибкой нового президента. Для обеспечения адекватного представительства регионов на федеральном уровне и гарантий необходимого политического веса СФ следовало оставить порядок его формирования прежним либо перейти к прямым выборам “сенаторов” гражданами (по два члена СФ от региона).

К реформе Совета Федерации тесно примыкает вопрос о Госсовете. Суть вопроса в целесообразности его существования, его статусе и будущем. В Конституции Госсовет отсутствует. Поэтому пока он является консультативным органом при президенте, учрежденным указом главы государства. Рассматривает “стратегические вопросы”, не имея при этом права что-либо решать. Входят в Госсовет только главы регионов, что оставляет без ответа вопрос о месте региональных парламентов и их руководителей. Для придания Госсовету какого-либо прочного статуса нужны поправки в Конституцию, чего президент, по его словам, пока делать не намерен [9]. Таким образом, будущее Госсовета остается неопределенным, но его существование создает новые напряжения в системе власти, усиливает давление на Конституцию и наряду с положитель-

ными аспектами, в частности возможностью прямого диалога главы государства с региональными лидерами, несет в себе и дестабилизирующие тенденции.

Создание семи “федеральных округов” (пишем в кавычках по той причине, что сам по себе этот институт не имеет пока никаких точных определений и правовых рамок) пока порождает больше вопросов, чем ответов. Чем займутся представители президента, когда процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным будет в основном завершен? Как они могут быть эффективны, не имея возможности влиять на межбюджетные отношения и финансовые потоки между центром и регионами? Как можно сочетать их право координации федеральных структур на местах с построенными на принципах единоначалия российскими министерствами и ведомствами? Где грань, отделяющая их право надзора за развитием регионального законодательства от неконституционного вмешательства в законные права и полномочия региональных органов государственной власти? Как расценивать их правовой статус, не закрепленный ни в одном из федеральных законов?

В 2000 году ни один из этих вопросов не получил внятного ответа. Пока складывается впечатление, что создано лишнее звено власти, усложнившее и без того громоздкую государственную систему России, приведшее к росту бюрократии и бюрократических процедур, а также к росту противоречий во всех звеньях управления (внутри Администрации Президента, между полпредами и правительством страны, между ними и губернаторами и т.д.). Можно предположить, что созданный президентом институт семи представителей будет не только решать какие-то проблемы, но и в не меньшей степени порождать новые.

До федеративной реформы 2000 года в российском законодательстве не существовало серьезных правовых механизмов, при помощи которых федеральные власти могли бы восстанавливать конституционный порядок в тех субъектах Федерации, где органами власти принимаются решения, противоречащие федеральной Конституции и федеральному законодательству. Их не было (и нет по сей

день) в отношении вооруженных выступлений сепаратистов, как в Чечне, — до сих пор не приняты федеральные конституционные законы о военном и чрезвычайном положении. Не были предусмотрены и санкции за невыполнение органами власти субъектов Федерации и их должностными лицами судебных решений по приведению правовых актов регионов в соответствие с федеральными Конституцией и законами.

Единственными способами преодоления разногласий между центром и регионами Конституция полагает согласительные процедуры (ст. 85, ч. 1), а также право президента страны своими указами приостанавливать действие актов органов исполнительной власти регионов, противоречащих федеральному законодательству (ч. 2 той же статьи Конституции).

Слабость этих способов поддержания правового порядка привела к введению в 2000 году в федеральное законодательство комплекса принципиально новых норм, которые в совокупности составляют новый правовой институт — институт “федерального вмешательства”, существующий в некоторых современных федерациях (например, в ФРГ). Суть этого института в наделении федеральных органов власти правом в исключительных случаях применять особые меры принуждения к органам власти субъектов Федерации в целях восстановления правового порядка, в первую очередь действия в полном объеме норм федерального законодательства) [10].

Вступивший в силу 29 июля 2000 года Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” дал право президенту России при определенных условиях отрешать от должности всенародно избранное высшее должностное лицо субъекта Федерации, а также временно отстранять его от исполнения служебных обязанностей. Кроме того, у федеральных органов власти появилось право распускать региональные парламенты за неисполнение ими решений судов по приведению приня-

тых ими законов в соответствие с федеральным законодательством.

Позитивной стороной такого подхода является введение механизма ответственности органов государственной власти за неисполнение решений судов. Это повышает авторитет судебной власти и способствует восстановлению единого правового пространства страны.

Опасностью примененного подхода является постановка под вопрос принципа народовластия как фундаментальной основы демократической политической системы России. Можно ли отстранять от должности всенародно избранных глав регионов и глав местного самоуправления, а тем более избранные гражданами региональные законодательные (представительные) органы власти, даже если речь идет о неисполнении решений судов? По нашему мнению, скорее нет, чем да. Административное отстранение и роспуск подрывают веру в демократию, в верховенство суверенитета народа в политической жизни. Лучше было бы пойти другим путем — путем отмены неправомερных актов органов власти регионов и местного самоуправления судами и широкого оповещения граждан о праве неисполнения таких актов. Однако теперь решения приняты, и остается надеяться, что дело не дойдет до практических действий федеральной власти и “федеральное вмешательство” в принятом виде останется лишь “дамокловым мечом” (как, например, в ФРГ, где до него ни разу не доходило дело).

Последним по времени, но далеко не по важности шагом в “федеративной реформе” и централизации власти стало принятие второй части Налогового кодекса и основанного на ней закона о федеральном бюджете на 2001 год. Главным следствием явилось резкое сокращение доли доходов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в консолидированном бюджете страны. Если во второй половине 90-х годов соотношение доходов федерального бюджета, с одной стороны, и совокупности бюджетов субъектов Федерации и бюджетов муниципалитетов — с другой, составляло примерно 50:50, то в 2001 году оно меняется примерно на 60:40. При этом несут потери

и регионы, и органы местного самоуправления. Тот факт, что федеральные органы власти, забирая доходы у регионов, тут же передают их обратно в виде трансфертов и финансирования важных социальных программ (таких как выплата детских пособий и реализация закона об инвалидах), не должен никого обманывать. Так как контроль над передаваемыми средствами оказывается в руках федерального правительства, а направления их расходования могут быть легко изменены в любой следующий год.

Опасность такого подхода заключается в дестимулировании регионов в их экономическом развитии, так как наибольшая доля средств изымается у экономически успешных территорий и передается депрессивным. Поощряется отсталость и иждивенчество. Кроме того, падение доходов органов местного самоуправления увеличивает риски техногенных аварий в коммунальном и энергетическом секторах (наподобие “приморского сценария”).

Оптимальной моделью межбюджетных отношений нам представляется такая модель, при которой расходные полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления строго разграничены между тремя уровнями управления и при этом так же ясно распределены источники доходов, соразмерные этим расходным полномочиям. При этом оптимальной моделью является закрепление за каждым уровнем власти своих независимых источников, одновременно с правом самостоятельного распоряжения ими. Увы, современная Россия бесконечно далека от такого идеала.

Обобщая все сказанное о реформе федеративных отношений, предпринятой новым президентом страны в 2000 году, необходимо заметить, что наряду с несомненными положительными последствиями она несет в себе и ряд весьма серьезных угроз, о которых надо всегда помнить, чтобы избежать крупных и долгосрочных неприятностей [11].

5

Вряд ли можно считать предпринятые Владимиром Путиным в области федеративных отношений шаги частью тщательно продуманного и долгосрочного плана. Та-

кому впечатлению противоречат трудности и колебания, связанные с формированием семи представительств в “федеральных округах”, а также явно импровизационный характер создания и деятельности Госсовета.

Речь может идти скорее о некоем “видении” новым российским руководством ситуации, требующей, по их мнению, ужесточения “властной вертикали”, централизации административной и финансовой власти в руках центра, ослабления политических институтов регионального представительства. Этим объясняется эскизность и логическая незавершенность принимаемых мер, в частности отсутствие их должного законодательного оформления (например, внесения в Думу законопроектов о “федеральных округах” и представителях президента в них, или о статусе и полномочиях того же Госсовета). Отсюда вытекает малопредсказуемый характер самих реформ и их долгосрочных последствий. Российская власть, как это часто происходило в прошлом, исходит из предположения, что “ситуация не терпит отлагательств”, что “надо немедленно действовать”, и действует по наитию, импровизируя по ходу самих действий, не имеющих ни ясного плана, ни серьезного прогноза последствий.

В этом контексте находится и вопрос о возможном изменении состава субъектов Российской Федерации, в том числе и в форме их укрупнения (т.е. в объединении нескольких регионов в один).

Соответствующий закон пока не принят, но его принятие должно произойти уже в скором времени. Согласно существующему в Государственной думе проекту для объединения субъектов Федерации требуется соблюдение ряда важных условий и процедур. Прежде всего должно быть решение законодательных и исполнительных органов соответствующих регионов. Затем в этих территориях должны пройти референдумы об объединении, на которых большинство граждан должно высказаться за объединение. Только после этого парламенты регионов вносят проект федерального конституционного закона о поправках в Конституцию и об объединении в Думу. Принятие закона обеими палатами федерального парламента, под-

писание и обнародование его президентом страны означает юридическое решение об объединении и начало его практической реализации.

Как можно убедиться, механизм весьма сложен и практически исключает укрупнение на основе федеральных округов. В то же время нельзя исключать в ближайшие годы единичных случаев такого объединения, особенно в случае с небольшими автономными округами, не имеющими средств к нормальному существованию и стремящимися к объединению с более крупными и финансово привлекательными субъектами Федерации*.

Вряд ли стоит ожидать и превращения семи “генерал-губернаторов” в сильные центры власти. Для этого у них недостает ключевых ресурсов. Они не распоряжаются частью федерального бюджета, кроме средств на текущие административные расходы. Они не могут оказывать решающее влияние на федеральных служащих, работающих в регионах, так как последние подчинены прежде всего своим непосредственным начальникам в Москве. Наконец, они не в состоянии глубоко проникнуть в систему управления самими регионами, так как региональные власти и их полномочия прочно защищены федеральной Конституцией и законодательством. Вряд ли кто-то всерьез возьмется за кардинальное изменение этой системы координат. Потому представители президента обречены на постоянную борьбу за свое аппаратное и политическое выживание без сколько-нибудь серьезных шансов на успех.

6

После десятилетия решительного расширения прав и полномочий органов власти субъектов Федерации (принимавшего формы то “парада суверенитетов”, то борьбы за “договорную федерацию”, то за эксклюзивные двух-

* Так и случилось: в 2003–2005 годах на основе принятого федерального конституционного закона состоялись решения о создании Пермского края (на основе объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа), а также укрупненного Красноярского края путем включения в него Эвенкийского и Таймырского автономных округов.

сторонние договоры в рамках конституционной федерации) 2000 год стал годом частичного возврата к временам административной и финансово-бюджетной централизации. Это не сопровождается пока реформой действующей Конституции. Централизация проходит в форме соответствующих основному закону страны изменений существующих институтов (как в случае с реформированием Совета Федерации), создания не противоречащих Конституции органов (Госсовет и семь представительств президента в федеральных округах), заполнения “серых зон” или пробелов Конституции, когда не вполне ясна юридическая чистота предлагаемых главой государства решений (случай с учреждением института “федерального вмешательства”).

Конституционные основы и основные механизмы российского федерализма остаются неизменными. Отчасти ограничена самостоятельность регионов и снижен их политический вес, а также значительно выросли возможности федерального центра по контролю над территориями. Но природа российского федерализма пока не претерпела качественных изменений.

Возникновение политической оппозиции из числа недовольных централизацией региональных лидеров представляется маловероятным. Тем более что состоящий из них Совет Федерации одобрил все эти меры. В то же время вполне возможны отдельные случаи противостояния региональных руководителей и федеральных органов власти (что уже и происходит с Э. Росселем и Н. Федоровым). Если централизация в будущем обернется ухудшением уровня жизни в регионах, потерей возможностей региональных властей в решении реальных проблем регионов, если “генерал-губернаторы” в глазах граждан не смогут предъявить убедительные доказательства своей необходимости и эффективности, то общественное мнение может изменить свое отношение к централизаторской политике центра и дать толчок к новой волне федералистских настроений (как это было в начале 90-х годов). В республиках это вполне может приобрести оттенок роста националистических настроений.

Исторически Россия может развиваться только как федерация. Иного способа удержать вместе и гармонизировать это огромное культурное, многоэтническое и экономическое пространство, не существует. Российскому государству и обществу в ближайшие десятилетия предстоит найти тонкую грань между стремлением обеспечить единые правила игры на всей территории России и учетом всего ее многообразия. Любое нарушение равновесия будет чревато, с одной стороны, ее “империализацией” с угрозами последующего неконтролируемого распада и, с другой, распадом на мало связанные и разделенные множеством барьеров сегменты. При склонности российской власти и общества к простым и быстрым решениям удержать такой баланс будет необычайно трудно. Но *в удержании равновесия между централизмом и децентрализацией будущее России как единого государства.*

Примечания

1. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998, с. 39.
2. Там же, с. 40–41.
3. Там же, с. 40.
4. Там же, с. 40.
5. Там же, с. 77–79.
6. См. подробнее об этом в кн.: Рыжков В.А. Четвертая Республика. Очерк политической истории современной России. М.: Ad marginem, 2000, с. 20–28, 42–43.
7. Там же, с. 100–120
8. Парламентская газета. 2001. 12 января, с. 2.
9. Независимая газета. 2000. 26 декабря, с. 1, 8.
10. См. об этом подробную статью автора в журнале “Выборы”, № 9–10, 2000 г., с. 2–7.
11. Об этом см. также: Иванченко А., Рыжков В., Салмин А. Вперед, в прошлое, или назад, в будущее? “НГ”, 18.01.2001, с. 8.

О принудительной вентиляции*

Сейчас много говорят, в том числе и в Кремле, о необходимости обновления политической элиты страны. Создатель известной теории правящих классов итальянский социолог Гаэтано Моска утверждал, что даже кровавая массовая революция не способна полностью и разом сменить всю элиту. Ведь и при советской власти еще долго существовали топ-менеджеры с опытом работы в царской России.

Кардинальная смена элит сегодня невозможна технически, физически, биологически. Она будет идти постепенно, и меня больше интересует направление этого процесса. Здесь есть две новости: хорошая и плохая. Хорошая новость заключается в том, что на проходящих сейчас губернаторских выборах наиболее одиозные фигуры все-таки в основном проигрывают и уходят. Очень плохая новость — недавнее голосование в Госдуме, когда мои коллеги приняли поправки в Закон об основных принципах организации законодательных и исполнительных органов госвласти субъектов РФ, позволяющие некоторым губернаторам избираться на третий срок.

Я был одним из основных разработчиков и автором этого закона и очень дорожил именно заложенным в него ограничением для руководителей регионов — не более двух сроков. Почему? У нас в стране еще не создано ответственное гражданское общество. Люди не могут защитить себя от бюрократии. У нас нет независимых судов, сильной региональной прессы, нет влиятельных неправительственных организаций и политических партий. В этих условиях власть в регионе рано или поздно превращается в автори-

тарный режим. Потому что как-то так само собой происходит, что человек через год или два после прихода к власти подминает под себя нефтезаводы, энергетиков, милицию, ФСБ, прокуратуру. Затыкает рот прессе. Задавливает оппозицию, мэров, местное самоуправление. И возникает авторитарный режим.

Через четыре года, когда начальнику идти на новые выборы, в регионе уже ничего не шевелится, и руководитель вновь избирается. Проходят еще четыре года... Если не поставить ограничителей, то эти режимы могут быть вечными. Причем у таких режимов есть одна общая закономерность: они коррумпируются, обрастают родственниками и друзьями. Бизнес начинает раздаваться друзьям, знакомым, сватьям, зятьям, любовницам и т.д. Получается круг, в котором зло воспроизводится. Апатичное, непросвещенное и равнодушное общество порождает коррумпированную авторитарную власть, а коррумпированная авторитарная власть, тем более когда она долго засиживается на месте, еще больше разлагает общество и еще глубже погружает его в апатию и равнодушие.

Поэтому ограничение в Конституции для президента, а в нашем законе — для региональных глав двумя сроками я называю принудительной вентиляцией легких. Оно, конечно, не решает всех проблем, но помогает с ними справиться. И если у нас нет пока общественных преград авторитаризму, надо создавать хотя бы юридические и временные пределы.

Мы шесть лет пробивали этот закон, семь раз преодолевали вето Совета Федерации и президента, и все-таки в октябре прошлого года Борис Ельцин закон подписал. И это был очень важный шаг в направлении к демократии и гражданскому обществу.

Впрочем, я и теперь не считаю, что все потеряно. Поправки, внесенные Госдумой, являются компромиссом, временной мерой, и воспользоваться ими смогут только восемнадцать нынешних руководителей регионов, и не факт, что все из них пойдут на новые выборы и тем более в них победят. Эти поправки просто удлиняют переходный период, что, впрочем, тоже плохо.

* Эксперт. 2000. 11 декабря.

Кроме того, девяносто пять депутатов Госдумы подписали запрос в Конституционный суд с просьбой рассмотреть эти поправки на соответствие основному закону страны. Я уверен, что КС все же примет точку зрения большинства в парламенте и согласится с законностью поправок как временной меры, не отменяющей положения этого закона. То есть главное сохранено.

В рамках административной реформы, к которой я отношусь в целом весьма критически, делаются некоторые попытки ограничить произвол региональных начальников, у федеральной власти появились законодательные возможности даже для снятия их с должности. Если вслед за укреплением вертикали власти, а лучше одновременно с этим будут проводиться и другие реформы — в первую очередь судебная, — тогда и дискуссии о сроках правления станут не столь актуальны.

Новый застой*

Лед тронулся. Одновременно на берегах двух рек, Невы и Волги, питерский губернатор заявил, что готов в будущем выдвигаться на свой третий срок, а саратовские депутаты решили, что отсчет числа сроков для действующего губернатора области должен начинаться с октября 1998 года. А это значит, что при удачном стечении обстоятельств Владимир Яковлев и Дмитрий Аяцков еще очень долго (до 2008 и 2010 годов соответственно) смогут править вверенными им регионами. Как и более шести десятков их коллег в других субъектах Российской Федерации.

Политический лед, державший в напряженном затишье региональную политическую жизнь на протяжении последних трех месяцев, был в одно мгновение растоплен судьями Конституционного суда России. Последние решили, что все (часто не первые) сроки, отработанные главами регионов до вступления в силу федерального закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, как и сроки, пришедшиеся на этот момент (18 октября 1999 года), не засчитываются. Те немногие регионы, в конституциях и уставах которых на октябрь 1999 года сохранился запрет на третий срок, сами должны решить, как считать эти сроки. Саратовцы уже решили этот вопрос в пользу действующего главы региона. А Владимиру Яковлеву еще предстоит “поработать” со своими законодателями. Но он один из очень немногих, у кого могут возникнуть сложности с получением “разрешения” на новое переизбрание.

* Ведомости. 2002. 23 июля.

Отовсюду слышится гул одобрения. “Мудрое решение”, — в один голос твердят президенты и губернаторы. “Да не то слово”, — вторят им миллионы других довольных. Потому что в действительности заинтересованных в последнем решении КС в России гораздо больше, чем несколько десятков действующих региональных “хозяев”. Губернатор в России гораздо больше, чем просто всенародно избранный глава исполнительной власти субъекта Федерации, обязанный блюсти федеральные и региональные законы, а также рачительно хозяйствовать. На него в реальности “завязано” гораздо больше сил и интересов. Это многочисленные чиновники, обязанные “самому” своим назначением и ростом. Региональные бизнесмены, в свою очередь обретшие процветание благодаря этим самым чиновникам, создающим привилегированные условия “своим” в ущерб “чужим”. Общероссийские бизнес-группы, успевшие “выстроить” отношения именно с этим лидером и его командой. Главы городов и районов, избранные при его поддержке. Средства массовой информации, держащие его сторону и получающие за это дотации и налоговые послабления. Пенсионеры, получающие “его” надбавки. Учителя, живущие на “его” доплаты. Строители, получающие заказы от “него” же. И многие, многие другие.

Миллионы и миллионы сильных и влиятельных, как и “простых” людей по всей стране, заинтересованы в сохранении статус-кво. Их должности, доходы и положение зависят от прочности пирамиды, на вершине которой находится президент (губернатор). Последний выступает как создатель системы, ее патрон и гарант. Свободные конкурентные выборы ставят все это под удар и потому считаются явлением нежелательным.

Сегодня из 89 субъектов Российской Федерации авторитарные (лишенные реальной политической конкуренции) режимы разной степени жесткости сложились по меньшей мере в 60. Таких мест, как Красноярский край, где на каждых выборах разворачивается подлинная борьба с открытым финалом, явное меньшинство.

Безусловно, первый тип режимов гарантирует политическую стабильность. Сильные “хозяева” провинций,

умеющие легко обеспечивать свое собственное переизбрание, вполне могут помочь сделать это и федеральному президенту. Более того, их лояльность может оказаться полезной при внедрении в жизнь экономических реформ последнего времени.

Но одновременно такие режимы порождают три фундаментальные и неразрешимые для них самих проблемы. Убивая всяческую политическую конкуренцию, они выходят из-под общественного контроля, а административный контроль федерального центра редко бывает эффективным. Отсутствие оппозиции и общественного контроля способствует неэффективности региональных экономик, так как вслед за политической подавляется экономическая конкуренция. Региональные и местные рынки (от рынка бензина до рынка лекарств) часто делятся между привилегированными группами бизнесменов при подавлении “чужих” предпринимателей. Первое и второе, вместе взятые, порождают системную коррупцию, когда власть и бизнес тесно переплетаются друг с другом, делая перемены в этих затхлых и темных сообществах почти невозможными.

Многие комментаторы решения КС говорят о том, что за спиной судей стоит Администрация Президента и сам Владимир Путин. Что состоялся компромисс между главой государства и губернаторами, за который последние должны заплатить поддержкой на предстоящих президентских выборах и поддержкой экономических реформ. Если первое вполне возможно, то второе представляется неочевидным. Монополизированные, коррумпированные и несменяемые региональные режимы — плохое подспорье экономическому росту. Скорее — серьезное препятствие для него.

Тяжелый удар нанесен и по демократии. Получая власть на выборах, региональные автократы первым делом стремятся лишить выборы их существа. Сплошь и рядом мы видим, как они идут к очередному своему избранию, сметая на своем пути все и не считаясь ни с законом, ни с приличиями. Решение КС закрепляет такое положение и даже поощряет его. Сегодня главы регионов, полу-

чившие право избираться еще на один или даже на два срока, утратят свои усилия по беспощадному подавлению любой возможной альтернативы. Многие из них в итоге будут властвовать своими землями в общей сложности от 12 до 20 лет! Таких в России потенциально может оказаться 53 (!) человека.

Разумеется, само по себе *право* избираться еще и еще не означает *гарантию* такого политического долголетия. Как показал опыт А. Руцкого, М. Николаева, Р. Аушева и некоторых других, федеральный центр, если захочет, способен на многое. Положение губернаторов также усугубили реформирование Совета Федерации, потеря ими уголовного иммунитета, централизация бюджета и введение партийных списков на региональных выборах. Риски их профессии резко возросли. Но и их сила по-прежнему очень велика. Из 15 выборов глав регионов, состоявшихся в 2001 году, только в двух случаях действующие губернаторы не баллотировались на новый срок. Из пошедших на выборы победили 8, проиграли 5. Это был неудачный для губернаторов год: обычно процент побед выше.

Таким образом, Конституционный суд своим решением поддержал сложившиеся авторитарные региональные режимы, затруднил дело демонополизации и открытия региональных рынков, создал сложности для смены и омоложения региональных элит и для борьбы с коррупцией. Его вердикт затрудняет демократизацию региональной политической и общественной жизни, откладывая смену власти в большинстве регионов на 6–10 лет. У КС была возможность дать иную интерпретацию запутанному спору о “третьем сроке”. Но он ею не воспользовался, постаравшись максимально угодить всем. Запрет на третий срок подтвержден, но отнесен в будущее. Нынешние лидеры регионов получили возможность продлить свой политический век.

Похоже, что высший судебный орган России на наших глазах переживает серьезную эволюцию. Прежде его решения, как правило, способствовали закреплению демократических ценностей и укреплению демократических институтов и процедур. Когда-то КС признал не-

конституционной предпринятую Борисом Ельциным попытку слить в силовое суперведомство КГБ и МВД. Потом допустил к участию в политике возрожденную компартию. В 1993 году высказался против роспуска парламента, за что сам подвергся болезненной реформе. В 1997 году принял решение о невозможности для Бориса Ельцина идти на третий президентский срок. Одобрил смешанную систему выборов депутатов Госдумы, поддержав тем самым молодую российскую многопартийность. Наконец, вступился за конституционные права местного самоуправления в известном “удмуртском деле”. А были еще либеральные решения об отмене прописки, по уголовно-процессуальному кодексу и многие другие.

Теперь все чаще принимаются решения другого рода. Регионам предписано изъять из своих конституций понятие суверенитета. Подтверждено право президента страны за нарушение законов отстранять от должности избранных глав регионов. Принято решение о так называемом третьем сроке. Как свидетельствует история других стран, конституционные суды часто играют определяющую роль в становлении свободы, демократии и эффективной экономики. Они в состоянии поставить заслон авторитарным тенденциям и поощрять демократические перемены. Вряд ли последнее решение нашего Конституционного суда — из этого ряда. Какими бы мотивами оно ни было продиктовано.

Заботы и долги*

Осенью 2000 года, а точнее, с началом зимы, энергетический кризис в Приморье вышел на первое место в российских информационных сводках, затмив собой скандальные итоги президентских выборов в Америке и войну в Чечне. Вся страна с замиранием сердца следила за чрезвычайными мерами, предпринимаемыми местными и федеральными властями по восстановлению тепло- и энергоснабжения дальневосточных городов и поселков. На экранах телевизоров можно было видеть кошмарные съемки из детской больницы, где больные ребятишки кутались в одеяла, а из их ртов шел морозный пар. Министр по чрезвычайным ситуациям Сергей Шойгу лично составлял и возглавлял бригады слесарей и ремонтников, а полпред президента Пуликовский сурово грозил губернатору Наздратенко снятием с должности. СМИ сообщили о возбуждении одиннадцати уголовных дел. Мэр одного из городов добровольно ушел в отставку.

Однако, несмотря на все эти титанические усилия, города и поселки продолжали оставаться без тепла и света. По причине, которая осталась не выявленной всеми многочисленными комиссиями. По причине, выглядящей на первый взгляд очень простой. Заключающейся в том, что все пострадавшие и вышедшие из строя системы и объекты — жилье, котельные, теплосети, больницы и школы — являются муниципальными, т.е. принадлежащими органам местного самоуправления.

* Опубликовано в журнале “Финансы”, № 2, 2001 г., в сокращенном виде под заголовком “Финансовые проблемы местного самоуправления”. В авторской редакции публикуется впервые.

Заботы и долги

Обычный российский гражданин, как правило, плохо разбирается в структуре управления российским государством. Ему обычно невдомек, что в его родном городе (порой на одной улице) часто соседствуют схожие учреждения, имеющие при этом совершенно разный правовой статус и финансовое положение. Например, три очень похожих больницы. Одна из них может быть федеральным медицинским центром, финансируемым из средств федерального бюджета. Другая — краевым или областным кардиологическим центром, финансируемым из средств бюджета субъекта Федерации. А третья — городской клинической больницей, живущей на средства городской казны. Благополучие каждой из них напрямую зависит от состояния соответствующих бюджетов. Этим объясняются, в частности, случаи, когда врачи соседних медучреждений получают разную зарплату или же кто-то из них не получает ее вовсе.

Другой пример на ту же тему. Летом 2000 года у Дома правительства в Москве состоялся массовый митинг работников общественного транспорта, съехавшихся со всей страны. Водители трамваев, троллейбусов и автобусов, ремонтники транспортных парков протестовали против низких зарплат, отсутствия средств на закупку новой техники, потери всяческих перспектив. Пресса и общественное мнение сочувственно поддержали забастовщиков. Ведь многие миллионы россиян сталкиваются с развалом общественного транспорта практически ежедневно. Но мало кто обратил внимание на тот факт, что адресат акции — правительство России — не имеет к общественному транспорту никакого отношения — ведь весь он является *муниципальным* (не считая появившегося в последние годы частного сектора городских перевозок — но это отдельная тема).

Львиная доля общественных услуг, которыми пользуется гражданин в своей повседневной жизни, предоставляются ему органами местного самоуправления.

Электроэнергию к электрической лампочке и уютю доставляют муниципальные электросети. Тепло в бата-

реи поступает от муниципальных теплосетей. Лифты в доме поддерживает городское лифтовое хозяйство. Город вывозит мусор и чистит дворы от снега. Дети ходят в муниципальные детские сады и учатся в школах, подавляющее большинство которых находятся на муниципальных бюджетах. Большинство поликлиник и больниц также являются муниципальными. Всего по России в расходах консолидированного бюджета страны через муниципальные бюджеты финансируется 64,9% расходов на образование, 61,6% — на жилищно-коммунальное хозяйство, 57,8% — на здравоохранение и 50,6% — на социальное обеспечение.

Кроме того, в 90-е годы большинство промышленных предприятий страны отказалось от так называемой социальной сферы (заводского жилья, больниц, детсадов, дворцов культуры, пионерлагерей). Во многих местах переданных предприятиями объектов “соцкультбыта” оказалось больше, чем до этого имели городские власти. Теперь за эти огромные фонды полностью отвечают муниципалитеты.

В отличие от других стран, в которых развито местное самоуправление, в России львиная доля расходов местных (городских, районных, поселковых) бюджетов идет на содержание и дотации коммунальному хозяйству (до 30% всех трат) и содержание социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, детские дома и дома престарелых и т.п.) — до 55–60% всех расходов. Только 10–15% уходит на зарплату муниципальным служащим (местным чиновникам, врачам, учителям, дворникам, работникам ЖЭУ и т.д.) Для сравнения, в странах Западной Европы 70–80% расходов муниципалитетов уходит на зарплату и 20–30% — на финансирование муниципального хозяйства*.

Все эти расходы непосильным грузом ложатся на местные власти. Главы городов и поселков мечутся между чи-

* В 2005 году ситуация резко изменилась. Политика федерального центра по изъятию доходов у муниципалитетов привела к тому, что доля зарплат в местных бюджетах резко — в несколько раз — возросла. Но произошло это за счет обвального и вынужденного сокращения прочих расходов.

новниками краевых и областных администраций, выпрашивая у них деньги на покрытие чудовищных дефицитов местных бюджетов; ведут переговоры с директорами региональных подразделений РАО ЕЭС России и с поставщиками угля и мазута, умоляя первых не отключать от тепла и света жилые кварталы, а вторых — поставить необходимое для обогрева и освещения населенных пунктов топливо в долг (так как денег нет, а людей не бросишь); объясняются с разгневанными водителями муниципальных автобусов, которые не получают зарплату и не имеют денег на покупку бензина, и со слесарями-сантехниками из ЖЭКов, коим бюджет платит гроши (к тому же нерегулярно и в последнюю очередь); пытается найти компромисс между главврачами муниципальных больниц, у которых нет средств даже на бинты и шприцы, и с директорами школ, у которых нет средств на покупку мела и зарплату уборщицам.

Груз разнообразных и насущных расходов, лежащий на российских муниципалитетах, и хронический дефицит их бюджетов привели в 90-е годы к колоссальному росту кредиторской задолженности органов местного самоуправления. В России есть города, счет долгов которых идет на миллиарды рублей и сопоставим с их годовыми бюджетами. При этом в отличие от России, имеющей долги прежде всего перед иностранными государствами и частными банками (так называемыми Парижским и Лондонским клубами), и субъектов Федерации, набравших кредиты у российских коммерческих банков, муниципалитеты львиную долю своих долгов имеют перед энергетиками, угольщиками, газовиками, связистами, водоканалами, то есть перед теми, у кого они последние годы правдами и неправдами получали ресурсы и услуги без полной оплаты, с кем проводили умопомрачительные и разорительные взаимозачеты, с кем занимались причудливым бартером (типа “долги за земельные участки”).

Общая сумма задолженности органов местного самоуправления неизвестна (что само по себе говорит о недопонимании обществом и государством остроты и существования проблемы). Ясно только, что она колоссальна. Курс государства и естественных монополистов на ужесточение

платежной дисциплины и взыскание старых долгов, отчетливо проявившийся в 2000 году, резко усугубил положение муниципалитетов. Доля средств, идущих на дотации коммунальному хозяйству, резко возросла (свою роль сыграл, конечно, и резкий рост цен на энергоносители). Там, где возврата долгов требовали особенно жестко, а денег оказалось особенно мало, подготовиться к зиме не удалось, а дома часами и сутками стоят без тепла и света. Например, в Приморье или на Камчатке.

Другие “расходные полномочия”

Мы убедились, сколь обширны и обременительны “естественные” расходы городов, районов и поселков. Местные власти не в состоянии сами справиться с их тяжестью. Но есть еще нечто, не имеющее отношения к природе местного самоуправления, но тем не менее вмененное ему для неукоснительного исполнения.

Посмотрите вокруг внимательно, и вы поймете, что я имею в виду. Если ваш сосед, живущий за стенкой, работает в милиции (прокуратуре, суде, налоговой полиции, ФСБ и т.п. — все равно), то за квартиру, свет, тепло, телефон и другие коммунальные услуги он платит только 50%. В метро, автобусе, троллейбусе и трамвае он едет по удостоверению — бесплатно. Вполне вероятно, что он имеет также право на внеочередное получение муниципального жилья.

В крупных и даже средних городах России счет федеральных чиновников и служащих, имеющих подобные права и льготы, идет на десятки и сотни тысяч. Впрочем, они есть практически в каждом населенном пункте России.

Идем дальше. Среди нас немало инвалидов, ветеранов, чернобыльцев, афганцев, вынужденных переселенцев и беженцев, переселенцев с Крайнего Севера. Все они также имеют различные права и льготы, которые обязаны обеспечить органы местного самоуправления.

Федеральные законы, на основании которых предоставляются все перечисленные права и льготы, появились

на свет главным образом в 1993–1995 годах. В тот период законодатель думал только о содержании льгот и их объеме. И писал просто и бесхитростно: “квартплата — 50%, плата за телефон — 50%, проезд в общественном транспорте — бесплатно, в течение трех месяцев по месту жительства местные органы власти обязаны предоставить жилье”, — и т.д. Меньше всего тогда думали о том, кто за все это будет платить. Кто будет возмещать энергетикам недостающие 50% оплаты их услуг? Или коммунальщикам — за содержание жилья и покупку труб и вентиляций? Или теплосетям — за тепло и горячую воду? Или городскому транспорту — за бесплатную перевозку многих тысяч пассажиров в течение многих лет? Или частным телефонным компаниям, несущим убытки от обслуживания льготников? Или объяснит инвалиду причину отсутствия в аптеке положенных ему бесплатных лекарств? А ветерану — причины неисполнения Федерального закона “О ветеранах”?

Жизнь и закон распорядились так, что за все это отвечают органы местного самоуправления. По-научному это называется “передачей с федерального и субфедерального уровней государственной власти расходных полномочий на уровень органов местного самоуправления”. По жизни же получается большая несправедливость и неразбериха, так как полномочия сверху вниз передаются, а деньги — нет. Граждане требуют (совершенно законно и справедливо) реализации своих прав, в том числе в судах. Граждане выигрывают дела, а платят за все органы местного самоуправления. Чиновники, получающие зарплату из федерального бюджета, пользуются всеми услугами городских служб на льготных условиях, но вплоть до начала 2001 года никто и никогда не возмещал муниципалитетам эти расходы.

Бюджетная система в России чрезвычайно запутанна. И если между Москвой и регионами противоречия худо-бедно удалось урегулировать с помощью Бюджетного кодекса и ежегодных законов о национальном бюджете, то внутри субъектов Федерации царит хаос и произвол. Каждый регион выстраивает систему отношений с местными бюджетами по-своему, часто исходя из политических соображений. Так что “расходные полномочия”, вменяе-

мые местному самоуправлению, формируются своим чередом, а доходы местных бюджетов — своим. И связи между двумя этими процессами никакой!

На этом примере можно видеть слабость и общую фантастичность современного российского законодательства. Ведь в соответствии с основополагающим Федеральным законом “Об общих принципах местного самоуправления” (вступившим в силу 28 августа 1995 года) ситуация, при которой на места передаются обязательства государства перед гражданами, и при этом никто не заботится о передаче соответствующих ресурсов, принципиально исключается.

В статье 6, пункте 4 названного закона читаем: “Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации *с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов*” (выделено мной — В.Р.).

В статье 36, пункте 3 того же закона имеется следующее обязательное требование к структуре местных бюджетов: “В доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и *осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации*” (выделено мной — В.Р.).

А уж для того, чтобы ни у кого не возникло никаких сомнений на сей счет, закон гласит (в статье 38):

“1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, *ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации*” (выделено мной — В.Р.). Разумеется, вы можете перелистать вперед и назад весь федеральный бюджет за любой год и первый попавший под руку региональный бюджет и не найти ничего похожего на то, что требует закон.

“2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникающих в резуль-

тате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, *компенсируются органами, принявшими решения*. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. *Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются в пределах переданных им в качестве компенсации средств*” (выделено мной — В.Р.).

Право, авторы закона были очень наивными людьми! Полномочия и доходы местного самоуправления пересматриваются ежегодно, а то и чаще. Само собой, никто при этом и не думает давать за это какую-нибудь компенсацию. Что же касается выполнения обязательств “в пределах переданных им... средств”, то попробуйте докажите в суде, что гражданин не получил положенного из-за нарушения закона о местном самоуправлении в части передачи средств вслед за обязательствами. Особенно если истец — молодой судья, а предмет иска — немедленное выделение квартиры (реальных примеров сколько угодно). Ответчик — орган местного самоуправления — проигрывает в подобных ситуациях 99 судебных разбирательств из 100.

Благие пожелания (вдумайтесь!) закона за пять лет его существования так и не были реализованы. Более того, все эксперты по развитию местного самоуправления в России едины в том, что год от года бюджетно-финансовое положение муниципалитетов усугубляется. Объем “расходных полномочий” непрерывно растет, а доходы местных бюджетов неуклонно сокращаются.

Тающие доходы

Все последние годы доходы местных бюджетов стремительно падают. Только за период 1992–1996 годов их доля в консолидированном бюджете страны уменьшилась с 27,6 до 21,4%.

“Виновниками” этого процесса являются федеральные и региональные власти. Первые при принятии всяко-

го значимого акта в бюджетной и налоговой сфере (вроде Налогового или Бюджетного кодексов РФ) напрочь забывают о существовании местного самоуправления и его многочисленных проблем. Вторые стремятся просто “держать и не пущать” местную власть, выбираемую народом и перед ним ответственную. Межбюджетные отношения становятся основным средством политического контроля глав регионов над местным самоуправлением.

Основу доходов местных бюджетов составляют отчисления (постоянно меняющиеся год от года) от налога на прибыль предприятий, подоходного налога на физических лиц, акцизов, платежей за пользование природными ресурсами, налога с продаж, на вмененный доход и нескольких других.

Большинство из них являются федеральными или региональными и влиять на их ставки и долю отчислений местные власти не могут.

Что же касается собственно местных налогов, то еще ранее, при принятии первой части Налогового кодекса, были отменены сразу 13 (!) местных налогов. Остается только три собственно местных налога (на рекламу, на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы), которые дадут не больше 2–3% доходов муниципальных бюджетов. Добавлю к этому, что введение нового *регионального* налога на недвижимость вместо местных налогов на имущество физических лиц и на землю еще больше обескровит местные бюджеты.

2001 год будет ознаменован очередным сокращением доходов местных бюджетов. Произойдет это в связи с принятием второй части Налогового кодекса России, которая отменяет ключевой для муниципалитетов местный налог на содержание жилищно-социальной сферы (1,5% с оборота предприятий), оставляет в федеральном бюджете весь НДС, вводит “плоскую” шкалу подоходного налога. *В целом сокращение собственных доходов муниципальных бюджетов составит в 2001 году не менее 26 млрд рублей (или почти 10%).*

Как можно убедиться, ни о какой финансовой самостоятельности органов местного самоуправления не мо-

жет идти и речи. Они полностью зависят от решений федеральных и региональных органов власти и от отчислений от налогов и дотаций и субвенций, которые они получают сверху. Некоторое исключение составляют только два-три десятка крупных республиканских, краевых и областных центров, где собственные доходы позволяют формировать более или менее сбалансированные бюджеты. Но они не определяют общей картины (напомню, что в России сегодня 12 215 муниципальных образований)*.

В результате такой бюджетной системы подавляющее большинство российских органов местного самоуправления в состоянии самостоятельно сформировать не более 30% своих доходов, а остальные 70% получает в виде отчислений и дотаций, определяемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Местное самоуправление — банкрот

В течение 90-х годов между “расходными полномочиями” и доходами местного самоуправления образовались своего рода “ножницы”, режущие буквально по живому — по условиям жизни российских граждан. В 1999–2000 годах доля доходов муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете России составила 21–22%, а уровень расходных обязательств — не менее 32%.

При этом в среднем *хронический дефицит местных бюджетов* по стране составляет не менее 30%. И это не считая огромной кредиторской задолженности, накопленной за предыдущие годы.

По оценкам Конгресса муниципальных образований России, в 2001 году в результате централизации налогов и бюджетных средств в федеральном бюджете доля доходов муниципалитетов в консолидированном бюджете России упадет до 18% (!).

* С 1 января 2006 года в результате принятия нового закона о местном самоуправлении (в рамках так называемой реформы Козака) в России должно быть около 25 000 муниципальных образований.

В этой ситуации нельзя не согласиться с мнением ведущих экспертов, что местное самоуправление в России в нынешних условиях фактически является институтом — финансовым банкротом. Перед кредиторами, перед гражданами и перед вышестоящими органами власти. К сожалению, такое положение дел делает вполне вероятным повторение “приморского сценария” уже в ближайшую зиму в других регионах России. Также возрастает опасность перебоев с выплатой заработной платы муниципальным “бюджетникам”, ухудшения снабжения школ, библиотек и больниц, находящихся на содержании муниципальных бюджетов.

Два пути

Сегодня многие чиновники и эксперты активно заговорили о “неудачном эксперименте” с созданием в России института местного самоуправления, об “ошибочном” отделении местного самоуправления от государственной власти в действующей Конституции 1993 года. Сильны настроения “достроить” “вертикаль власти” до самого нижнего этажа, вернуться к практике назначения руководителей городов, районов и поселков вышестоящими начальниками. На нынешние муниципалитеты списываются все неприятности с электричеством и теплом, низкий уровень медицинских и образовательных услуг и т.д.

Я постарался показать, что эти обвинения чаще всего несправедливы. Органы местного самоуправления умудрялись все эти годы нести практически непосильную для них нагрузку, будучи обременены множеством своих и чужих обязательств и при этом не имея даже самых минимальных средств для их выполнения.

Остается вторая альтернатива — *укрепление и развитие местного самоуправления.*

Местное самоуправление — самый близкий к людям и самый доступный для их непосредственного контроля уровень власти. Там лучше всего видны наиболее эффек-

тивные направления распоряжения ограниченными средствами. Наконец, на этом уровне власти труднее всего украсть общественные деньги. Только на местном уровне рождается сильное и устойчивое гражданское общество. Отказ от демократии и самоуправления на самом массовом и близком к гражданам уровне власти имел бы драматические последствия для будущего России.

Ясное разграничение расходных полномочий между уровнями власти на годы вперед. Закрепление за местными бюджетами отдельных налогов, достаточных для формирования их доходов в размере не менее 70% от объема минимальных расходных полномочий. Полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень. Увеличение доли доходов (и прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны не менее чем до 25%. Таковы самые первые и самые важные шаги, которые необходимо предпринять на этом пути.

Такая реформа, вне всяких сомнений, привела бы в течение ряда лет к реальному улучшению условий жизни наших людей, повышению качества общественных услуг, укреплению традиций политической демократии и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов и, уверен, исключению в принципе ситуаций, подобной той, что мы наблюдаем сегодня в Приморье.

Центр — регионы: разграничение полномочий

Станут ли “реформы Козака”
гарантией успешного развития общества?*

Недавно Государственная дума приняла ряд законов, обсуждение которых вызвало в зале пленарных заседаний бурные дебаты. Законы так или иначе затрагивают интересы каждого россиянина. Это так называемые реформы Козака, заместителя руководителя Администрации Президента, касающиеся разграничения полномочий между различными уровнями российской власти. Законы вступают в силу с 1 января 2005 года. Независимый депутат Владимир Рыжков был среди тех, кто голосовал против их принятия. Почему — об этом в его беседе с нашим корреспондентом Натальей Долгушиной.

Вопрос. Разграничение полномочий между различными уровнями государственной власти — вопрос принципиальный. Значит, уместно в данном случае обратиться к основному закону страны — что там сказано по этому поводу?

Ответ. В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, были расписаны полномочия, находящиеся в ведении Российской Федерации: принятие и изменение Конституции, федеративное устройство и территория Российской Федерации, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, оборона и безопасность, внешняя политика и международные отношения, а также полномочия совместного ведения центра и регионов. Например, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, координация вопросов здравоохранения, социальная политика, вопросы владения лесами, водными объектами, не-

драми. Что понимать под “совместными полномочиями”, Конституция не уточняла. Как распоряжаться, например, нефтяными запасами, было записано позже, в Законе “О недрах”. Нечеткое разграничение предметов ведения между центром и регионами вызывало и вызывает огромное количество конфликтов и споров. Это одна из острых проблем, выявленных за 10 лет действия российской Конституции.

Вторая проблема вытекает из первой и заключается в том, что если нет ответственных, нет и ответственности. Значит, что-то можно и не исполнять, например закон о ветеранах или о детских пособиях, как это повсеместно и происходило. Было время, когда за них отвечали муниципалитеты, то есть города и районы. В течение нескольких лет — субъекты Федерации. Последние три года пособия на детей выплачивает центр, причем считается, что это совместные полномочия.

Неразбериха с безответственной ответственностью привела к тому, что в России до сих пор есть задолженность по детским пособиям — больше 10 млрд руб., и семьи не могут их получить, поскольку не знают, с кого их требовать: все кивают друг на друга, и никто ничего не платит. Таких примеров огромное количество. В том, кто за что отвечает и кто за что платит, не могут разобраться ни органы власти, ни граждане.

Поэтому первый и самый важный элемент “реформы Козака” — это четкое распределение полномочий и ответственности. Например, сейчас тысячи техникумов, других средних специальных учебных заведений по всей России финансируются из федерального бюджета. С 1 января 2005 года их финансирование полностью передается в бюджеты субъектов Федерации.

Зарплата учителям выплачивается из местных бюджетов (городских, районных). Согласно “реформе Козака”, чтобы исключить случаи задержки заработной платы, она будет выплачиваться из бюджетов субъектов Федерации — краев, областей, республик. Вообще, в ведение субъектов Федерации передаются 43 конкретных полномочия, которые регионы начнут исполнять с 1 января 2005 года:

* Региональная экономика. 2003. Июль — август.

платить детские пособия, зарплату учителям, исполнять закон о ветеранах и многое другое. Это касается экологии, пожарной службы, образования, здравоохранения, жизненно важных вопросов для людей.

Идея на первый взгляд кажется здоровой и благородной. Лучше, когда в государстве порядок, когда каждый орган власти знает, за что отвечает. Но передаваемых регионам полномочий становится значительно больше, их обязанности расширяются, в связи с чем остро встает вопрос: где субъектам Федерации брать деньги на их исполнение? Минфин России официально заявил о том, что средств на реализацию реформы пока не нашел. Это означает, что в январе 2005 года, когда закон вступит в действие, у населения снова может наступить разочарование. Сегодня в поисках правды люди ходят по кругу между тремя уровнями власти. Завтра человек придет по точному адресу и узнает, что денег все равно нет. Что называется, меняем шило на мыло. Если раньше люди не получали то, что им положено, потому что не было конкретного ответственного лица или органа власти, то потом не будут получать, потому что у ответственного лица или органа власти не будет денег.

Факты — упрямая вещь: 43 полномочия, передаваемые субъектам Федерации, могут остаться без финансового обеспечения. Регионы не смогут выполнять закон о ветеранах, платить заработную плату учителям, детские пособия, содержать техникумы и ПТУ, давать малоимущим жилищные субсидии, которые частично выплачивают сами, частично — Федерация. Сам я, не видя источников доходов на реализацию новых полномочий, понимал: проголосовав “за”, возложу на свой Алтайский край огромные дополнительные расходы, не обеспеченные доходами. Поэтому голосовал “против”.

В России очень часто здоровая, благая идея не может быть реализована с пользой для общества, потому что не имеет финансовой поддержки. Правительство это тоже знает, но у нас нет единого правительства. Есть различные группировки, министерства, и все тянут в свою сторону. Надо ли говорить, куда ведет для народа

дорога, вымощенная подобными благими намерениями?*

Вопрос. Второй закон Дмитрия Козака, о местном самоуправлении, также носит принципиальный характер?

Ответ. Действительно, если в первом законе речь шла о разграничении полномочий между центром и регионами, то во втором — о судьбе поселков, городов, сельских районов, то есть о нижнем звене власти, не государственной. В нашей Конституции прямо записано, что местное самоуправление отделено от государства и является формой самоуправления граждан, даже в таких больших городах, как Новосибирск или Барнаул. Суть этого закона и его философия аналогичны тому, о чем мы говорили в случае с разграничением предметов ведения между центром, когда каждый орган власти знает, за что отвечает, и субъектами Федерации. В первую очередь в нем устанавливаются полномочия местного самоуправления, дается полный перечень того, за что оно отвечает. Например, в этом перечне — тепло- и электроснабжение населения и предприятий, водоснабжение, городской транспорт. Получается, что зарплату учителям платит субъект Федерации, а содержание школьного здания, его отопление, освещение, ремонт, фельдшерская помощь — это обязанность муниципалитета. Если за субъектом Федерации закрепляются специализированные клиники — кардиоцентр, онкодиспансер, то за местным самоуправлением — обычные районные, сельские поликлиники. Проблема здесь та же, что и с разделением предметов ведения: у местного самоуправления нет средств. Более 95% муниципалитетов без серьезной поддержки не могут свести концы с концами, глубоко и безнадежно дотационны. Большинство получает помощь из вышестоящих бюджетов — часто свыше 50% всех средств. С приходом нынешнего президента был провозглашен курс на централизацию и построение вертикали власти, в связи с чем

* Интервью было дано за полтора года до массовых протестов против “монетизации льгот”, прямо вытекавшей из “реформы Козака”. Уже тогда были ясны социальные последствия этой реформы.

произошла значительная концентрация консолидированных средств в центре. Если при Ельцине они делились примерно 50 на 50, то сейчас 63% — центру, 37% — регионам. Число нищих регионов резко увеличилось. Если три года назад 19 субъектов были донорами и их доходы превышали расходы, то сегодня таких осталось только 9. То же произошло и с местным самоуправлением. Более страшных времен для местных бюджетов, чем последние три года, не было никогда. Многие налоги, отменой которых мы так гордимся, были местными налогами, и их отмена нанесла по доходам местного самоуправления сокрушительный удар. Вот уж действительно, рубим сук, на котором сидим.

Реформа Дмитрия Козака определяет полномочия, но не гарантирует доходы, на которые местное самоуправление могло бы их осуществить, что загоняет реформу в тупик. Если вы на самом деле хотите закрепить полномочия за регионами и местным самоуправлением, если вы знаете объемы полномочий, то должны обеспечить их финансами или хотя бы вернуть соотношение 50 на 50. Но если одной рукой вы централизуете денежные потоки и уменьшаете налоговые поступления в регионы и муниципалитеты, а другой — и тем и другим вводите новые, дорогостоящие полномочия, то тем самым ставите регионы и местное самоуправление на грань политического и финансового банкротства, дискредитируете в глазах населения.

Помимо введения новых полномочий Дмитрий Козак предлагает довольно радикальную реформу организации местного самоуправления. Например, в качестве первоочередных мер — изменение границ, уставов местного самоуправления, количества депутатов в органах местного самоуправления, введение должности председателя местного совета. Получается болезненная, масштабная и тяжелая реформа, связанная в том числе и с досрочным проведением выборов. Все это не может не стать причиной социальной напряженности, поскольку люди не поймут, зачем нужна реформа, если за 10 лет система органов местного управления и границы территорий устоялись и менять их бессмысленно и дорого.

В этих двух законах есть и третья, на мой взгляд, опасная сторона. Реформа предполагает установить элементы вертикали, причем по следующему принципу: когда регион накапливает долги по своим обязательствам, центр вправе вводить временную финансовую администрацию, то есть фактически своего конкурсного управляющего, как при процедуре банкротства. Аналогичный механизм может применяться и по отношению к органам местного самоуправления.

В чем опасность? С одной стороны, вводятся дорогостоящие новые обязанности, а деньги не даются. неизбежно возникнут долги. Центр будет иметь право ввести в субъект Федерации конкурсного управляющего. Субъект Федерации получает такое же право по отношению к местному самоуправлению. Таким образом, выстраивается никем не избираемая, не подотчетная народу вертикаль чиновничьей власти с широкими полномочиями. Реформа местного самоуправления теряет смысл и может привести к обратному результату — полному отчуждению власти от людей и людей от власти.

***Вопрос.** И все же — что нужно для того, чтобы состоялась реформа местного самоуправления, в чем тут “камень преткновения”?*

***Ответ.** Наш народ на местах имеет все необходимые юридические права для формирования и управления властью. Что мешает жителям малых городов, поселков, районов требовательно и вдумчиво выбирать себе руководителей или депутатов, требовать от них ответственности?*

Механическими изменениями властных структур власть к народу не приблизится. За этим стоит более глубокий вопрос — о состоянии самого народа. Если мы строим демократию, то для этого как минимум нужен “демос”, то есть сознательный, активный народ. У нас же люди по-прежнему воспринимают даже местную власть как чужую и враждебную, не имеющую к ним никакого отношения. Живут порой в страхе перед ней и не понимают, что это власть, избранная ими. Значит, ответственная перед ними. Прошло 20 лет, как Горбачев начал пе-

рестройку. За плечами практически жизнь одного поколения. А мы почти не изменились. В своем восприятии общества, власти, гражданственности остаемся тем же пассивным, апатичным, боящимся всего нового советским народом. Одобряем что-то — все вместе, осуждаем также вместе. Наш президент поставил перед страной задачу удвоить внутренний валовой продукт, сделать прорыв в будущее. А кто будет это делать? Кто эти люди, которые сделают прорыв, в том числе создадут современное местное самоуправление?

Убежден, что для того, чтобы состоялась реформа местного самоуправления, прежде всего нужно просвещение народа. Только просвещение приведет к новой культуре самого народа, кардинальному изменению его представлений о природе власти и природе отношений между властью и народом. До тех пор пока этого не произойдет, всякая реформа у нас будет акцией для верхушки, сделанной руками самой верхушки, потому что не будет сопровождаться глубоким осознанием в обществе.

Механически проведенная реформа местного самоуправления — власти, которая ближе всего к народу, — тоже ничего не изменит. Люди до сих пор толком не понимают, что же изменилось за перестроечные годы. Раньше был райком, сейчас — то же здание райкома, перед ним растут те же елочки, стоит тот же памятник В.И. Ленину. Только в здании сейчас сидит глава администрации района — в том же кабинете, где раньше был первый секретарь. Что же изменилось? По большому счету, для людей что первый секретарь райкома, что глава администрации района — все одно. Они по-прежнему не усматривают связи между собой и местным начальником. И даже то, что между ними и начальником появился такой механизм, как выборы, ничего пока не меняет. Потому что в маленьких городах, районах политических партий нет, конкуренции нет, начальник всегда один. На выборах практически всегда в бюллетене нет реального конкурента действующему начальнику. Помните, в советское время в бюллетене для голосования была одна фамилия? Сегодня практически то же самое.

Но это вопрос не к власти, а к самому обществу, которое не меняется или меняется очень медленно. Да, остро необходимо реформировать полномочия, бюджеты, налоги, институты, структуры! Но это будет просто рябью на поверхности, а в глубине — старое общество, которое остается неизменным. Апатичное, конформистское, пассивное, боящееся власти и пока не осознающее себя как сообщество свободно мыслящих граждан, имеющих общую судьбу, творящих свою судьбу!

Недавно я видел результаты одного социологического опроса. наших граждан спросили: “С кем вы себя чаще всего отождествляете?” На первом месте, 65%, оказались близкие друзья. На втором — семья, около 60%. С жителями города — 10%, региона — 7%, на последнем — с другими гражданами России — всего 4%. Это означает, что мы имеем некую территорию, окольцованную границей, на которой проживают 145 млн человек, не имеющих чувства общей судьбы, как бы случайно оказавшихся на этой территории, которые в лучшем случае чувствуют связь с друзьями, коллегами, родственниками, но не ощущают себя единым народом, с общим прошлым, настоящим и будущим, имеющим одну историю. Раз это так, то реформы политической системы, местной, региональной власти остаются играми элиты, нескольких тысяч человек, управляющих Россией. Люди воспринимают страну как чужую, в которой просто случайно родились и с тех пор живут. Что их с ней связывает?

Увы, очень немного. В этом заключается на настоящий момент главная проблема, которую реформы Дмитрия Козака, как и многие другие, не решают.

***Вопрос.** Значит, для того чтобы реформы “заработали”, необходимо просвещение народа. А что возьмем за точку отсчета?*

***Ответ.** Начнем с истоков. В школах сегодня та же система преподавания, что и в советское время, — совершенно авторитарная модель отношений между учителем и учеником. Учитель навязывает свою точку зрения, заставляет ее вызубрить и тупо повторять. Не видят*

еще в ученике личность, уже в первом классе ученик ставится в положение человека подчиненного и бессловесного, не имеющего права на диалог и на свое мнение. Такая же модель отношений воспроизводится в наших вузах, в семье, просто на улице. Наши учителя в большинстве своем не совсем понимают, что такое демократия, открытое общество, демократически избранная власть, свободный гражданин. Миллионы людей с утра до вечера воспроизводят авторитарную культуру, когда власть — все, человек — ничто. Это с утра до вечера воспроизводится людьми на неосознанном уровне — в семье, школе, университете, в рабочем коллективе — словом, повсюду.

И изменить это можно, только начав об этом говорить, глубоко обсуждать ситуацию в обществе. Нужна колоссальная, совершенно осознанная просветительская программа перемен, подобная той, которая осуществлялась в XIX веке во всех европейских странах, тоже переходивших от абсолютизма к демократии.

Переход предполагает не просто перемену институтов, которую мы сегодня наблюдаем, а перемену общества, когда на смену подданным приходят граждане. Бессловесные, безропотные подданные империи должны стать свободными, мыслящими, уважающими себя гражданами. Это огромный переход, культурная революция, которая жизненно необходима.

Ее можно сделать, если для начала осознать ее необходимость. Общество этого еще не осознало. Свобода воспринимается у нас как вседозволенность, а не как ответственность свободного гражданина. Это свобода раба, который рвет цепи и начинает крушить все, что под руку попадется, но не свобода ответственного человека, который знает, что делает.

Недавно “Вести” показали страшный репортаж на экологическую, как заявили авторы, тему. На самом деле это был страшный в своей откровенности портрет нашей страны. Речь шла о маленьком северном городке, где расположен алюминиевый завод. У всех жителей городка, начиная от семилетних детей и заканчивая глубокими

стариками, страшные, желтые, крошащиеся зубы. Желтая кожа, морщины на лицах у детей и молодых девушек. Как в какой-то африканской стране, в которой нет ничего, кроме алюминиевого завода, в глазах жителей — рабская покорность, безоговорочное и безропотное принятие своей судьбы. Они даже не понимают, что это их страна и если какой-то частный собственник уничтожает их и их детей, они имеют право закрыть завод и предать суду его владельца, возбудить уголовное дело против тех, кто их убивает.

Им это даже в голову не приходит, потому что наш народ долгими столетиями живет в таких условиях, он поданный жестокой, бездушной империи, идущей по трупам... В суд на руководство завода подал иск единственный парень, 19 лет, с такими же желтыми, крошащимися зубами. Теперь ему звонят и угрожают убить. Вынес сор из избы, нарушил обет молчания!

Это, как мне кажется, символ нашей страны. Мы проведем реформу местного самоуправления, как предлагает Дмитрий Козак, в городе изменится количество депутатов, появится новый, избранный председатель совета, новый устав, жители точнее установят границы своих территорий. А что изменится в жизни людей, которые, как в нашем примере, не в состоянии осознать себя хозяевами своей судьбы, безропотно позволяющих нескольким частным собственникам комбината убивать себя — несколько десятков тысяч — в начале XXI века?

Чтобы изменить отношение власти к себе, необходимо найти единомышленников и сплотиться, писать, устраивать пикеты и демонстрации. Если люди осознают какую-то проблему как очень острую и неотложную, то следующий шаг к цели, чтобы что-то изменить, — осознать себя Гражданином. Так поступает любой швед, финн, американец.

Задумаемся — если хотя бы каждый третий гражданин у нас что-то предпримет, страна изменится. Наша проблема в том, что у нас конформистская страна, где конформистов ничтожное меньшинство. В этом, кстати, отличие бедных стран от богатых. Практически все бед-

ные — это страны конформистов, где нации примирились со своей судьбой и ничего не хотят менять. И наоборот: все богатые — страны нонконформистов, где граждане осознают себя таковыми и спуску не дают никому — ни властям, ни корпорациям.

Мы должны осознать: пока мы остаемся страной безропотных подданных и конформистов, не будем ни свободными, ни процветающими. И никакие реформы нам не помогут. И наоборот — в активной жизненной позиции каждого заключен общий успех. Полет птицы — он ведь начинается с желания взлететь.

Семеро храбрых*

Подводя итоги первого года своего президентства, Владимир Путин в пространным интервью группе российских журналистов вновь вернулся к своему пониманию федерализма.

По его мнению, ситуация, сложившаяся в России на момент прихода нового лидера к власти, содержала “признаки не федерального, а децентрализованного государства” (“НГ” от 26.12.2000). “Федеральные функции центра были провозглашены на территориях, но реально федеральными органами власти и управления из Москвы не исполнялись. А чтобы они не были брошенными, региональные лидеры приняли единственно правильное решение: они подняли функции федеральной власти и стали сами ими пользоваться”. 25% правовых актов субъектов Российской Федерации противоречило федеральной Конституции и федеральным законам. “Все это привело к очевидному сдвигу от федерального центра, к размыванию общего экономического и правового пространства. И это стало одной из самых главных проблем страны” (там же).

Оставим в стороне весьма необычное противопоставление президентом России федерализма и децентрализации (обычно термин “децентрализация” применяется по отношению к делегированию ресурсов и полномочий от центра к регионам в унитарных государствах, а федерализм предполагает известный уровень автономии субъектов Федерации “по умолчанию”). Важнее обратить внимание на констатацию главой российского государства

* Russia on Russia. Вып. 5. 2001. Июнь. На русском языке публикуется впервые.

вполне реальной проблемы де-факто присвоения части исключительных полномочий федеральных органов власти органами власти субъектов Федерации (по разным причинам, в том числе в связи с хроническим недофинансированием судов, милиции, пенитенциарной системы и других национальных структур из федерального бюджета на протяжении всех 90-х годов). Это, помимо всего прочего, способствовало и росту числа многочисленных противоречий регионального законодательства федеральному. Федеральные прокуратура и суды, часто обязанные региональным властям полученной от них поддержкой, зачастую не очень активно обращали на эти нарушения свое внимание.

Владимир Путин, провозгласивший одной из своих главных задач борьбу с этими явлениями еще в президентском Послании Федеральному собранию в мае 2000 года, старался последовательно ее решать. Собственно говоря, все основные его политические шаги были сделаны именно в этом направлении. Это реформа верхней палаты — Совета Федерации; усиление ответственности органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления за соблюдение федерального законодательства; создание семи федеральных округов; бюджетная и налоговая централизация. Все это было направлено на усиление федерального центра и ограничение самостоятельности регионов и органов местного самоуправления.

Время покажет, насколько массивные и широкие меры по бюджетно-финансовой и административной централизации помогут в решении значимых проблем современной России. Мы постараемся показать всю неоднозначность этой политики и ее последствий на примере создания и развития такого нашумевшего, но от этого не ставшего пока более понятным института, как институт “полномочных представителей президента” в семи “федеральных округах” (известных благодаря прессе также как “генерал-губернаторы”, “полпреды” и “наместники”).

Само по себе назначение представителей президента в регионах не было революционной мерой. Уже Борис

Ельцин имел назначаемых им федеральных чиновников в каждом субъекте Федерации. Российская Конституция ясно и одновременно смутно позволяет главе государства назначать и освобождать “полномочных представителей Президента Российской Федерации” (ст. 83). Однако, по всей видимости, деятельность ельцинских чиновников в регионах не удовлетворила новое кремлевское руководство, и 13 мая 2000 года Владимир Путин подписал один из первых своих значительных указов: “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе”, учредивший новый институт.

Не был слишком удивительным и персональный выбор представителей, а точнее, явное предпочтение президентом генералов от Министерства обороны и ФСБ. Это логично вписывалось в общее намерение Владимира Путина создать в стране “жесткую вертикаль власти” и отражало его веру в эффективность такой системы управления.

Действительных новостей в этом решении было две. Во-первых, то, что число представителей было сокращено до семи, а их статус был резко повышен. Во-вторых, то, что в российском государстве появились ранее неведомые ему “федеральные округа”.

В первом случае изменения носили чисто бюрократический характер. В реальности в каждом регионе по-прежнему сохраняются аппараты федеральных чиновников, входящих в состав Администрации Президента (теперь они называются “главные федеральные инспекторы”), к которым добавились довольно многочисленные штаты чиновников во вновь образованных представительствах в семи “окружных столицах” (Москве, Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Новосибирске и Хабаровске).

Первые месяцы ушли у новых полпредов на довольно скандальные поиски помещений для нового органа управления и определение конкретных направлений своей деятельности.

Указ и положение о представителях мало что проясняют с точки зрения их конкретных полномочий. Слова указа о том, что “полномочный представитель обеспечи-

вает реализацию полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа”, ничего не объясняют. Не больше ясности дают и положения указа о том, что основными направлениями деятельности полпредов являются организация в соответствующем округе реализации основных направлений внутренней и внешней политики, определяемых президентом России, контроль за исполнением в округе решений федеральных органов государственной власти, реализация в округе кадровой политики президента, подготовка президенту докладов о положении с обеспечением национальной безопасности и о политическом, социальном и экономическом положении в округе.

В силу неопределенности статуса и полномочий полпредов каждый из них, по сути дела, сам определил направления и стиль своей работы. Виктор Казанцев на Северном Кавказе посвятил себя главным образом Чечне, в которой до этого воевал как армейский генерал. Сергей Кириенко в Поволжье занялся прежде всего приведением конституций республик в соответствие с федеральной и созданием “кадрового резерва” из молодых амбициозных людей. Константин Пуликовский на Дальнем Востоке занялся борьбой с губернатором Приморья Евгением Наздратенко в условиях, когда целая дюжина приморских городов и поселков оказалась не готова к зиме и от холодов пострадали тысячи людей. Петр Латышев на Урале вступил в острый конфликт с губернатором Свердловской области Эдуардом Росселем по кадровым, хозяйственным и политическим вопросам. Виктор Черкесов в Петербурге, Георгий Полтавченко в Москве и Леонид Драчевский в Новосибирске посвятили себя более рутинным и спокойным занятиям, таким как региональные выборы и рабочее взаимодействие с властями субъектов Федерации.

Главной задачей на 2000 год президент определил борьбу с противоречиями федеральной Конституции и федеральными законами, содержащимися в законодательствах субъектов Федерации. Уже на конец года Министерство юстиции России сообщило, что 70% всех выявленных нарушений исправлено. В этой работе, помимо

полпредов президента, были активно задействованы территориальные органы Министерства юстиции и прокуратуры. В этом смысле основной вклад в конечный результат внесли, как представляется, не полпреды, а те министерства и ведомства, которые и раньше имели для этого достаточные полномочия, но по различным причинам этого не делали.

Одним из последствий появления семи полпредов стало усложнение и без того чрезмерных бюрократических процедур. Так, чтобы наградить человека где-нибудь в провинции почетным званием, теперь надо пройти дополнительную процедуру согласования в центре федерального округа (находящегося порой в нескольких тысячах километров от места событий).

Особенно важно подчеркнуть, что появление института полпредов президента породило немалое напряжение в причудливых и сложных лабиринтах московской (федеральной) бюрократии.

По положению “наместники” президента в регионах получили право “координировать” деятельность федеральных структур на местах и согласовывать назначения соответствующих чиновников. Однако это очень важное средство политического контроля полпредов за ключевыми региональными “кадрами” входит в серьезное противоречие с традиционной и, заметим, основанной на законе схемой построения российских министерств и ведомств. Все они без исключения построены на принципах единоначалия и властной “вертикали”. Министры привыкли сами и напрямую командовать своими подчиненными на местах, а их назначение и освобождение вообще является своего рода “священной коровой” российских высших сановников. Очевидно, что попытки полпредов вмешиваться в кадровые вопросы вызывают недовольство и сопротивление федеральных министров, особенно так называемых силовиков — министров внутренних дел, налогов и сборов, налоговой полиции и др.

Вторым ключевым ресурсом, позволяющим влиять на регионы и во многом контролировать там социальную и политическую ситуацию, являются средства фе-

дерального бюджета, передаваемые регионам в виде субвенций и субсидий, а также инвестиций. Не случайно полпреды неоднократно ставили вопрос о своем участии в контроле за этими финансовыми потоками. Это решительным образом противоречит интересам Правительства Российской Федерации, которое традиционно и в полном соответствии с законом привыкло считать финансово-бюджетные отношения с регионами своей исключительной компетенцией. Ясно, что властные вождения полпредов и здесь встречают самый решительный отпор.

Любопытно, что даже в самой цитадели президентской “вертикали” — в Кремле — появление полпредов повлекло за собой немалые бюрократические потрясения. По статусу “генерал-губернаторы” являются заместителями главы Администрации Президента и входят в состав Совета безопасности России. Это дает им возможность регулярно и непосредственно видеться с президентом и влиять на его точку зрения по различным вопросам. Это приводит к постоянной внутренней борьбе в Кремле между полпредами и их коллегами по Администрации.

Наконец, четвертая и основная линия напряжения проходит между полномочными представителями и главами регионов.

По российской Конституции и законам органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельны. Они выбираются гражданами в соответствии с конституциями и уставами регионов и их выборным законодательством, имеют право принимать региональные законы, в том числе о самостоятельных бюджетах субъектов Российской Федерации. Федеральные органы государственной власти не вправе вмешиваться в сферы полномочий органов власти субъектов Федерации.

Несмотря на все это, полпреды то и дело оказываются в центре возникающих конфликтов, когда, по мнению региональных руководителей, президентские чиновники превышают свои полномочия и вмешиваются в исключительно региональные дела. Сами представители также ищут возможности для такого вмешательства. Так, Сер-

гей Кириенко недавно заявил, что поводом для последнего могут стать некие “экстраординарные обстоятельства” вроде приморского энергетического кризиса.

Как можно убедиться, создание института полномочных представителей президента России привело к появлению большого числа новых напряжений в структуре управления государством, усугубляемых тем, что по сей день статус и полномочия полпредов регулируются только указами президента и отсутствуют в российских законах.

Не случайно Владимир Путин в уже упоминавшемся интервью, опубликованном в “Независимой газете”, реагируя на эти противоречия, подчеркнул, что “представители президента в округах не должны влезать в сферу компетенции местных руководителей”. В другом месте то же самое он сказал и относительно вмешательства полпредов в полномочия федерального правительства и ведомств. Таким образом, неопределенность со статусом и полномочиями “наместников” сохраняется и по сей день.

Особо следует остановиться на таком принципиально новом явлении, как “федеральные округа”.

В указе Владимира Путина от 13 мая, как и во всех последовавших за ним, содержание понятия “федеральный округ” не раскрывается. Они провозглашены явочным порядком, путем простого перечисления субъектов Федерации, вошедших в тот или иной округ, и определения рода — его центра.

Надо отметить, что в действующей Конституции никаких “федеральных округов” нет. Статья 5 основного закона не оставляет никаких сомнений относительно состава Российской Федерации: “Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации”.

В российской практике до этого существовал только опыт создания ведомственных межрегиональных структур. Например, военных округов Министерства обороны, округов Министерства внутренних дел, межрегиональных регистрационных палат Минпечати и т.п. Но никогда ранее не создавались округа как инструмент комплекс-

ной координации политики федеральной власти в больших группах субъектов Федерации.

Для федеративных государств такая практика весьма необычна. Обычно федерации решают сложные вопросы государственного управления путем более точного разграничения полномочий между центром и регионами. Аналоги федеральных округов можно встретить в унитарных государствах (наиболее известный пример — префектуры во Франции). Создание “федеральных округов” в России обычно объясняется стремлением приблизить президентскую власть к местам и более эффективно координировать там деятельность федеральных ведомств. Время покажет, насколько федеральные округа смогут обрести устойчивые правовые и институциональные формы и не окажутся ли они лишним и надуманным звеном российской государственной системы.

Подводя итоги первого года существования нового института полномочных представителей президента в семи “федеральных округах”, необходимо отметить, что этот институт не обрел пока своего ясного места в системе органов государственной власти страны. Имея формально и политически высокий статус, полпреды не имеют четко очерченных полномочий, не распоряжаются никакими финансовыми ресурсами, не имеют серьезного влияния на кадровую политику федеральных ведомств в регионах. Их попытки расширить свое влияние встречают сопротивление со всех сторон — в самой Администрации Президента, в регионах, в министерствах и ведомствах. Их достижения (приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным) неочевидно принадлежат именно им. Их полномочия не установлены федеральными законами. Их будущее по-прежнему неопределенно. К сожалению, как и будущее самого российского федерализма.

Часть V

Дом, который построил Жак

Россия и Европейский проект*

Является ли Россия европейской страной и является ли ее будущее европейским? Старые концепции отвечали на этот вопрос просто и ясно.

Да, — говорили западники в XIX веке, — но только отсталой, недоразвитой Европой. И потому они очень любили Петра I, который взял доморощенную, недоразвитую Россию, “поднял на дыбы”, сбрил бороды, заставил надеть европейский кафтан и сделал государственным голландский флаг. Тем самым он мощным рывком двинул Россию в сторону Европы.

Нет, — возражали славянофилы и неослафианфилы, в частности Николай Данилевский, — Россия совсем другая, не европейская страна. Другая культура, другая цивилизация. И необходимо братство славянских народов, чтобы успешно развиваться и найти свою идентичность.

Нет, — отвечали евразийцы, от Петра Семенова-Тянь-Шанского до Петра Савицкого, — Россия есть огромный континент, огромная степь — многонациональная, многоязычная, многокультурная, многообразная. То есть не Европа и не Азия, а огромная самодостаточная, саморазвивающаяся и самоподдерживающая себя цивилизация.

Нет, конечно! — говорили и говорят русские националисты, для которых вся проблема сводится к субъектности русского народа. Как, например, такой теоретик русского народа, как Александр Севастьянов, в статье, опубликованной в “Независимой газете” под названием “Россия и русские”. Идея очень проста: в России 85 процентов населения составляют русские. Значит, Россия —

* Общая тетрадь. 2001. № 4.

страна моноэтническая, а потому у русских должны быть в ней особые права.

Нет, — отвечали и многие другие мыслители. Такие как Константин Леонтьев, создавший яркую теорию России как блестящей, потрясающей и невероятно особой от остального мира империи — продолжательницы Византии.

Надо сказать, что подобные простые и ясные ответы даются и сегодня. Недавно известный либерал, европеист, гуманист и эстет — президент Чехии Вацлав Гавел — произнес знаменательную речь, в которой подробно обосновал, что Россия — не европейская страна. Он сказал, что надо наконец сказать России всю правду в лицо, а не печся о чувствительности народа, угнетавшего миллионы людей. Правда же в том, что Россия — держава евроазиатская. И если она частично лежит в Европе и ее духовное богатство оказало значительное влияние на европейскую культуру, то это еще не делает ее Западом.

Тут Гавел оказывается единомышленником такого нашего геополитика, как Александр Дугин. Когда Дугин говорит, что Россия — это огромный континент, который всегда противостоит морю, и это противостояние вечно, непреодолимо и неизбывно. Конфронтация заложена Богом, природой и порядком вещей. То есть фактически та же позиция, что в братиславской речи Гавела.

Такой же простой и ясный ответ дает и Збигнев Бжезинский в своей книге “Великая шахматная доска”, в которой он пишет о Евразии как об арене борьбы, где Америка должна быть дирижером и арбитром, а усиления России допускать нельзя...

Так что типичные старые ответы остались. Сейчас есть и неославянофильство, и неоевразийство, и национализм, и западные теоретики и политики, отказывающие России в принадлежности к Европе. Борьба простых ответов не ушла в прошлое, она по-прежнему разделяет наше общество и общество европейских стран и оставляет открытым вопрос о нашей будущей судьбе.

Но у всех этих простых ответов, не исключая и примитивное западничество, есть один существенный дефект, девальвирующий их ценность. Дело в том, что авторы

этих концепций не поясняют: а что за “Европу” они имеют в виду?

Может быть, речь идет о мифической Европе древних греков, которая обозначала западные колонии эллинов в Средиземноморье, в отличие от малоазиатских? Конечно, Россия не входит в эту Европу.

Или речь идет о христианском мире, *Rex Christiana*? Тогда входит, потому что большинство наших граждан если и не относится к верующим христианам, то разделяет определенные христианские ценности, христианское сознание. Или речь только о латинском христианстве? Но оно было расколото в эпоху Реформации.

Или о Европе как географическом понятии? Тогда сомнений нет: Россия — крупнейшая европейская страна, как минимум до Урала.

Или Европа как политическое сообщество, совокупность государств-наций, возникшая в позапрошлом веке? Россия — часть этой Европы. В политической интеграции Европы Россия не участвует в том смысле, что не входит в ЕС. Но она — член Совета Европы, который тоже является одной из составляющих политической Европы.

Или Европа в духе Монтескье — континент свободы, противостоящий континентам деспотизма? Тут вопрос открыт. Мы еще не решили окончательно, будем ли мы страной свободы или новой деспотией. Но я надеюсь, что мы делаем европейский выбор, то есть входим в континент свободы и прав человека.

Может быть, речь идет о просвещенческом, вольтеровском взгляде на Европу как на континент науки и искусств? Здесь нет никаких сомнений: мы давно утвердились как европейская страна, русский вклад в европейскую культуру бесспорен, и нет человека, который решился бы это оспаривать.

Есть еще Европа как экономическое пространство, где Россия — часть этого пространства, ЕС — наш крупнейший торговый партнер. В нашем внешнеторговом обороте Европейский союз занимает 40 процентов. Правда, доля России в торговом обороте ЕС лишь 3 процента, но эта цифра растет. А если посмотреть на энергетическую Евро-

пу, на европейскую энергосистему, то уже сегодня ЕС на 50 процентов зависит от поставок из России энергоносителей, а через 10—15 лет эта доля вырастет до 80 процентов.

Если брать европейскую безопасность, то картина будет более сложной. В основе этой безопасности — доктрина атлантической солидарности и блок НАТО, куда Россия не входит. Но мы участвуем в программе “Партнерство ради мира”, а также в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Сейчас формируется общеевропейская политика обороны и безопасности, и Россию включают в решение кризисных проблем в Европе.

Россия — часть Европы региональных объединений. Она входит в такие региональные объединения, как Балтийское сообщество и Черноморское экономическое сотрудничество, участвует в работе “Северного измерения” Евросоюза.

Наконец, Россия — член футбольной Европы. Наша сборная постоянно участвует в Лиге чемпионов, в розыгрыше Кубка УЕФА. Правда, пока без особых успехов, но с футбольной точки зрения Россия — несомненно, часть Европы.

Можно продолжать перечислять многообразные лики Европы, но главное понятно — простые ответы не работают. Пора преодолеть все эти абстрактные, всеохватывающие теории евразийства, “особого пути”, “моста”, “хартленда” и т.п. Надо наполнять наше мышление конкретным содержанием. И всякий раз, когда возникает вопрос: европейская ли мы страна, уточнять: а что имеется в виду?

Кто-то может спросить: “А какой, собственно, вред от этих доктрин? Подумаешь, пишут что-то абстрактное, публикуют — и что?” Возьмем пример Украины. В 90-х годах она поддалась доктрине, сформулированной З. Бжезинским. Смысл ее в том, что Украина, чтобы быстрее интегрироваться в Европу, должна как можно дальше дистанцироваться от России. И на этом противоходе она сможет преуспеть. В результате были совершены большие ошибки и понесены большие потери в наших двусторонних отношениях. И только сейчас украинцы начинают понимать, что лишь прагматическое, дружественное, глу-

боекое взаимодействие с Россией может помочь Украине решить ее экономические, социальные и политические проблемы, что действительно откроет перспективу интеграции в Европу.

Так что абстрактные теории могут быть опасны. Кстати говоря, в 20—30-х годах XX века в Германии тоже была очень популярной теория “особого пути”. Теория “хартленда” — континента, противостоящего атлантизму. И теория моста между Востоком и Западом. И мы знаем, какие политические силы выросли на этой почве, кто пришел на плечах этих теоретиков и чем все это кончилось.

Опыт Европы после 1945 года — это уникальный опыт позитивного практического решения проблем, которые казались вечными и неразрешимыми. Сравните, как был решен германский вопрос после 1918 года и как — после 1945-го. Проблемы Рура, Эльзаса и Лотарингии и многие другие были решены практически через интеграцию Германии в Европейское сообщество. И этот опыт чрезвычайно важен для нас: не заикливаться на абстрактных фундаментальных теориях, а находить позитивное решение конкретных проблем.

Сейчас таким практическим примером является Калининград. Это случай, который во многом определит будущее России и наших взаимоотношений с ЕС. Если мы займемся практическим решением таких вопросов, как пограничные переходы, визовый режим, перетоки энергии, железнодорожный транспорт, ремонт дорог, водоснабжение, очистка акватории Балтийского моря и т.д., то интеграция с Европой окажется гораздо проще, чем в результате долгих споров между западниками и славянофилами.

С этим же связан и принципиально важный вопрос об окончательных границах Европы. Очень многие европейцы, как и многие у нас, считают, что польско-белорусская граница — это восточный рубеж Европы. Все, что восточнее, уже не Европа.

В связи с этим неплохо бы помнить, что до Европы Амстердама, Рима и Маастрихта была еще и Европа 1939—1945 годов — разделенная на блоки, где европейцы миллионами убивали друг друга. И то же творилось в

1914–1918 годах. И была Европа XIX века, о которой Бисмарк сказал: “Забудьте о Европе, ее не существует”. И много разных других Европ было в истории этого континента. То есть Европа — не некая статичная модель, а бесконечный процесс, не имеющий предела.

Еще 10 лет назад для Европы Польша, Чехия, Венгрия были Востоком. Теперь это — Центральная Европа. Восточная граница сдвигается все дальше, и никто не знает, где она остановится. Когда создавалось Европейское сообщество, в нем было шесть стран. Потом их стало 12, теперь — 15, да еще 10–12 стран являются кандидатами в ЕС. И никто не может сказать, когда и чем завершится этот процесс.

Европа — не предустановленная конструкция, а открытый процесс. Поэтому сама постановка вопроса об исторических границах Европы (о “цивилизационных границах”, как их называет С. Хантингтон), по-моему, от лукавого. Православная Греция входит в НАТО и ЕС. Мусульманская Турция входит в НАТО и является кандидатом в ЕС. Потому нет никаких окончательных границ Европы.

Европа — многоликое, многоструктурное и очень сложное образование. Даже внутри ЕС не все одинаково. Скажем, не все страны Евросоюза вошли в зону евро. И не все, вошедшие в зону евро, входят в шенгенскую зону. И не все страны ЕС входят в обе зоны одновременно. А программу развития европейского военно-промышленного комплекса поддерживает всего пять-шесть стран.

Европа — это процесс, это опыт, это поиск новых форм политического, оборонительного, экономического, культурного сотрудничества. Безусловно, она не может расширяться до бесконечности. И хотя европейцы много сотрудничают со странами Северной Африки и Восточного Средиземноморья, но там уже другое пространство. Но вот восточный вектор — тут нет окончательных границ. Это вопрос нашего выбора.

Сотрудничество России с ЕС сейчас развивается и хорошо, и не очень. Хорошо, что с 1994 года действует Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, что каждые полгода проходят саммиты, что работают многочислен-

ные комиссии и группы, что готовится соглашение по Калининграду. Но, с другой стороны, стратегическое видение европейцами сотрудничества с Россией и наше видение сотрудничества с ЕС не совпадают.

Гавел в своей речи бьет именно в эту точку. Он говорит: Россия никогда не будет частью Европы потому, что она сама этого не хочет. Потому, что она никак не решит, кто она такая. И мы обязаны сформулировать наши долгосрочные стратегические приоритеты.

Наши экономические, научные, культурные, туристические связи, общие интересы на Балканах и в других частях света, на мой взгляд, доказывают, что интеграция в Европу для России — безальтернативный путь развития. Лучше всего было бы, чтобы Россия поставила в качестве долгосрочной цели вступление в ЕС.

Здесь, видимо, многих наших руководителей пугает опыт Турции, которая с 1963 года стоит в очереди на вступление. Конечно, это был бы крайне неблагоприятный сценарий — подать заявление и получить по носу от людей типа Гавела, которые скажут: “Вы — евразийцы, вот и живите в своей Евразии”.

Но я думаю, что задача интеграции в общую Европу, включая экономику, культуру, оборону и безопасность, политику, могла бы придать абсолютно правильный вектор нашим усилиям. Мы бы начали приводить наше законодательство и технические стандарты в соответствие с европейскими, что дало бы нам возможность выйти на европейский рынок не только с нефтью, газом и металлами, но и с высокотехнологичными изделиями. А пока мы не говорим ни “да”, ни “нет”, не можем определиться, чего мы хотим, выработать долгосрочную стратегию очень и очень сложно.

Мишель Фуше, замечательный француз, который много думает и пишет о Европе, сказал, что Европа — это сочетание пространства и проекта. То есть это пространство, на котором европейцы осуществили свой проект.

Бог создал нас частью европейского пространства, но от нас самих зависит, станем ли мы частью этого проекта.

Дом, который построил Жак*

Дом — это нынешний Европейский союз. Жак — это Жак Делор, председатель Европейской комиссии с 1985 по 1994 год. Все, что наиболее впечатляет нас в современной объединенной Европе, — общеевропейская валюта “евро”, “шенгенская” безвизовая зона, единый рынок, неудержимое расширение ЕС на восток — все это связано с его именем. Приняв на себя руководство Комиссией в ситуации, когда ЕС (тогда еще ЕЭС) был маловразумительной, спящей организацией, Делор сумел придать ей беспрецедентный импульс к развитию, преобразивший Европу на глазах одного поколения.

Как ни крути, проект единой Европы — во многом продукт французского гения. Придуманый в конце сороковых французами Жаном Монне и Робером Шуманом, он приобрел новое качество усилиями французского социалиста Жака Делора. А в наши дни обретает новые черты под умелым руководством главы Европейского конвента Валерии Жискара д’Эстена. Введение поста европейского президента, сильный европейский парламент, единое европейское гражданство, превращение Европы в сплоченного глобального политического и экономического игрока — эти новые идеи не казались бы реалистичными без прочного фундамента, заложенного ранее усилиями Монне и Делора.

Написанная жизнерадостным англичанином Чарльзом Грантом биография Делора (Делор. Добро пожаловать в дом, который построил Жак. М., 2002), изданная Московской школой политических исследований (МШПИ), про-

* Известия. 2002. 11 ноября.

должает знакомство российской публики с главными строителями единой Европы, начатое годом ранее публикацией на русском языке мемуаров Жана Монне (также издательство МШПИ). Она позволяет понять, каким образом европейцам, при всех их разногласиях и кажущимися непримиримыми противоречиях, все же удается находить согласие и двигать вперед дело строительства общеевропейского дома, дома без войн и границ.

Грант знакомит нас с подлинным Делором. С его католической верой и левыми взглядами. С его квартирой в скромном парижском квартале и одновременно с его высокомерием, вызванным осознанием своей исключительной исторической миссии. С его сложными отношениями с Франсуа Миттераном и упущенным шансом возглавить любимую Францию. С его неудержимым темпераментом и верой в свое высокое предназначение. С его депрессиями после неудач и невероятным умением находить компромиссы в самых трудных положениях. Автор полон симпатии к герою Маастрихта, но добросовестно обращает наше внимание на детали, дающие нам возможность самим определить свое отношение к одной из величайших фигур европейского строительства.

Каким путем пойдет Европа? Как разрешится затянувшийся спор Монне и де Голля, Делора и Тэтчер? Будет ли единая Европа супергосударством, сплоченной европейской федерацией или же голлистской “Европой отечеств”? Осуществится ли грандиозный план Монне, сформулированный им еще в 1947 году: “Во-первых, нам надо модернизировать Францию... потом мы должны объединить Западную Европу. Когда Западная Европа объединится и наберется сил, она привлечет к себе Восточную Европу. Образование этой великой Восточно-Западной Европы будет иметь мировые последствия, появится сила мирового значения”?

Каково будет место России в обновляющейся Европе? Делор считает, что ответ на эти вопросы могут дать только сами европейцы и их практические действия. Посвятивший всего себя Франции и единой Европе, он верит, что “человек — лишь тогда человек, когда отдает себя делу”.

Россия в объединенной Европе*

Мы не создаем коалиции государств, мы объединяем людей.

Жан Монне

1

В нашей сегодняшней встрече немало символичного.

Символична дата первого, учредительного собрания российской части общественного комитета “Россия в объединенной Европе”. 9 ноября исполняется очередная годовщина падения Берлинской стены — символа разделенной Европы.

Символично также и то, что собрание проходит спустя два месяца с момента трагических событий в Нью-Йорке и Вашингтоне, которые дали сильный толчок дальнейшему отходу от наследия “холодной войны”, поиску новых ориентиров в международной политике.

Символично место проведения нашего собрания — в здании Центра стратегических разработок, в котором разрабатывалась и разрабатывается новая, современная стратегия модернизации России.

Эти далеко не символические задачи — преодоление раздела Европы, наследия “холодной войны”, поиск эффективной стратегии развития России — обуславливают актуальность представляемой нами общественной инициативы.

2

Несмотря на падение Берлинской стены, распад “Советского блока”, строительство демократий в странах Центральной и Восточной Европы, политическое и эко-

* Программное выступление на учредительном собрании общественного комитета “Россия в объединенной Европе”, состоявшемся в Москве 9 ноября 2001 г. Ранее не публиковалось.

номическое единство Европы остается недостижимым идеалом. *Европа по-прежнему разделена* на “старый Запад”, “новые демократии”, стремящиеся к как можно более быстрому вхождению в НАТО и ЕС, и “прочих”, в числе которых и Россия, чье место в мире и Европе остается до конца не выясненным.

В то же время, как показали события на Балканах и в последнее время вокруг Афганистана, Европе и миру требуются новые подходы к вопросам безопасности. Система безопасности в Европе и вокруг нее немыслима без полноценного и полноправного участия в ней России. Эта задача ждет своего безотлагательного решения.

3

Об этом же говорит и экономика. Уже сегодня Европейский союз — главный торговый партнер России. На него приходится от 35 до 40 процентов российской внешней торговли. После расширения ЕС эта доля “перевалит” за 60%. На европейские страны уже сегодня приходится более 60% всех турпоездов россиян, более 60% всех международных телефонных переговоров и авиаперелетов. Оттуда же приходят основные прямые инвестиции в российскую экономику. Значение ЕС для российской экономики еще более возрастет после вхождения в оборот наличного “евро”. Страны — члены ЕС являются основными кредиторами России.

Одним словом, экономика также выводит вопрос об отношениях России и Европейского союза на самый первый план.

4

Успешная экономическая, политическая и социальная модернизация России видится большинством общества и политического класса России также главным образом в контексте европейского опыта. Доминирует стремление создать в России современную демократическую политическую систему, современную модель экономики, эффективную социальную политику, сильное гражданское общество.

В случае продолжения последовательного движения России в этом направлении это в еще большей степени сблизит Россию и Европейский союз политически, экономически и ценностно и также вызовет прямую постановку вопроса о месте России в объединенной Европе.

5

За последние два года отношения с ЕС стали одним из главных приоритетов российской внешней политики. Российский президент ясно сказал об этом в своем ежегодном Послании Федеральному собранию*, в своей речи в бундестаге, множестве других выступлений и интервью.

Дважды в год проходят саммиты Россия — ЕС на высшем уровне.

Выдвинут целый ряд крупных инициатив, таких как энергодиалог России и ЕС, движение к созданию единого экономического пространства, особое внимание к так называемой калининградской проблеме и ряд других.

Можно сказать, что отношения России и ЕС приобрели новое дыхание.

6

В то же время эти отношения продолжают сохранять в основном абстрактный, декларативный характер. Делается много позитивных заявлений и говорится немало правдивых слов. Однако реальных успехов очень мало.

До сих пор не выполнены десятки обязательных положений Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 1994 года. Причем с обеих сторон.

Россия по-прежнему медленно сближает правила своей экономической жизни с теми, что приняты у ее основных торговых партнеров и инвесторов. Предметом крупных разногласий остается Чечня.

У России к партнерам из ЕС встречные претензии:

- структуры сотрудничества малоэффективны;
- программа ТАСИС подвергается не всегда обоснованной критике;

* Послание Президента РФ Федеральному собранию, 2001 г.

— не существует совместных крупных инфраструктурных проектов;

— Россия не встречает должной поддержки и других своих инициатив, например в области научного сотрудничества;

— сохраняются случаи затруднения допуска российских товаров на рынки ЕС.

Одним словом, позитивная риторика пока мало согласуется с реальным положением дел.

7

Одной из причин такой пробуксовки видится несоответствие стратегий, принятых Россией и ЕС по отношению друг к другу.

Стратегия ЕС делает упор на внутренних преобразованиях в России как главном условии дальнейшего сближения.

Российская стратегия носит дух отчужденности и провозглашает “стратегическое партнерство” с ЕС таким языком, который больше подходит для противоборствующих сторон, чем для партнеров.

Две стратегии мало в чем совпадают и не содержат ясной перспективы отношений и сближения.

8

Сегодня отношениям России и ЕС необходим новый толчок. Особенно в преддверии расширения ЕС на восток и дальнейшего приближения союза к границам России.

Государство может принимать важные шаги по сближению России и Европейского союза, но только общество выберет свой путь. Поэтому мы и создаем международный общественный комитет “Россия в объединенной Европе”.

9

Мы надеемся, что комитет будет способствовать решению трех основных задач:

- росту доверия;
- взаимному просвещению;
- появлению новых интеграционных инициатив.

10

Необходимо сделать российское общество частью европейского общества, а российский политический класс — частью европейского политического класса. Создать атмосферу нормального повседневного обсуждения общих проблем. Обсуждения, основанного на доверии.

11

Российская общественность все еще плохо представляет себе, что такое современная Европа, и в частности Европейский союз.

То же самое порой можно сказать и о знаниях наших партнеров о современной России.

Комитет будет способствовать заполнению этих пробелов.

Мы планируем проведение на регулярной основе научно-практических семинаров и конференций по актуальным вопросам отношений России и ЕС. Первая такая конференция состоится уже 21 ноября.

Кроме того, комитет планирует подготовку и издание серии книг и брошюр на актуальные темы российско-европейских отношений. Первые из них уже в работе. В частности, об отношении России к новой европейской валюте “евро” и о Калининграде.

12

Отношениям России и ЕС часто недостает конкретного содержания. Способности готовить, принимать и выполнять решения. Комитет будет обсуждать и анализировать самые разнообразные вопросы отношений России и ЕС и выдвигать соответствующие конкретные инициативы.

13

Важно подчеркнуть, что в состав комитета входят как ведущие российские политики и специалисты, так и ведущие политики и эксперты из стран ЕС.

Комитет является исключительно общественной инициативой. Но при этом важно подчеркнуть поддержку этой

инициативы со стороны руководства России, стран — членов ЕС и Европейской комиссии.

Участие в работе комитета членов национальных и европейского парламентов, лидеров политических партий, общественных деятелей, ведущих специалистов будет способствовать выработке квалифицированных и перспективных предложений и их успешной имплементации в законодательстве и практике.

14

Одна из основных задач комитета — создание позитивного общественного мнения, поддерживающего “европейскую идею”. Поэтому мы рассчитываем на внимание и поддержку прессы.

15

Комитет, как общественная инициатива, невозможен без самой разносторонней и разноплановой поддержки.

Мы хотели бы поблагодарить Совет по внешней и оборонной политике, Институт Европы, Московскую школу политических исследований, Центр европейских реформ (Лондон), ИФРИ (Париж), представительство Европейской комиссии в Москве, посольства стран ЕС, другие организации и учреждения за активное содействие и поддержку в создании комитета.

Кроме того, хотелось бы особо подчеркнуть, что практическую помощь комитету оказывают российские компании, в первую очередь нефтяная компания ЮКОС, а также компания “Расвэро”. Это свидетельствует о поддержке, которую российский бизнес оказывает стратегии сближения России и ЕС.

16

Хотелось бы подчеркнуть, что комитет является инициативой всех присутствующих российских членов комитета, а также членов комитета, представляющих страны ЕС.

В комитете не предполагается какая-либо иерархия, в том числе институт председателя. Предлагается лишь избрать координатора и сформировать небольшой рабочий

секретариат, который будет осуществлять необходимую техническую работу. Вся же содержательная работа будет вестись самими членами комитета и членами экспертного совета.

17

Сегодня мы учреждаем общественный комитет “Россия в объединенной Европе”^{*} в его российской части. Это необходимо для выполнения всех необходимых юридических формальностей. Но уже в начале будущего года мы предполагаем провести заседание комитета в полном составе — с участием членов комитета из стран Европейского союза, круг которых постоянно расширяется.

18

Сегодня предлагается принять принципиальное решение о создании комитета. Обсудить Декларацию комитета. Его основные задачи и ближайшие планы. Ответить на вопросы присутствующих журналистов, если такие возникнут. И дать старт нашей большой работе, рассчитанной на годы.

И, возможно, лучшим девизом нашей совместной работы могут стать слова одного из отцов единой Европы, Жана Монне: *“Мы не создаем коалиции государств, мы объединяем людей!”*

^{*} Общественный комитет “Россия в объединенной Европе” был придуман мною под влиянием мемуаров одного из отцов-основателей Европейского союза француза Жана Монне. В комитет вошли известные российские и европейские политики и общественные деятели Алексей Арбатов, Владимир Егоров, Александр Жуков, Михаил Задорнов, Сергей Караганов, Константин Косачев, Михаил Маргелов, Олег Морозов, Борис Немцов, Ирина Хакамада, Михаил Ходорковский, Урбан Алин, Рене Андре, Эско Ахо, Чарльз Грант, Джоржио Ла Мальфа, Питер Мандельсон, Фридберт Пфлюгер, Роберт Скидельски, Гернот Эрлер и другие. Комитет “Россия в объединенной Европе” подобен комитету Монне “За соединенные штаты Европы” и представляет собой уникальную общественную инициативу по сближению России и ЕС.

Декларация международного общественного комитета “Россия в объединенной Европе”^{*}

Единая, мирная и процветающая Европа — вековая мечта выдающихся европейских мыслителей и государственных деятелей. В XX столетии в результате двух мировых войн Европа оказалась на грани гибели. Жестокий опыт первой половины века открыл дорогу качественно новому этапу европейской истории, основанному на добровольном отказе европейских государств-наций от части своего суверенитета в пользу общеевропейских институтов, европейской экономической, социальной и политической интеграции.

Европейский союз, вдохновленный историческим воображением и чувством долга отцов-основателей Жана Монне и Роберта Шумана, создал первый в истории успешный прецедент долголетнего мирного сотрудничества и сближения государств с различными историей, культурой, экономическим и военным потенциалами. *Европейская интеграция — закономерный, объективный процесс в развитии Европы.*

В то же время расколота после Второй мировой войны на Западный и Восточный блоки Европа и ныне, спустя десятилетие после падения Берлинской стены, далека от подлинных единства и стабильности. Развивающиеся сегодня процессы расширения ЕС и НАТО ставят новые вопросы о границах и содержании обновляющейся Европы. И один из главных вопросов — вопрос о России. Будет ли Россия полноправным членом объединенной Европы? Или ей суждено по-прежнему оставаться на периферии магистрального пути европейского развития,

^{*} Принята на учредительном собрании комитета 9 ноября 2001 г.

создавая самим фактом своего отчужденного соседства атмосферу тревоги и неопределенности?

Мы исходим из убеждения, что Россия и в историческом, и политическом, и культурном отношении — неотъемлемая часть Европы. Трагическая и противоречивая история России была причиной того, что на протяжении многих веков она не имела возможности до конца интегрироваться в Европу. Окончание “холодной войны” и устранение идеологических барьеров в Европе создали уникальную возможность для преодоления этого исторического раскола. Мы отвергаем теории, особого, “третьего” пути развития. Мы считаем, что Россия заслуживает лучшей участи, чем быть “барьером” или “мостом” между Европой и Азией. *Интеграция в объединенную Европу есть стратегическая цель, а российская национальная специфика должна определять тактику достижения этой цели.*

Мы верим, что только последовательная интеграция России в основные европейские институты, на основе общих целей и ценностей, способна обеспечить самой России и всему континенту подлинную безопасность и процветание. В последнее десятилетие Россия предприняла большие усилия по созданию открытой политической системы, современной экономики и гражданского общества. Наряду с успехами на этом пути были неудачи и потери. Преодоление трудностей и проблем России возможно только на пути взаимодействия с объединенной Европой.

Интеграция с Россией, обладающей огромными ресурсами — сырьевыми, научными, людскими, — необходима и Европе. Вся Европа, и в первую очередь Европейский союз, в высшей степени заинтересованы в богатой, стабильной, демократической России.

Для России особенно важно, что Европейский союз уже обладает уникальным опытом интеграции при сохранении национальной и культурной самобытности. Интеграция России с самыми близкими ей европейскими странами СНГ, Украиной и Белоруссией, может стать взаимовыгодной и бесконфликтной именно в более широких рамках европейской интеграции.

Сотрудничество России и ЕС необходимо для предотвращения совместно с США новых угроз — распространения оружия массового уничтожения и средств их доставки, международного терроризма, загрязнения окружающей среды и т.д.

Мы создаем общественный комитет “Россия в объединенной Европе” с целью сосредоточить наши интеллектуальные и политические ресурсы для того, чтобы сделать мечту о единой, безопасной и процветающей Европе от Исландии до Сахалина реальностью. Мы намерены способствовать дальнейшему прогрессу России, с тем чтобы открыть путь к ее будущему вхождению в обновляющийся Европейский союз. Мы будем открыто обсуждать самые острые вопросы европейского развития, выдвигать новые инициативы в области европейской интеграции.

Основными целями комитета являются содействие сближению России и Европейского союза в сфере международной политики, экономики и законодательства: сотрудничество в интересах укрепления стабильности и безопасности в Европе, развитие взаимовыгодного экономического сотрудничества в Европе, преодоление разрыва в нормах и стандартах, существующих в России и ЕС.

Сознавая все препятствия и трудности на долгом пути воссоединения Европы, мы убеждены, что верное решение сегодняшних задач требует определения ясной, пусть и долговременной цели. Великий европейский писатель и мыслитель Виктор Гюго определил эту цель еще в позапрошлом столетии: *“Настанет день, когда ты, Франция, ты, Россия, ты, Италия, ты, Англия, ты, Германия, — все вы, все нации континента, не утрачивая своих отличительных черт и вашего великолепного своеобразия, все неразрывно сольетесь в некоем высшем единстве и образуете европейское братство”!*

Почему Европа?*

1. Истоки проблемы

В момент своего рождения новая Россия оказалась в исключительно сложном международном положении.

С одной стороны, она сохранила то же место в глобальных организациях, что и Советский Союз — прежде всего в ООН, где ей удалось сохранить статус одного из пяти постоянных членов Совета безопасности. А также в созданном Брежневым в Хельсинки СБСЕ (сегодня — ОБСЕ), никогда не бывшем сколько-нибудь эффективным.

С другой стороны, падение Берлинской стены и распад Восточного блока остро поставили вопрос о судьбе структур, созданных глобальным противостоянием.

На Востоке вопрос решился сам по себе. Варшавский договор развалился, как и Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). Страны Центральной и Восточной Европы двинулись в будущее каждая самостоятельно. Выбор, сделанный ими, был прост — скорейшая интеграция в организации, созданные в свое время Западом. И прежде всего в НАТО и в Европейский союз.

На Западе после короткого периода растерянности было принято консервативное решение — сохранять и укреплять то, что есть, и не искать себе приключений, то есть чего-то принципиально нового.

Так остался здравствовать блок НАТО — одно из главных порождений и символов “холодной войны”. Более того, было принято решение пойти навстречу нетерпели-

* Russia on Russia. Вып. 7. 2002. Март. На русском языке публикуется впервые.

вому желанию новых демократий Европы встать под знамена альянса. И вскоре НАТО стал быстро продвигаться на восток, к границам России. В итоге появился новый (помимо северного — норвежского) участок прямого соприкосновения североатлантического блока и России — польско-российская граница в Калининграде.

Европейский союз избрал ту же стратегию. Сформулировав критерии для стран, которые хотели бы стать членами союза, Брюссель провозгласил организацию открытой для любой европейской страны. В итоге сегодня до десятка стран Центральной и Восточной Европы близки к вступлению в Евросоюз.

После распада “восточных структур” и снижения роли ООН и ОБСЕ именно США, НАТО и ЕС постепенно вышли в мировой политике на первый план. И доминировали все 90-е годы.

Положение России со временем становилось все более незавидным. Она осталась в организациях, роль которых падала. Потеряла объединения, в которых ранее доминировала. И оказалась вне структур, играющих в мировой политике главную роль.

Единственным утешением 90-х стало вхождение России в состав G8 (“большой восьмерки”) — группы ведущих государств мира. Правда, это членство и сегодня не является полноценным. Россия по сей день не участвует во всех мероприятиях “восьмерки”. В целом это не сняло проблемы принципиального определения места России в новом миропорядке.

Относительно этого определения и сегодня есть разные мнения.

2. СНГ как попытка сохранить империю

Беловежские соглашения декабря 1991 года не только подвели черту под историей СССР, как, впрочем, и в целом старой России, но и поставили на место старого союзного государства новое образование — Содружество Независимых Государств (СНГ).

Название не должно обманывать. Когда Верховный Совет России дружно ратифицировал создание СНГ, практически все были уверены, что на место старого СССР приходит его модифицированная разновидность, которая позволит России по-прежнему контролировать пространство бывшего СССР, за исключением далеко отошедших еще ранее стран Балтии. Этой же цели должны были послужить многочисленные договоры и соглашения, подписанные в рамках СНГ. Такие как договор о коллективной безопасности, попытки создать единое таможенное и экономическое пространство и т.д.

Тем самым Россия, в отличие от стран ЦВЕ, в основу своей стратегии положила стремление удержать так называемые зоны традиционных интересов на бывшем советском пространстве. Фактически это была попытка проведения неоимперской политики при формальном признании бывших союзных республик независимыми государствами.

Однако из этого намерения мало что вышло. За десять лет существования СНГ интересы составляющих его государств расхлестились все дальше, а России плохо удавалась роль “протектора”. Украина и Грузия все больше говорили о своей ориентации на США, Евросоюз и даже НАТО. Вместе с Узбекистаном, Азербайджаном и Молдовой они создали ГУУАМ — альтернативную структуру на пространстве бывшего СССР. Туркменистан вообще дистанцировался от любой деятельности в рамках СНГ. И лишь Армения и Таджикистан, принужденные отчаянными экономическими и внешними обстоятельствами, продолжали и продолжают крепко держаться России. Особняком стоят Казахстан и Белоруссия. Нурсултан Назарбаев, все годы активно выступающий за более глубокую интеграцию в рамках так называемого Евразийского экономического сообщества, на деле все более настойчиво строил независимый Казахстан, способный к самостоятельному существованию. Александр Лукашенко единственный сделал ставку на полную интеграцию с Россией. Но при этом и здесь прогресс ничтожен. А перспективы по-прежнему туманны.

Сергей Иванов, будучи еще секретарем Совета безопасности России, заявил однажды, что не видит перспектив дальнейшего развития СНГ. Похоже, это была честная оценка. Участие Узбекистана (хоть и с согласия Москвы) в антитеррористической операции против талибанских формирований в Афганистане, в том числе предоставление США аэродромов для военных самолетов, лишней раз подтверждает иллюзорность надежд на сохранение Россией имперского, по сути, контроля над бывшими республиками СССР.

3. “Многополярный мир”

Другой стороной стремления новой России сохранить прежние геополитические позиции стала концепция “многополярного мира”. Родилась она в Москве и в Пекине и была провозглашена в 1997 году на встрече Ельцина и Цзян Цзэминя в Москве. Формального отказа от нее не произошло и сегодня.

Суть этой концепции проста. Коль скоро биполярность мира осталась в прошлом, а гегемония одной державы (читай — США) неприемлема, то остается только один выход. Строить такой миропорядок, в котором ни у кого нет контрольного пакета акций. Мир, у которого несколько полюсов. К примеру, США и ЕС, Россия и Китай, Индия и Япония, и т.д.

Этот подход остается довольно популярным. И не только в Китае и России. Не так давно французский лидер Жак Ширак, находясь в Москве, заявил о своей приверженности “многополярному миру”.

Одним из проявлений стремления России к многополярности стало создание так называемой Шанхайской шестерки, призванной играть стабилизирующую роль в Центрально-Азиатском и Дальневосточном регионах. Однако во время первого же крупного международного кризиса после 11 сентября эта организация осталась “спящей”, не предприняв ровным счетом ничего конкретного.

Концепция “многополярного мира” остается абстракцией, не имеющей под собой никакой институциональной основы и никак не помогает России опередить свое место в мире.

4. Прочая экзотика

Помимо попыток сохранить империю на бывшем советском пространстве и выстроить “многополярный мир”, в разное время в 90-е годы возникали и другие экзотические стратегии международного утверждения новой России. Все они, как правило, носили выраженный антизападный и антиамериканский характер.

Так, Владимир Жириновский на протяжении всего десятилетия настаивал на союзе России с Ираком, Ливией, Ираном, Югославией Милошевича и другими подобными режимами.

Евгений Примаков в 1997 году высказал идею тройственного союза России, Индии и Китая (“ось Москва — Дели — Пекин”).

Некоторые теоретики в России говорят о желательности “континентального” союза Берлин — Москва — Тегеран — Пекин — Токио.

Все эти концепции, как правило, полны фантазий и бесконечно далеки от реальности. Их регулярное появление свидетельствует лишь о стремлении заполнить существующую стратегическую пустоту российской внешней политики. Либо напугать партнеров на Западе в период очередного обострения международной обстановки.

5. Естественный выбор

А тем временем жизнь делала свой собственный выбор. В течение всех 90-х новая Россия все в большей степени интегрировалась в мировую экономическую систему. Она стала членом и крупным заемщиком МФВ, вошла в так называемый Парижский клуб стран-кредиторов. Сегодня

главная внешнеэкономическая задача Российской Федерации — ускоренным порядком завершить переговоры о присоединении к ВТО.

Российский экспорт играет критически важную роль в объеме национального ВВП и при формировании бюджетов всех уровней. По оценкам правительства России, формирование федерального бюджета на 80% обусловлено внешнеэкономической конъюнктурой, и в частности уровнем мировых цен на нефть, газ, металлы, продукты химии и нефтехимии.

Важным фактором российской вовлеченности в систему международных экономических связей является российский внешний долг. Он составляет около 150 млрд долларов. Значительная его часть состоит из долга частным компаниям и банкам (так называемые долги “Лондонскому клубу” кредиторов). Кроме того, за 90-е годы страна получила около 20 млрд долларов прямых иностранных, преимущественно западных, инвестиций.

Открытие страны привело к тому, что десятки миллионов русских получили возможность выехать за рубеж с деловыми, туристическими и иными целями. Появление Интернета, MTV, голливудских фильмов в кинотеатрах и на ТВ, а недавно еще и *Euronews* по-русски на пятом национальном канале, переводы зарубежных книжных бестселлеров и многое другое кардинально изменили информационное и даже культурное пространство России.

При этом главный вектор изменений оказался западным. Именно там сосредоточились главные экономические интересы России. Главные потребители ее экспорта. Поставщики товаров и технологий. Основные кредиторы. Важнейшие инвесторы. Основные культурные и научные связи.

После событий 11 сентября стало очевидным и совпадение главных приоритетов в области стратегической стабильности и безопасности. Активное участие России в антитеррористической коалиции продемонстрировало ее принадлежность к клубу ведущих государств мира, стремящихся остановить распространение международного

терроризма, оружия массового поражения, нарастание международной нестабильности.

Медленный, но устойчивый дрейф России от положения “постсоветской империи” со всеми ее застарелыми комплексами к положению члена “западного клуба” не раз еще столкнется с трудностями и даже кризисами. Но вряд ли этому есть какая-либо реальная альтернатива, даже если значительная часть российского политического класса будет продолжать обсуждать особенности “евразийства” России.

6. Владимир Путин

Последнее время в России популярны сравнения Владимира Путина с ранним Горбачевым. Суть сравнения в том, что Путин якобы повторяет “ошибки” последнего советского лидера. В частности, склонность последнего к “необдуманному уступкам Западу” без должной компенсации (самый распространенный пример — история с воссоединением Германии). При всей популярности молодого российского лидера, его не минует подобного рода критика. В частности, среди части военного истеблишмента вызвало резкое сопротивление решение о ликвидации военных баз и объектов России на Кубе и во Вьетнаме, как и согласие на использование воздушного пространства России и СНГ для целей антитеррористической операции в Афганистане. Или возобновление партнерства с НАТО. Или “слишком тесные” отношения с США.

Главное опасение, которое высказывают многие наблюдатели, это образование опасного разрыва между “слишком сильным креном Путина в сторону Запада” и “национальными интересами России”, а также массовым общественным мнением, большинство которого по-прежнему настроено к Западу негативно.

Факты действительно свидетельствуют о резкой активизации внешней политики России под руководством нового лидера. И если вначале речь шла об активности на всех направлениях, то в последний год под давлением раз-

ного рода обстоятельств на первый план вышли отношения с США и Европейским союзом (хотя не стоит забывать и о недавно подписанном “большом договоре” с Китаем).

В ежегодном Послании парламенту президент России поставил развитие отношений с ЕС в число главных приоритетов. А визит в США показал исключительную важность углубления российско-американских отношений.

По всему видно, что Владимир Путин стремится в своей международной политике к тому, чтобы в полной мере сохранить традиционные связи в Азии, Африке, Центральной и Латинской Америке, но при этом держит главный стратегический курс на полноправное вхождение России в клуб развитых государств мира, бывших в недалеком прошлом основными противниками СССР.

По поводу этого курса возникают три фундаментальных вопроса.

Во-первых: возможна ли полноценная интеграция России в “первый мир”, если внутри страны будут по-прежнему преобладать авторитарные методы управления политической и общественной жизнью? Пусть даже в “мягких”, псевдозаконных формах?

Во-вторых: не столкнется ли Владимир Путин с действительно сильным сопротивлением такому сближению и сможет ли ему противостоять? Найдет ли он достаточную поддержку, и если да, то с чьей стороны?

И, наконец, в какой конкретно форме возможно институционализировать, оформить и закрепить такое сближение?

7. Почему Европа?

Если первые два вопроса касаются хода внутреннего развития России, то третий требует конкретного ответа. Помочь найти его могут факты.

Уже довольно давно крупнейшим внешнеторговым партнером России является Европейский союз. На его долю в 90-е годы приходилось от 35 до 40% всего внешнеторгового оборота России. После вхождения в ЕС группы

государств Центральной и Восточной Европы эта доля вырастет до 55–60%.

Страны ЕС являются крупнейшими кредиторами и инвесторами Российской Федерации.

Уже сегодня Россия имеет 1300 километров общей границы с ЕС (российско-финская граница). После вхождения в ЕС Польши и стран Балтии такая граница появится вокруг всей Калининградской области и на границе Псковской и Ленинградской областей. В этой связи остро встанут вопросы пограничных переходов, таможенного и, особенно, визового режима для граждан России.

На страны ЕС приходится 40% всех пассажирских международных авиаперевозок из России и в Россию. А железнодорожных пассажиров ездит в этих направлениях вовсе 82%. 61% всего международного телефонного трафика России приходится на абонентов в странах ЕС. Миллионы российских граждан ежегодно посещают страны Европейского союза.

Нет сомнений, что после введения в наличный оборот новой общеевропейской валюты евро российские компании и граждане, как и Центральный банк страны, проявят к ней большой интерес, и евро станет важным средством сбережения, расчетов и кредитования.

Эти и множество других фактов показывают, что на протяжении последнего десятилетия в Европе идет процесс культурной, экономической и политической реинтеграции, воссоединения расколотого до этого европейского континента. И этот процесс вовсе не ограничивается странами ЦВЕ, но включает в себя и Россию, вне зависимости от того, признано это российским политическим классом или нет.

При этом, в отличие, например, от Украины, которая провозгласила будущее вхождение в ЕС своей стратегической целью, Россия, не заявлявшая ничего подобного, гораздо в большей степени преуспела в проведении демократических и экономических реформ, сближающих ее с ЕС по существу.

Раздел Европы на “старый Запад” (нынешние 15 членов ЕС), “новый Запад” (более десятка стран-кандида-

тов, ждущих своего присоединения к союзу в ближайшие годы) и “остальных” (например, Россия, Украина, Молдова и даже Белоруссия) не может продолжаться вечно. Рано или поздно встанет практический вопрос о завершении процесса интеграции всех европейских государств и народов в единое экономическое, культурное и политическое объединение.

Разумеется, в решающей мере это будет зависеть от успеха (неуспеха) внутренних преобразований в России и в других государствах, пока стоящих вне процесса европейской интеграции. От того, насколько принятые и развиваемые ими модели политической и экономической модернизации будут соответствовать в широком смысле этого слова европейскому выбору. В частности, от того, насколько Россия — полноправный член Совета Европы — окажется в состоянии выполнить взятые на себя обязательства многочисленных европейских конвенций по правам человека, подписанных ею в Страсбурге.

С другой стороны, будущее европейской интеграции будет зависеть от судьбы самого Европейского союза. Неэффективность брюссельской бюрократии, исключительная сложность процедур выработки, принятия и реализации решений, сложности в создании совместной внешней и оборонной политики — все это, да еще на фоне грядущего расширения, обещающего дальнейшее увеличение громоздкости структур ЕС, вызывает в Европе и в кругу ее друзей рост скептицизма относительно будущего ЕС. На нынешнее поколение лидеров ЕС, взявшихся за трудное дело реформы союза, ложится огромная ответственность, в том числе за перспективы его дальнейшего расширения на восток.

Из всех вариантов полноправного вхождения России в клуб развитых стран именно сближение и дальнейшая интеграция с ЕС выглядит наиболее обоснованной. Все иные варианты (вхождение в ОЭСР, создание зоны свободной торговли наподобие Норвегии или Швейцарии или еще более экзотические проекты развития России как члена НАФТА или АТЭС) не решают в полной мере стоящих перед Россией задач или же просто фантастичны.

Вхождение России в основные европейские институты принесет пользу всем. Так, очевидно, что без активной роли России невозможно добиться стабильности и безопасности на Балканах, Кавказе, в Закавказье, Центральной Азии и т.д. Россия будет играть все большую роль в обеспечении энергетической безопасности Европы. Огромный потенциал у российско-европейского научного сотрудничества. И многое другое.

Разумеется, этот процесс займет много лет. Россия будет продолжать последовательно реформировать свою экономику и социальную сферу, приводить законодательство в соответствие с современными стандартами, повышать уровень жизни своих граждан. Будет последовательно нарастать степень экономического и иного сотрудничества России и ЕС. Россия, США, ЕС найдут формы полного включения России в обеспечение европейской и глобальной безопасности (может быть, вплоть до вступления России в НАТО). Россия станет членом ВТО и ОЭСР. Усилится ее роль и инициатива в группе стран “Большой восьмерки”. Россия найдет новые, более адекватные формы работы в рамках СНГ и “Шанхайской инициативы”, которые позволят ей избежать охлаждения отношений со своими старыми партнерами.

Эти процессы могут занять от 10 до 20 лет. Но при ясном видении перспективы и стремлении добиться поставленных задач возможность возвращения России в круг ведущих развитых стран через ее последовательную интеграцию прежде всего в наиболее близкие ей политически, экономически и культурно европейские структуры может оказаться достаточно реальной.

Часть VI

Старые инстинкты новой власти

Две свободы*

В годовщину инаугурации Владимира Путина случились два примечательных события.

Несколько международных организаций по защите свободы прессы впервые внесли российского лидера в список “врагов свободы слова”. В компании с Фиделем Кастро, аятоллой Хаменеи, Александром Лукашенко, Леонидом Кучмой, а также менее известными нам президентами Либерии, Зимбабве, Колумбии и Туниса.

А вот министры финансов G7**, напротив, на своей ежегодной встрече совместно с МВФ и Мировым банком выпустили заявление, в котором отмечают успехи России на пути рыночных реформ, в частности в вопросе борьбы с отмыванием “грязных денег”. В связи с чем Россия выпала из числа стран, не ведущих борьбу с этим злом и по отношению к которым международное сообщество готово в недалеком будущем применять разнообразные санкции.

Так одновременно мы попали в один “черный список” — по части свободы слова — и счастливо выбрались из другого — по части экономических преобразований.

Во всем этом — высокая символика и глубокий смысл.

После Второй мировой войны, победное окончание которой мы празднуем в эти дни, разные народы избрали для себя различные пути экономической модернизации.

Послевоенная Европа предприняла успешную попытку одновременного создания открытых демократических

* Ежедневная электронная газета “Утро”, 8 мая 2001 г.

** Группа наиболее развитых стран.

политических систем в рамках общей Европы, а также либеральной рыночной экономики.

Чили, так же как многие южноазиатские страны (Сингапур, Южная Корея, Тайвань, Малайзия, Индонезия и др.) сделали ставку на авторитарные политические режимы и даже диктатуры в сочетании с либеральными принципами экономического регулирования, привлечением инвестиций и поощрением экспорта готовой продукции и услуг.

Успех европейцев блестящ и бесспорен. Успех вторых небесспорен, но все же это успех. (С экономической, разумеется, точки зрения.)

В первом случае две свободы — политическая и экономическая — шли рука об руку, помогая одна другой. Во втором — гражданам было позволено заниматься только бизнесом и личной жизнью. И никакой политики! Сотни тысяч несогласных были убиты, арестованы или высланы.

Десять лет назад Россия провозгласила проект, очень напоминающий европейский. Демократия плюс либеральная рыночная экономика. Спустя годы многие испытывают разочарование по поводу как первого, так и второго.

В последнее время в среде политиков и интеллектуалов все больше возрастает интерес к Китаю, Чили и даже Габону. Переживают свой “ренессанс” всякого рода теории “особого пути” России (например, “евразийство”). “Путинская” молодежь на митинге в Москве, посвященном годовщине его инаугурации, призвала “вернуться к Западу сами знаете каким местом”.

Вопрос в том, к чему именно “одним местом”? К какой из свобод? Или к обеим сразу?

За первый год президентства Владимира Путина политической свободы и демократии в России действительно стало меньше. Не существует никакой серьезной оппозиции. Регионы и их лидеры потеряли политический вес. Совет Федерации утратил свое значение. Госсовет остается проформой. Дума контролируется Администрацией Президента. Самый популярный и критиковавший влас-

ти телеканал перешел под контроль государства. Закрыт или поставлен под контроль ряд оппозиционно настроенных газет и журналов. Бизнес напуган и политики сторонится.

В то же время экономические реформы ускоряются. Снижаются налоги и пошлины, вводится наконец собственность на землю. Владимир Путин в своем Послании Федеральному собранию 2001 года выдвинул самую амбициозную за последние годы программу радикальных реформ, затрагивающую все основные сферы жизни страны. Судебная, земельная, пенсионная, банковская, бюджетная, трудовая реформы — вот далеко не полный их перечень.

Складывается впечатление, что Россия пытается взять высоту экономического прогресса, временно (или надолго?) жертвуя одной из свобод — свободой политической. Во имя броска ко второй свободе — предпринимательства. Страна устала от неэффективной борьбы всех со всеми, когда разобщенные институты власти и политические силы не смогли создать простую и понятную систему законов и правил, а также защитить граждан от коррупции и уголовщины.

Похоже, что сегодня расчет — на сильную политическую волю правящей группы во главе с президентом, которая должна быстро и жестко, не особенно оглядываясь на демократические церемонии, упорядочить и либерализовать экономическое и социальное законодательство. Обеспечить надежную судебную защиту собственности и контрактов. Облегчить социальное бремя государства, пусть даже путем некоторого удара по интересам граждан. Все, что мешает или может в будущем помешать этому, должно быть устранено. В том числе “лишняя демократия”.

Что ж, это мы еще не пробовали. Здесь будут проверены очень многие теории о русской истории и русском обществе. После модернизации последней трети XIX века, конституционных реформ Николая II, большевистско-коммунистического эксперимента и либерального проекта Горбачева — Ельцина мы вступаем на путь, больше всего напоминающий чилийско-азиатские модели.

При этом остаются без ответа три вопроса.

Удастся ли справиться с сопротивлением реформам со стороны многомиллионной, коррумпированной и настроенной зачастую противообщественно российской бюрократии, погубившей не одни реформы и не одного реформатора? В условиях, когда ей ничто не противостоит, кроме воли главы государства? Когда нет сильного парламента, сильных политических партий, активного и требовательного гражданского общества?

Удастся ли справиться с тотальной коррупцией госаппарата в отсутствие свободных СМИ и политического контроля над ним со стороны общества, в условиях бюрократической “вертикали власти”? Возможен ли экономический прогресс в условиях непреодоленной коррупции?

Примет ли вообще Россия новую попытку “реформ сверху”, когда “начальство” придумывает, а “население” безмолвно исполняет указания? Возможно ли вообще в век глобализации и Интернета добиться успеха в деле создания новой экономики при равнодушном и отчужденном от власти обществе?

Ответ даст время и мы сами.

Кстати, что-то мы еще придумаем, если нынешний “поход на Восток” тоже завершится неудачей?

Судный хаос*

“Дореформенный суд заслужил дурную славу тем, что несколько не обеспечивал правосудия. Старые суды находились под сильным влиянием администрации и были доступны подкупам. Следствие велось... неумело, мешкотно; подозреваемого в преступлении страшили и истязали, чтобы добиться признания... Защиты не существовало. Приговор постановлялся не по живому убеждению судей, а по формальным соображениям. Жаловаться на приговор было трудно”. Эти слова русского историка Сергея Федоровича Платонова были написаны в десятых годах XX века. Речь шла о положении русского судопроизводства накануне судебной реформы Александра II 1864 года. Царь-реформатор стремился дать своему народу “суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных”. И вполне преуспел в этом начинании.

Тогда повсюду были созданы мировые суды, избираемые общественностью. Гражданские дела рассматривались председателем и членами суда, а по большинству уголовных дел в состав суда входили присяжные заседатели. Их набирали по жребию из числа местных жителей. Вердикт коллегии присяжных, выносимый ими “по совести”, решал исход дела. Судьи получили независимость от власти и несменяемость. Чтобы пресечь волокиту в судах, “Судебные уставы” 1864 года предусматривали для всех судебных процедур точные сроки. Появились профессиональные адвокаты, обеспечивающие в процессе подлинное состязание обвинения (представленного прокурором) и защиты. Процессы были открыты для публики.

* Деловые люди. 2001. Июнь.

Спустя много десятилетий лидер совсем другой, республиканской России, Владимир Путин, высказал по поводу современного состояния дел в судах мнение, чрезвычайно схожее с оценками старого, дореформенного суда. В его ежегодном Послании Федеральному собранию находим такие слова: “Сегодня нам крайне необходима судебная реформа. Отечественная судебная система отстает от жизни и на практике мало помогает проведению экономических преобразований. Не только для предпринимателей, но и для многих людей, пытающихся законно восстановить свои права, суд так и не стал ни скорым, ни правым, ни справедливым”.

Правосудие в последние годы стало одним из самых узких мест становления обновленной российской государственности. В судах царит хаос и страшная волокита. Средняя нагрузка на судью составляет 500 (!) дел в год. Суды всех уровней и видов страдают от безденежья, средств не хватает даже на самые необходимые расходы. Граждане годами ждут рассмотрения своих исков. К старому “телефонному праву” добавилась коррупция. Суд стал еще более нескорым, неправым и неравным по отношению к гражданам. И совсем не более “милостивым”. Оправдательные приговоры составляют не более полупроцента (!) от всех судебных решений по уголовным делам. В ходе следствия часты случаи применения пыток и издевательств. Сотни тысяч граждан месяцы и годы проводят в следственных изоляторах, ожидая суда.

Время словно остановилось. Полтора века отделяют нас от тех дней, когда команда реформаторов Александра II, поддерживаемая всем образованным обществом, принялась за реформирование судебной системы, позорившей Россию и тормозившей всякое развитие страны. Но далеко ли мы продвинулись с той поры? Если взглянуть на вещи прямо, то следует признать, что правосудие как в советской, так и в современной России стоит ниже правосудия, созданного великими реформами. И многое сегодня приходится начинать сначала.

Полуреформы мало что дадут. Успех могут принести только меры, продуманные до мелочей и при этом исчер-

пывающие. В XIX веке последовательное осуществление судебной реформы увенчалось несомненным успехом. Дореволюционные суды пользовались доверием и даже любовью российских граждан, тем более что реформа принесла с собой помимо мировых судей и суда присяжных еще и отмену варварских телесных наказаний — вроде шпицрутенов или клеймения преступников, а также сокращение сроков заключения. Полуреформы 90-х годов XX века не дали нам ни вполне независимого и эффективного суда, ни граждански настроенной прокуратуры, ни справедливого, непредвзятого арбитража.

Судебная реформа названа Владимиром Путиным в числе важнейших приоритетов государственной политики. Курирующий реформу замглавы Администрации Президента Дмитрий Козак проделал огромную работу по подготовке соответствующих законопроектов. Концепция реформы восходит к высоким образцам великих реформ. В 2003 году во всех регионах России появится суд присяжных (сегодня он действует только в девяти субъектах Федерации). Должны сильно измениться функции прокуратуры, расширяться полномочия судов. Отдельные недостатки предлагаемой реформы вроде частичного ослабления независимости судей вполне поддаются исправлению.

Показательно другое. Реформа “по Козаку” сталкивается с ожесточенным сопротивлением. Прежде всего — со стороны прокуратуры, не желающей уступать ни частицы своих колоссальных полномочий, делающих ее самым сильным игроком российской правоохранительной системы. Конфликт принял открытую форму, и оба его главных “фигуранта” (Д. Козак и В. Устинов) ведут агитацию в стенах парламента и за его пределами в пользу своих противоположных по сути подходов. Прокуратура как бы не замечает, что выступает фактически против президента и его ясно заявленной позиции поддержки реформы. Повторяется обычная для нашей истории картина. Ведомства (бюрократия) являются по-прежнему единственной правящей и направляющей силой в России. “Просвещенная” часть бюрократии формулирует и

старается реализовать прогрессивные подходы, а “реакционная” ее часть старается сохранить статус-кво. Исход борьбы определяется тем, кто кого переиграет в аппаратной борьбе. Общество остается пассивным, молчаливым наблюдателем.

Неужели прав был Августин Блаженный, заметивший однажды: “Заблудшие ходят кругами”?

Вызовы времени

I

Ясные представления о прошлом, настоящем и будущем невозможно иметь, не зная своей истории, не зная реального положения дел в стране, не умея оценивать это положение, в том числе в строгих научных терминах. Главный вопрос наших историософских чтений — “путинская” Россия: куда она идет? На мой взгляд, для того чтобы ответить на этот внешне простой вопрос, нужно сначала ответить на три других вопроса, а именно:

1. Адекватно ли российское общество, российский политический класс и российское руководство во главе с президентом оценивают угрозы и вызовы, с которыми столкнулась Россия в настоящее время?

2. Имеют ли эта элита, этот лидер и современное российское общество относительно ясную стратегию практического ответа на эти вызовы и угрозы?

3. Являются ли господствующие в общественном мнении, в сознании огромной массы наших граждан представления и стереотипы фактором, который способствует успешной модернизации России?

Я должен вам сказать, что, с моей точки зрения, на все три вопроса, к великому сожалению, приходится ответить отрицательно. Ни массовое сознание граждан страны не соответствует задачам модернизации, ни политический класс и руководство страны не оценивают вполне ясно стоящие перед страной задачи и не имеют ясной стратегии. Такое начало может показаться чрезмерно пессими-

* Россия: 21 век... Куда же ты? / Под общ. ред. Ю.Н. Афанасьева, Ред.-сост. А.П. Логунов, М.: РГГУ, 2002. 416 с.

стичным и категоричным, но я постараюсь свои выводы обосновать.

Давайте попробуем выделить основные вызовы, с которыми сталкивается сегодня Россия. Я до сих пор нахожусь под впечатлением Давоса-2001. Главное впечатление от форума — продолжающееся, необычайно стремительное по своим темпам отставание России от остального мира. Речь идет не столько о количестве долларов, которое мы в среднем зарабатываем в месяц, и не о качестве телефонной связи или телевизионной картинке, которую мы видим на своих экранах. Речь идет об интеллектуальном, техническом, культурном и гуманитарном отставании. Например, что такое Давосский форум? Это непрерывные дискуссии, которые идут в большом конгресс-центре, насчитывающем около десятка залов. За 4–5 дней в этом году в Давосе прошло 313 дискуссий, российская тематика обсуждалась лишь в трех из них.

Российские эксперты, ученые, политики и экономисты участвовали в пяти. Для сравнения: индийцы участвовали в 70 сессиях из 313, китайцы — в 50. Это свидетельство того, что современная российская элита уже не в состоянии говорить с миром на его языке, оперировать принятыми в нем терминами и идеями, понимать его проблемы и участвовать в глобальном диалоге. Я вижу, что с каждым годом пропасть — интеллектуальная, культурная, образовательная и техническая — только углубляется. И когда мы говорим о вызовах, с которыми сталкивается сегодня Россия, я бы назвал этот вызов самым первым и самым главным. Его суть — все возрастающая отсталость России от ускоряющихся глобальных процессов. Сегодня Индия, Китай, Латинская Америка и даже Африка в гораздо большей степени вовлечены в судьбы мира, чем наша страна. Современная Россия участвует в основном в решении вопросов ядерного баланса, цен на нефть и своих внешних долгов. А весь мир в это время уже обсуждает геном человека, клонирование, поиск вакцины от СПИДа, интернет-революцию, тенденции глобальной финансовой системы, киберпреступность, WEB-дизайн и многое другое, что у нас является достоя-

нием, может быть, одного, двух или нескольких человек в Москве.

Второй вызов, который бросается в глаза и который, на мой взгляд, не вполне нами осознается, — резко ухудшающаяся международная репутация России. В глазах всего мира современная Россия предстает страной тотально коррумпированной, с исключительно сырьевой экономикой, с очень плохой средой обитания (если можно так выразиться) для человека, с очень низким уровнем безопасности, комфорта, бытовой культуры, сервиса, и т. д. При этом она предстает как страна, обладающая великодержавными амбициями, стремящаяся играть особую роль в мире, дружащая со странами с очень сомнительными режимами и конфронтирующая с теми странами, которые сегодня являются лидерами. Словом, репутация России безобразна.

Третий вызов — наша растущая изоляция от остального мира. Многие столкнулись с этим в практической жизни. Визовый режим для граждан России с каждым годом ужесточается. То же можно сказать и про экономику. Я был несказанно удивлен в Давосе, когда пришел на сессию, где обсуждались мировые нефтяные цены. За полтора часа обсуждения Россия не была упомянута ни разу, и россияне в нем не участвовали. Потому что уже даже на нефтяном мировом рынке роль России не так уж велика. Что уж там говорить о рынке интернет-технологий и т.п.! Я приведу еще две цифры для сравнения. Сегодня в мировом ВВП доля Соединенных Штатов, по разным оценкам, составляет 27–29%, доля современной России — не более 1%. Причем эта доля с каждым годом сокращается. Причем качество этого крохотного сегмента мирового ВВП сами догадываетесь какое: большое количество газа, приправленного малым количеством нефти, и еще что-то из черных и цветных металлов. По сравнению с нами Индия — страна, развивающаяся бурными темпами: только программного продукта она экспортирует на 40 млрд долларов — это объем всего российского федерального бюджета на 2001 год и даже чуть больше.

Четвертый — значительный вызов (об этом, кстати, говорил президент в своем первом ежегодном Послании) —

депопуляция страны. Ежегодно население России уменьшается на миллион человек. Я уже не говорю о таких проблемах, как СПИД, широкое распространение наркомании среди молодежи и многое другое. Продолжительность жизни сокращается, количество смертей продолжает увеличиваться, количество рождений продолжает уменьшаться.

Пятый вызов — консервация отсталых форм общественной, политической и экономической жизни. Мы, к сожалению, сегодня пытаемся восстановить единоначалие — “дисциплину” и “вертикаль”, в то время как весь мир идет путем децентрализации, диверсификации ресурсов, приближения ресурсов к самим гражданам. Мы по-прежнему подавляем институты гражданского общества или помещаем их в такие условия, при которых они не развиваются или погибают. У нас по-прежнему очень много живет не по праву, а “по понятию”. Мы до сих пор не можем создать в России нормальную правовую среду.

Отдельно я выделил бы такой вызов, как очень низкая корпоративная культура российской экономики и очень низкий уровень менеджмента. По этой причине российские компании не могут быть пока вполне конкурентоспособными даже с индийскими, китайскими и латиноамериканскими компаниями.

И, наконец, последний, седьмой вызов: состояние социальной ткани общества. Наше общество все больше начинает напоминать нигерийское, эквадорское, колумбийское общество, где есть очень тонкий слой людей, живущих в роскоши, и огромное большинство населения, которое все глубже и глубже погружается в пучину нищеты. Это также важный показатель консервации очень отсталых и очень тревожных форм социальной, общественной, экономической жизни. К сожалению, в выступлениях многих наших политиков и руководителей большинство из тех проблем, которые я сейчас перечислил, даже не упоминаются. И тем более не осмысливаются. Из этого и становится ясно, что в таких условиях трудно рассчитывать на успешное решение существующих проблем.

Депопуляция, наркомания, алкоголизм, распад нравственных основ и т.д. — это все проблемы второго порядка. Потому что проблема первого порядка — отсутствие ясного видения будущего. Люди не понимают, зачем они рожают детей. Люди не представляют, что будет с детьми. Люди не знают, какое будущее ждет детей. И уже отсюда возникают те явления, о которых мы говорим. Суть моей позиции как раз заключается в том, что такое видение будущего возможно. Чтобы человек не колелся и не пил, у него должна быть интересная работа. У его детей должно быть будущее. Без интеграции, без реформы политической и экономической системы, без подъема и активизации гражданского общества это невозможно. В моем избирательном округе есть завод, который 70% продукции поставляет для шведского концерна ИКЕА. Там великолепный молодой коллектив, в котором никто не колелся и не пьет, потому что они видят перспективу, то, чем они занимаются, им интересно. Если в стране возникнут тысячи таких точек роста, то мы увидим эти изменения к лучшему. А если мы будем бесконечно жевать эту жвачку — цены на нефть, внешний долг, великая держава, национальные интересы, суверенитет, — конца этому не будет. Страна будет спиваться и приходить в упадок. Я не оспариваю то, о чем все говорят. Но нужно видеть корни этих явлений. А они в том, что мы уже 15 лет, начав реформы, провозгласив курс на модернизацию, не можем ответить содержательно ни на один из вопросов, которые перед нами стоят. Более того, мы многие из них даже сформулировать не можем. Мы говорим: “У нас депопуляция”. Ну и что? Давайте запретим презервативы. Что еще нужно, чтобы рождаемость поднять? Свет будем чаще выключать. Подскажите, что. У нас колются. Давайте запретим шприцы. Тогда он будет брать какие-нибудь гвозди, что-нибудь высверливать. Дело же не в этом. Дело в том, что, повторяю, страна не видит своего будущего. Она не верит в это будущее. Она разочарована. Тех, кто пытается что-то делать, бьют по голове некомпетентные коррумпированные чиновники. Тех, кто пытается что-то сказать, бьют по голове, потому что они говорят правду. Поэтому

нужны системные перемены, нужен позитивный образ страны. И тогда очень многое изменится. Нужно иметь такое мужество, какое было, например, у Конрада Аденауэра в послевоенной Германии. Несмотря на все национальные комплексы немцев, он нашел в себе мужество сказать: “Германия будет в Европе. Германия отказывается от ядерного оружия. Германия не хочет иметь армию”. Очень много тогда было сделано вопреки сопротивлению общественных предрассудков. Мы также должны принять принципиальные стратегические решения по тем вопросам, которые я сегодня назвал. Может быть, я что-то упустил. Что, на мой взгляд, еще важно, так это необходимость широкого общественного диалога. У нас же по-прежнему все решается где-то наверху, в кабинетах. Сели шесть чиновников, провели совещание, подписали протокол. Изумленная страна узнала об этом назавтра из газет, после чего полгода пообсуждали, потом пришло новое замечательное решение.

Итак, мы стоим перед выбором, как всегда на протяжении всей нашей истории: или стратегия подлинных реформ, реформ внешнеполитического курса, политической системы, гражданского общества и экономической системы, или попытка возвращения к старым архетипам российского развития с единоличной властью (пусть даже это “выборный царь”), с мнимыми институциональными противовесами — безгласным, маловлиятельным парламентом, разрушенным федерализмом и местным самоуправлением, бюрократической вертикалью власти, ставкой на ведомства, на бюрократию, которая, кто и как бы ее ни тасовал, остается неизменно враждебной задачам модернизации. Подавление прав и свобод граждан, самоизоляция России, попытка играть особую роль в мире, не подкрепленная ничем практическим: ни экономическим развитием, ни интеллектуальным развитием, ни системой образования, ни системой здравоохранения, ни качеством жизни. Если мы пойдем первым путем, у нас есть шанс. Если мы будем продолжать двигаться по второму пути, нас ждут упадок и превращение России в средне-развитую африканскую или латиноамериканскую держа-

ву. Я бы очень не хотел, чтобы Россия пошла по второму пути, и сделаю все от меня зависящее для того, чтобы она выбрала первый путь.

II

На мой взгляд, Владимир Путин — очень дееспособный лидер без программы, поэтому он действует непрерывно, очень упорно, но одновременно во всех направлениях. Я думаю, результат этой деятельности будет не блестящий.

Ярким примером подобного типа деятельности является отношение к Совету Федерации. Есть устойчивый миф, что Россия близка к распаду, что на окраинах бушует региональный сепаратизм, что злые экстремисты по ночам точат кинжалы, льют пули и прочищают дула своих обрезов и самострелов. Для смягчения этих угроз было предложено разогнать прежний Совет Федерации, состоявший из руководителей регионов. Разогнали — и что? Укрепилось ли государство? Готов доказать, что только ослабло.

“Московский комсомолец” хорошо сформулировал, почему наш народ проголосовал за Путина. Потому что в нем воплотилась формула: молодой, энергичный — порядок наведет. Эта формула — полная противоположность Ельцину: старый — молодой, недееспособный — энергичный, беспорядок — порядок.

Мне кажется, что президент Путин в большей степени верит в сильную руку, в дисциплину, в спецслужбы, в порядок, в генералов, которые у него сейчас руководят семью округами, в снимаемых и назначаемых губернаторов. Я же считаю, что нужно больше верить в людей, в общество, чем в бюрократию, больше верить в то, что сами граждане, а не ведомства могут возродить страну.

Я могу привести исторический пример: был такой француз Жан Монне, который придумал Европейский союз. В 1945 году, сразу после окончания войны, он пришел к де Голлю и сказал: “Франция безнадежно отстает, Франция отстала от других стран еще до начала Второй мировой войны, с этим что-то надо делать”. Де Голль

спросил его: “А что вы предлагаете?” Монне предложил разработать план возрождения Франции, а также создать специальный комитет по его разработке и осуществлению. В комитет вошли профсоюзы, промышленники, интеллектуалы. Возрождение Франции стало делом каждого француза. Но Монне сказал также: “У меня есть одно условие — я не должен становиться чиновником. Комитет должен быть общественным и иметь выход только на президента”.

У нас нечто подобное было сделано Г. Грефом. Но отличие заключается в том, что Греф стал чиновником, министром экономики. И в этом была его ошибка, потому что он поставил себя в один ряд с другими министрами и не сделал свою программу делом всей нации. Теперь он ведет закулисные бои внутри бюрократической системы.

Вторая ошибка заключается в том, что Монне апеллировал к французскому обществу, а центр Грефа апеллирует к бюрократии, а это принципиально разные вещи. Без ясного осознания миллионами россиян стратегии развития страны невозможно ничего изменить, а у нас политика сегодня носит более закрытый и замкнутый характер, чем три года или пять лет назад. Вот главная проблема и главная трудность.

Отсутствие правильной повестки дня приводит к тому, что руководство страны тратит свои силы на решение проблем не первого уровня, или стратегических, а второго уровня, или вообще мнимых проблем, которых на самом деле нет. Приведу несколько примеров проблем второго уровня.

Проблема внешнего долга, хотя в нашей политической жизни она является проблемой № 1. Или так называемая проблема 2003 года — проблема энергетики, транспорта, инфраструктуры, теплосетей и т.д. Проблема несоответствия регионального законодательства федеральному. Проблема структуры и состава правительства — очень популярная сегодня тема во всех газетах. Каждый день гадают: снимут Касьянова, не снимут Касьянова; сольют Министерство экономики с чем-то еще или нет; восстановят госкомлес или не восстановят — все это для многих чрез-

вычайно интересно. Или, например, проблема реструктуризации РАО “ЕЭС”. Целый год страна с упоением следит за спором Чубайса и Илларионова. Но все это проблемы второго, а может быть, и третьего уровня.

Еще один пример, очень характерный, — так называемая партийная проблема. Власть говорит: надо регулировать партийную жизнь, потому что ее нет. Такой подход выглядит абсурдно. Состоявшихся партий в стране практически нет. Но при этом государство намерено регулировать партийную жизнь, чтобы партий было меньше. Сколько граждан России сегодня участвуют в партийной жизни? Не более 0,3–0,4%. И из этих 0,3–0,4% — 90% коммунистов. А все остальные — это то, что математики называют “ничтожно малая величина, которой можно пренебречь”. Это яркий пример борьбы с мнимой проблемой. Все это придумали для того, чтобы занять чем-то общественное внимание и парламент и поставить под административный, бюрократический контроль и без того чрезвычайно слабую партийно-политическую систему России.

В итоге политика ведется по классическому для страны сценарию, сформулированному еще В.О. Ключевским, который заметил однажды, что в России никогда не было борьбы партий, а всегда была борьба ведомств. Наглядный пример — судьба Уголовно-процессуального кодекса. В действующей Конституции установлено, что никто не может быть арестован без решения суда. Но для реализации этого положения необходимо принять федеральный закон. В начале января 2001 года Путин вносит в Государственную думу соответствующие поправки в Уголовно-процессуальный кодекс. Однако спустя какое-то время к президенту приходят генеральный прокурор, министр внутренних дел и директор ФСБ и заявляют примерно следующее: “Как мы будем работать, если нельзя никого арестовать без решения суда? Как мы будем бороться с преступностью? Да и вообще денег на все это нет”. Законопроект был отозван из Государственной думы. Проходит еще три дня. На всероссийском совещании судей выступает глава Верховного суда России В. Лебедев

и говорит: “А нам не надо дополнительных денег. Мы и так справимся. Закон нам необходим”. И президент вновь говорит, что разработка Уголовно-процессуального кодекса недопустимо затянулась, ее нужно быстрее завершить и внести кодекс на рассмотрение в Государственную думу. За два месяца позиция главы государства изменилась трижды.

Наконец, последний и любимый мною пример — пресловутая “вертикаль власти”. Уж сколько было сказано про эту “вертикаль”! Никто не знает толком, что за вертикаль, какая вертикаль, каким отвесом она измеряется, какой она толщины, высоты, из какого материала сделана. Но все говорят: “Ну, наконец-то у нас вертикаль! Слава Богу, вертикаль. Дожили. 10 лет мрака — и вот наконец-то вертикаль”. Сначала принимается решение о разгоне прежнего Совета Федерации, законодательно устанавливается право президента снимать губернаторов и т.д. Потом М. Шаймиев приходит в Кремль и говорит: “Татарстанский народ хочет избрать меня на третий срок, а в федеральном законе нет такого права”. И Кремль проводит через Государственную думу поправку о третьем сроке, в результате которой татарский президент, а заодно с ним 79 других действующих губернаторов могут избираться на третий, четвертый срок.

И это вертикаль? Это борьба с “региональными баронами” и “феодализмом”? Это борьба за единое экономическое пространство? Это правовое государство? Никакой логики в такой политике обнаружить нельзя.

Современная российская политика на самом деле часто представляет собой игру случая, групп по интересам, которые рвутся к руководящему уху, что-то ему жарко шепчут и в чем-то убеждают. В итоге политика проводится зигзагообразно. На мой взгляд, совершенно очевидно, что никакой стратегии в такой политике нет.

Мы уже год за всем этим наблюдаем. И качественных изменений в природе, в стиле этой политики не видно. Означает ли все это, что подобная политика, без правильной повестки дня, сосредоточенная вокруг проблем второго уровня или вовсе мнимых и представляющая собой

столкновение групповых интересов, ведет в никуда? Или все-таки такая активная толкотня вокруг “трона” двигает Россию в каком-то определенном направлении? На мой взгляд, основной вектор этого движения вполне можно выделить. В моих словах нет противоречия. Так бывает, когда политический класс, не имеющий определенной стратегии, создает особый тип политики, суть которой заключается в *возвращении к архетипам — социальным, историческим и политическим*. А вот в области экономической политики, на мой взгляд, у нас есть кое-какие разработки. Г. Греф и его центр сделали на самом деле неплохую программу. В ней есть вполне здравые мысли. И, как мне кажется, либералы в правительстве, в Администрации Президента имеют более или менее правильные представления о том, что нужно делать с экономикой страны. Но я совершенно убежден, что при нынешней политической системе им никто не даст это сделать. Они смогут “продать”, как они сами выражаются, только отдельные элементы этой реформы, потому что все остальные их начинания натолкнутся на сопротивление оппозиционно настроенных ведомств. И в отсутствие политической поддержки активного и свободного гражданского общества все их реформы будут обречены*. Невозможно модернизировать страну на основе царистской модели власти, которая сейчас стихийно восстанавливается. Невозможно модернизировать страну на основе единоличной власти президента и опоры на бюрократическую вертикаль. Для обретения прочной демократической системы власти необходимо укрепление парламента, федерации и местного самоуправления. Именно поэтому я всегда выступал за расширение полномочий и ответственности парламента, за правительство парламентского большинства, за контрольные функции парламента над правительством. Я глубоко убежден, что без полноценной парламентской системы, партийной системы, без полноценной реформы госаппарата (о чем у нас никто не

* Спустя ряд лет можно сказать: так все и вышло. Большинство основных идей “программы Грефа” не были выполнены либо были самым грубым образом искажены.

думает и не говорит), без постановки бюрократии под политический контроль легальных политических сил со своими стратегиями и программами ничего нельзя сделать. И политическая система нашей страны по-прежнему будет повторять николаевскую Россию, я имею в виду Россию времен Николая II, после Манифеста 17 октября 1905 г., когда были в значительной степени декоративными и Дума, и Госсовет, а на самом деле все решалось окружением царя или на его личных встречах с министрами.

III

Для того чтобы узнать мнение народа, можно взять журнал “Итоги” (номер от 23 января 2001 г.) и прочитать статью Л. Гудкова и Б. Дубина — ведущих специалистов ВЦИОМ. Авторы статьи постарались не только проанализировать какие-то конъюнктурные данные опросов на тему “Любите вы Путина или нет?”, но выяснить, что же на самом деле думают россияне в отношении нескольких весьма принципиальных вопросов. И вот что у них получилось. Я приведу только те примеры, которые, с моей точки зрения, наиболее интересны и характерны.

Один из вопросов: “По какому историческому пути должна идти Россия?” Первый вариант ответа — “По общему для современного мира пути европейской цивилизации”. Положительно на него ответили только 15% наших сограждан. Второй вариант — “Вернуться на путь, по которому двигался Советский Союз”, — положительных ответов больше — 18%. Но абсолютное большинство, почти 2/3, набрал вариант ответа “По своему собственному, особому пути” — 60%.

Другой вопрос касался иностранцев. Здесь уместно вспомнить, что в русской литературе образ “немца” — один из главных образов. “Немец” (а точнее, всякий иностранец) всегда — нечто глубоко чуждое. И, как все знают, “что русскому хорошо, то немцу — смерть”. Это отношение подтверждается и авторами данной статьи. На вопрос: “Вы согласны, что Россия всегда вызывала у других государств враждебные чувства, что нам и сегодня никто не желает добра?” — россияне ответили в конце 2000 г.

следующим образом: “совершенно согласен” — 28%, “скорее согласен” — 38%, что в сумме составляет 2/3 наших сограждан. Большинство россиян считают, что никто из иностранцев, из иностранных государств не желает России добра. Соответственно, предполагается, что они желают нам зла.

Еще более интересно выглядят ответы на следующие вопросы: “В какой мере вы согласны с тем, что русский человек обладает особой душевностью, которая не свойственна европейцу?” — 86% опрошенных с этим согласились; “Только русский может пожертвовать собой ради великих целей” — ответили утвердительно 70% респондентов. “Русский отличается особой самобытностью и духовной культурой, превосходящей все другие народы”. Эту мысль охотно поддержал 71% опрошенных. “Россия — великая страна, понять которую можно, лишь веря в ее особое предназначение” — 79%. И, наконец, на последний вопрос, прямо связанный с нашей политической ситуацией: “Русский человек не может обойтись без властных лидеров, сильной руки, которая направляла бы его действия”, — 72% опрошенных ответили положительно.

Таким образом, мы сталкиваемся с ярко выраженным феноменом общественного сознания, когда подавляющее большинство наших сограждан полагают себя более умными, более культурными, обладающими особыми душевными, духовными, трудовыми и иными качествами, чем все остальные народы. И при этом считают, что большинство иностранцев, иностранных государств желают нам зла и жизнь россиянина не может быть осмысленной и нормальной, если сильная рука не направляет ее в нужном направлении. С этим можно спорить, не соглашаться (я, конечно же, высказываю свою точку зрения), но эти данные получены научным, вполне корректным путем.

На мой взгляд, такое состояние общественного сознания в крайне незначительной степени способствует успешной модернизации России. Более того, специалисты ВЦИОМ приводят и, как мне кажется, очень неприятные данные. 70% наших сограждан, в принципе, довольны тем, как они живут. Безусловно, они критикуют уровень

пенсий, стипендий, зарплат, критикуют коррупцию, беспорядок, холодные батареи, кризис в Приморье. Но когда их спрашивают: “А в принципе — нужно что-то менять кардинально или вам достаточно, чтобы не было еще хуже?” — 70% отвечают: “Мы согласны с тем, чтобы не было хуже, а менять особо ничего не надо”. Поэтому на вопрос о том, готово ли наше общество сегодня к серьезному рывку, к серьезному усилию, к серьезному изменению самого себя, с сожалением приходится отвечать, что пока нет. В этом, кстати, одно из объяснений “феномена Путина”. Почему с такой легкостью общество вверило свою судьбу человеку, который на вопрос о своей предвыборной программе ответил: “Зачем я буду рассказывать свою предвыборную программу? Ее же сразу начнут критиковать”. — “Правильно, — сказал тогда народ, — молчите, Владимир Владимирович. Не раскрывайте этим супостатам свою предвыборную программу”. После чего общество дружно проголосовало за нового президента.

Когда политический класс не имеет представлений о том, на что он и все общество будут опираться в будущем, естественным образом *происходит возврат к прошлому*. Сейчас мы наблюдаем, как восстанавливаются четыре основные характеристики России, сформировавшиеся в течение последних веков ее истории. Я условно их называю “архетипами русской истории” или “архетипами российского исторического развития”.

Первый архетип — это *принципиальное бесправие гражданина* (скорее — подданного), его беззащитность перед лицом государства. Такие отношения между человеком и государством были типичными для XVI–XX вв. нашей истории. Они дожили и до наших дней. Мы видим почти ежедневно не только “маски-шоу” силовых ведомств как самый яркий пример этого бесправия, но и полное бессилие гражданина, если он перешел дорогу власти, ведомству, чиновнику.

Второй архетип — *хроническая слабость институтов гражданского общества*, которые как только возникали в нашей истории, сразу же беспощадно уничтожались. Мы и сегодня видим: парламент очень слабый, развитой пар-

тийной системы нет, СМИ находятся под ударом, местное самоуправление не развито. В прошлом году по последнему было нанесено еще два тяжелых удара — это федеральный закон о праве президента снимать мэров столичных городов и изъятие примерно 15% доходов местных бюджетов в результате принятия второй части налогового кодекса. Гражданское общество вновь становится одной из первых жертв укрепления “властной вертикали”, усиления бюрократии и государства.

Третий архетип — *всевластие верховного руководства, опирающегося на государственную бюрократию*. Сейчас вновь осуществляется попытка модернизировать Россию сверху руками бюрократии. Министры опять становятся главными реформаторами. Но, как водится, каждый министр по-своему видит реформу: один хочет расчленить РАО “ЕЭС”, другой — МПС, третий — усилить прокуратуру, четвертый — ослабить прокуратуру, пятый — ввести двенадцатилетнее обучение, шестой — сделать платным образование. У каждого свои идеи. А в результате никакой последовательной модернизации получиться не может. Ведь если у власти не стоит ответственная политическая сила с комплексным подходом к решению проблем страны, то политика превращается, как я уже говорил, в игру ведомств, в состязание групп влияния и лоббистов. И мы видим, что за первый год президентства В. Путина мы не двинулись никуда, точнее, мы идем одновременно в нескольких направлениях, как в той шутке: “Он повернул коня налево, а сам направо поскакал”.

И, наконец, последний архетип нашей истории, который всегда доминировал, — это *государственно-зависимый тип национальной экономики*. У нас сейчас собственность никто ни у кого не отнимает, кроме как у Гусинского и Березовского. На первый взгляд и В. Потанин, и М. Ходорковский*, и В. Алекперов — все остались при своих. При этом де-факто они уже подчинены верховной власти. И когда власть говорит: “Давайте скинемся на помощь ветеранам”, — российские бизнесмены отвечают: “Ну, куда

* Дело ЮКОСа было еще впереди.

же деваться, конечно, скинемся”. А завтра скинутся на постройку подводной лодки. А послезавтра еще на что-нибудь. Возникает модель отношений государства и экономики, которая тоже является весьма традиционной.

Я опасаясь, что отсутствие верной стратегии, текущая политика, сосредоточенная на проблемах второго ранга и мнимых проблемах, политика как слепая игра групповых и ведомственных интересов толкают нас на самом деле к старым, бесперспективным в современном мире, довольно мрачным реалиям политической и экономической жизни, к возврату к устойчивым архетипам нашей истории, при новом воспроизведении которых Россия будет неконкурентоспособна в еще большей степени, чем сейчас.

Необходимо понять, что и общественное сознание сегодня объективно не может подталкивать политический класс и руководство страны к модернизации и к серьезным глубоким преобразованиям. Поэтому политический класс страны в этой ситуации должен был бы взять на себя основную часть ответственности за формулирование подобной стратегии, так же как и за ее реализацию.

Я не верю, что можно модернизировать страну, вытащить Россию из этого состояния только руками бюрократии и только инициативой капитала. Я не верю, что мы можем модернизировать Россию по китайской модели, во что верят сейчас очень многие, кто находится у власти. Они верят в то, что нужны политическая диктатура и одновременно либеральные правила для экономики, и только в этом случае страна будет развиваться невероятными темпами и процветать. Я в это не верю, потому что убежден в том, что только свободная личность, свободный гражданин, думающий и ответственный, может вывести Россию из кризиса. Поэтому для России жизненно важно развитие гражданского общества, политических партий, местного самоуправления, свободы слова, независимых судов, правового государства. Без усиления роли гражданского общества мы никогда не станем нормальной развитой и преуспевающей страной.

Мне кажется, все не так уж и плохо в нашем гражданском обществе. Я человек практический. Мой округ —

Сибирь, и я вам должен сказать, что там очень интересные вещи происходят: работает городской совет, его члены критикуют мэра, контролируют городской бюджет, народ их выбирает, они обсуждают жизнь города. А это и есть местное самоуправление, гражданское общество, это то, что близко людям, то, что им понятно.

Дальше — выборная система. Плоха она или хороша, но у нас люди уже привыкли, что губернатор выбирается. Мне один профессор в Барнауле говорил: “Ведь они уже по-другому мыслят, они уже о нас думают — наши начальники. Раз мы их выбирали, то они ведь думают: а что народ скажет на следующих выборах?” И пусть даже у него “все схвачено”, пусть он всех задавил и подмял под себя, у него все равно меняется психология.

Что необходимо было бы сделать в первую очередь — так это реформировать судебную систему. Увеличивать число судей, повышать их квалификацию, повышать им заработную плату, сокращать сроки рассмотрения дел в судах, чтобы каждый гражданин мог всегда получить квалифицированную защиту суда (это то, что сделал Александр II, и блестяще сделал). Нужно расширять практику судов присяжных. Поэтому если вообще ничего не делать и констатировать, что народ плох, власть плоха, все коррумпированы, то мы будем и дальше приходить в упадок. Из 59 стран мира по рейтингу конкурентоспособности мы — на 55 месте. Ниже нас Украина и еще пара стран. Выше нас — Вьетнам, Колумбия, Ямайка, Нигерия!

Очень показателен для нас пример Японии. Япония и Россия стартовали почти одновременно. Примерно в одно и то же время там начали распадаться традиционное общество и традиционная политическая, социальная и экономическая структура и создаваться новые. Это были 60-е годы XIX века. У них эти реформы были очень успешными, и уже в 80-е годы появился японский парламент. У нас он возник намного позже и в другом виде. Япония, где сегодня вторая в мире по своему развитию экономика, высокотехнологичная экономика, на мой взгляд, спасла культурную, национальную, религиозную идентичность своими реформами. Сегодня японцы — та-

кие же японцы, как сто, двести лет назад, с культурной и религиозной точки зрения, с точки зрения языка, литературы, кинематографа, театра. Они сохранили все свои традиции. При этом у них 99% населения — средний класс, имеющий высокий уровень жизни. Это все страшилки, что если мы научимся говорить по-английски, то перестанем быть русскими. Чепуха все это.

Я хотел бы затронуть и роль Русской Православной Церкви. Это ключевой вопрос. В начале XX века Н. Бердяев с товарищами в Петербурге создал религиозно-философское общество, где предпринял попытку обсудить с иерархами РПЦ те же самые темы: модернизация страны и роль РПЦ в этих процессах. К сожалению, ничего из этого тогда не вышло. И сейчас Русская Православная Церковь, как мне кажется, играет очень неоднозначную роль в том, что происходит в России. Сошлюсь на один из опросов, который был проведен социологами среди священников РПЦ, причем опрашивались не высшие иерархи, а обычные священники (в первую очередь приходские). И выяснилось: в этой среде присутствуют еще больший градус ксенофобии, еще больший градус антисемитизма, еще большая ориентация на изоляцию страны, еще большее отрицание рынка, собственности, чем в целом в обществе. Это очень сложная и деликатная проблема, но мне кажется, что без решения вопроса о роли РПЦ, ее общественном месте, отношениях с властью очень трудно будет изменить страну.

Старые инстинкты новой власти*

Эта статья пишется в дни первого серьезного политического кризиса в России с момента приведения к присяге нового президента России Владимира Путина. Этот кризис пришелся аккурат на окончание символических “ста дней” нового президентства. По их истечении обычно отбрасывается естественная снисходительность к новичку. Оцениваются первые шаги, да и в целом выбранный курс. Как и способность лидера добиваться своих целей. Мы попробуем сделать это на примере инициированной Путиным попытки реформировать нынешний российский парламент, приведшей к конфликту Кремля и прокремлевского большинства Госдумы с одной стороны, и Совета Федерации — с другой. При этом главной нашей целью является не столько рассмотрение конкретных обстоятельств нынешнего кризиса, сколько вопрос о политической стратегии Путина и о ее соответствии стратегическим интересам страны.

К истории вопроса

Владимир Путин начал свою реформу государственного строя с реформы парламента. Это вполне обычное дело для России, да и не только для нее. С момента появления в нашей стране общенационального законодательного органа — солнечного питерского дня 27 апреля 1906 года, когда Николай II в Зимнем дворце выступил с

* Независимая газета. 2000. 20 июля (в соавторстве с А. Иванченко и А. Салминым).

тронной речью по поводу открытия Первой Государственной думы перед ее только что выбранными депутатами — с этого дня российский парламент вел трудную и чаще всего малоудачную борьбу за свои права, выступая, как правило, первой жертвой властей, кто бы ни выступал в качестве последних.

Этому историческому дню предшествовали долгие века, когда идея полномочного народного представительства, то будучи востребована российским государством, то находясь в глубоком забвении, пробивала себе дорогу.

Истоки российского парламентаризма можно усмотреть (если оставить в стороне опыт Новгородской средневековой республики и им подобные важные, но не магистральные пути развития русской государственности) в сословно-представительных Земских соборах, имевших важное значение в государственной жизни России XVI—XVII веков. Например, именно на соборах были избраны на царство Борис Годунов, а затем в 1613 году первый из Романовых — Михаил Федорович. Собор 1649 года принял важнейший свод законов — Соборное уложение, а собор 1653 года решил исторический вопрос о воссоединении России и Украины. Но Земские соборы не были парламентами. Они не принимали решений, обязательных для царской власти, не имели постоянных полномочий и собирались от случая к случаю, главным образом во время тяжелых политических кризисов, для того чтобы поддержать действия высшей власти. Они никак не ограничивали самодержавие и, по мере того как первые Романовы стабилизировали государство, к концу XVII века вовсе перестали собираться.

Первая серьезная попытка разработать для России Конституцию, предполагавшую появление выборного органа народного представительства, была предпринята в начале XIX века по поручению Александра I группой под руководством М. Сперанского. По его проекту в 1810 году в России должен был появиться Государственный совет — своего рода верхняя палата парламента, а чуть позже Государственная дума — нижняя палата. Из всей этой

реформы царь пошел только на создание Госсовета (очень популярная идея и в современной России), который был в новом виде открыт 1 января 1810 года. Это был законосовещательный орган при царе, состоявший из высокопоставленных сановников. Дальше этого реформа не продвинулась.

Крупный шаг к народному представительству Россия сделала при Александре II. 1 января 1864 года в стране началась Земская реформа, в ходе которой были созданы уездные и губернские земства, а потом и выборные городские думы. Речь пока не шла об общенациональном представительстве, но впервые появились выборные органы, в которых росло и обретало необходимые навыки гражданское общество.

Несмотря на все предпринимавшиеся в XIX веке попытки реформ, к началу XX века Россия подошла в том же состоянии, в каком находилась сотни лет — ничем не ограниченного самодержавия. Правительство не собиралось ни с кем делить свою необъятную власть. Что же до парламента, то известный правительственный реакционер К.П. Победоносцев высказал о нем вполне типичное для власти того периода мнение: “Если бы потребовалось истинное определение парламента, то надлежало бы сказать, что парламент есть учреждение, служащее для удовлетворения личного честолюбия и тщеславия и личных интересов представителей” (как можно увидеть, аргументы весьма созвучны словам некоторых из современных критиков политической позиции Совета Федерации).

Так бы все и оставалось, если бы поражение в войне с Японией, теракты радикалов, массовые стачки и вооруженные беспорядки в Москве не вынудили Николая II издать исторический Манифест от 17 октября 1905 года, давший России первую в ее истории Конституцию. Этот лаконичный текст, написанный С. Витте, совершил переворот в государственном строе России. Царь даровал своим подданным основные гражданские свободы, дал право избирать своих представителей в Думу тем классам населения, которые до этого не имели избирательных прав, а

также обещал, что ни один закон не вступит в силу без одобрения Государственной думы.

Первая Дума, едва собравшись, начала заявлять о своих правах и очень скоро была распущена. “Дума — очаг революции”, — сформулировал тогда один из великих князей.

Вторая Дума, открывшаяся 20 февраля 1907 года, была, по мнению царского правительства, еще хуже, чем первая. И 3 июня того же года была распущена.

После двух “неудач” правительство П. Столыпина решило кардинально реформировать слишком своевольный парламент. В прямое нарушение Манифеста от 17 октября был издан новый избирательный закон. По нему правительство автоматически должно было получить большинство в Думе. Из всех вариантов избирательного закона был выбран “самый бесстыжий”. Так удалось наконец получить лояльную Третью Государственную думу. Но даже такой парламент иногда досаждал власти. И тогда Столыпин придумал ловкий ход. Он стал широко применять 87 статью основных законов империи, по которой правительство имело право проводить “неотложные меры” указами царя, без предварительного одобрения Думы. Судя по статистике указов, такие “неотложные меры” предпринимались чуть ли не каждый день и едва ли не по всякому поводу. (Точно так же в 90-е годы XX века действовал и Б. Ельцин, издавая свои многочисленные указы, имеющие силу законов.)

Четвертая и последняя дореволюционная Дума мало чем отличалась от Третьей. Правительство и местные власти активно и грубо участвовали в ее формировании и в основном добились своего.

В марте 1917 года династия Романовых потеряла власть, так и не захотев реализовать всерьез программу политических реформ, направленную на реальное ограничение самодержавия, создание ответственного народного представительства и ответственного перед ним правительства. Вместо этого все эти годы власть рассматривала парламент лишь как досадную и навязанную ей революцией 1905 года помеху и стремилась реформиро-

вать народное представительство таким образом, чтобы максимально уменьшить его политический вес и влияние, а также всемерно затруднить воздействие на его формирование широких народных масс.

Созданное 3 марта 1917 года Временное правительство также не видело нужды в представительных институтах. Поэтому оно ни разу не собрало Государственную думу и, более того, 6 октября 1917 года объявило о роспуске Думы и прекращении полномочий членов второй палаты парламента — Государственного совета. Политика первого республиканского правительства России в этом смысле мало чем отличалась от политики царских кабинетов.

Пришедшая на смену Временному правительству советская власть объявила о появлении на свет принципиально новой системы власти, в том числе и представительной. И, похоже, это было правдой. Советы никак нельзя считать полноценным парламентом, большую часть из семи десятилетий существования советской власти их роль была сугубо номинальной.

Демократическая революция рубежа 80–90-х годов XX века принесла возрождение парламентского духа и парламентской политики. Съезды народных депутатов СССР и РСФСР, а также Верховный Совет России стали сосредоточением острой политической борьбы и реального политического влияния. Острый конфликт молодого российского парламента с первым российским президентом Борисом Ельциным по поводу того, кто главнее в новом российском государстве, кончился силовым роспуском парламента в октябре 1993 года и радикальной конституционной реформой.

В результате в декабре 1993 года в России снова появилась Государственная дума, а место Государственного совета начала века занял Совет Федерации, палата регионов, отразившая федеративный характер новой российской государственности.

Избранная на многопартийной основе новая Дума с самого начала доставляла немало хлопот президенту и исполнительной власти. Особенно обострились их отношения после избрания второй Думы, в которой явно преоб-

ладала антиельцинская оппозиция. Дошло до того, что весной 1999 года большинство Думы едва не проголосовало за “импичмент” президента.

Совет Федерации был куда лояльнее. В подавляющем большинстве случаев в кризисных ситуациях он вставал на сторону президента. Платой за это со стороны центра было постоянно происходившее в 90-е годы усиление экономического и политического влияния региональных лидеров, выражавшееся в том числе и в росте политического веса Совета Федерации.

К концу срока полномочий Б. Ельцина система власти в России представляла собой следующую картину: необычайно слабое федеральное правительство в силу его неспособности получать поддержку в Думе, находившейся в руках оппозиционных сил; лояльный власти, но при этом сильный и независимый Совет Федерации, состоящий из авторитетных региональных лидеров; активная, но весьма деструктивная в силу своей оппозиционности и институциональной оторванности от исполнительной власти Дума; и, наконец, обладающий огромными, но бесполезными в таких условиях полномочиями президент.

Ясно, что система власти требовала перемен. В центре этих проблем стоял парламент. И Путин начал с парламента.

Выбор стратегии

Начал еще до того, как стал президентом. Первые шаги по новому пути были сделаны в августе — сентябре 1999 года, когда в преддверии парламентских выборов Кремль бросил все свои силы на создание предвыборного блока “Единство”, с тем чтобы обеспечить себе поддержку в будущем составе Думы. Второй целью этого проекта было ослабление независимого от Кремля блока региональной и финансово-промышленной элиты “Отечество — вся Россия” (ОВР) во главе с Е. Примаковым и Ю. Лужковым — в случае успеха блока опасными соперниками Кремля на президентских выборах.

Проект оказался успешным. “Медведь” собрал почти четверть всех голосов избирателей, немного уступив лишь коммунистам и далеко опередив ОВР.

После чего Кремль стремительно стал наращивать преимущество и, мобилизовав все свои возможности и влияние, организовал в Думе крупную группу “независимых депутатов”, полностью подконтрольную Администрации Президента (группа “Народный депутат”). Вместе со всегда лояльной ЛДПР и прокремлевскими депутатами из других фракций и групп Путин получил в новой Думе твердое большинство.

Так была успешно решена самая, быть может, трудная задача — обеспечения гарантированной (по крайней мере пока) поддержки исполнительной власти в Думе.

В итоге впервые за последние годы формирование нового правительства стало исключительно внутренним делом Кремля и Белого дома. Дума, резко потерявшая свое политическое значение, была полностью исключена из этого процесса.

А ведь совсем незадолго до этого, в условиях острого политического кризиса, вызванного экономическим крахом 18 августа 1998 года, всерьез шла речь о формировании правительства, ответственного перед Думой (совсем как в ноябре — декабре 1916 года, когда лозунг ответственного перед Думой кабинета стал главным политическим лозунгом думских либералов). Да и само правительство Е. Примакова, сформированное тогда, было фактически коалиционным, представлявшим основные фракции второй Думы — А. Шохин от НДР, Ю. Маслюков от КПРФ, С. Калашников от ЛДПР, Г. Кулик от АПР и т.д.

В январе 1999 года Е. Примаков выступил с инициативой подписания пакта о согласии, одним из пунктов которого один из авторов настоящей статьи предложил сделать заявление о постепенном переходе к принципу формирования правительства на основе парламентского большинства. Пакт не был утвержден Думой и канул в Лету. Власть же формированию себя на основе выбора, сделанного народом на парламентских выборах, предпочла такое влияние на ход парламентских выборов, чтобы

получить послушный себе парламент. Так не парламент, не народное представительство сформировало правительство, а правительство с помощью тотальной пропаганды и административного давления сформировало нужный для себя парламент. Параллели с началом века очевидны.

На фоне умиротворенной и лояльной Думы Совет Федерации возвышался как оплот самостоятельных и могущественных региональных лидеров. Опыт прохождения бюджетов, а также история со Скуратовым показывали, что стопроцентной гарантии безоговорочной поддержки всех инициатив Кремля здесь ожидать не приходится.

В целях подавления и этого центра политического влияния был внесен законопроект об изменении порядка формирования Совета Федерации. По варианту, принятому Думой в третьем чтении, с 1 февраля 2001 года в СФ должны были бы заседать назначенные губернаторами и региональными законодательными собраниями чиновники, на которых у регионов не было бы никакой управы, например права их отзыва.

Очевидно, что приход на место всенародно избранных лидеров, многие десятки которых уже давно сложились как известные и влиятельные политики федерального уровня (такие как А. Лебедь, М. Шаймиев, М. Рахимов, Ю. Лужков, Р. Аушев, А. Руцкой и др.), никому не ведомых и никем не избранных “членов Совета Федерации” сделает верхнюю палату российского парламента на порядок более слабой и менее политически влиятельной. Из самостоятельного политического центра власти она очень скоро превратилась бы в мало кому интересное законосовещательное госучреждение, постоянно решающее только одну задачу — чем бы заняться.

Резкое неприятие этого законопроекта членами нынешней верхней палаты вполне понятно: вряд ли они могут спокойно принять попытку нового президента оттеснить их на обочину политической жизни, а также лишить субъекты федеративного государства важнейшего конституционного инструмента отстаивания их социально-эко-

номических интересов. Вето, единодушно наложенное на одобренный Думой законопроект, до предела обострило противоречия между президентом и региональной элитой, поставило вопрос о направленности преобразований, предлагаемых В. Путиным.

Верна ли стратегия?

Итак, наблюдаем пять элементов стратегии В. Путина в области реформы политической системы и системы государственной власти.

Первый. Ликвидация самостоятельной политической роли Государственной думы путем обеспечения в ней твердого пропрезидентского большинства. Решение задачи поддержки реформаторских инициатив правительства не путем формирования правительства на основе парламентского большинства, а путем гарантирования политической лояльности большинства Думы.

Второй. “Разгон” путем принятия закона нынешнего состава Совета Федерации, резкое понижение статуса каждого члена СФ в отдельности и всей палаты в целом. Ликвидация роли СФ как самостоятельного центра политического влияния на федеральном уровне.

Третий. Законодательное введение института “федерального вмешательства”, позволяющего президенту при необходимости распускать региональные парламенты и отрешать от должности всенародно избранных глав регионов. Кроме того, в результате реформы СФ и утраты высшими должностными лицами регионов депутатского иммунитета президент хотел бы получить право отстранять губернаторов в случае возбуждения против них уголовных дел.

Четвертый. Создание семи “федеральных округов” во главе с полномочными представителями президента, наделенными широкими надзорными полномочиями за деятельностью регионального руководства.

Пятый. Усиление власти президента над органами местного самоуправления вплоть до права главы государст-

ва снимать с работы глав сельских и поселковых администраций.

Как можно увидеть, меры В. Путина, взятые в комплексе, составляют вполне цельную картину. Их суть в концентрированном виде сводится к всемерному ослаблению самостоятельной политической роли федерального парламента, а также к известному ограничению политической самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления путем наделения президента России целым рядом сейчас отсутствующих у него властных полномочий. Централизация управления в руках федеральных органов и дальнейшая концентрация власти в руках и без того не обделенного полномочиями российского президента — вот квинтэссенция предлагаемых Путиным преобразований.

Что ж, картина для России вполне привычная. Едва ли не все правители в нашей истории выступали со сходными программами “укрепления власти” и строительства “властной вертикали”. Тот же Александр III, пришедший на смену царю-освободителю, значительно свернул реформы последнего, в частности ограничил права земств и свободу печати.

Обычно для оправдания предлагаемых мер приводится три основных аргумента. Во-первых, о необходимости наведения правового порядка в стране, где региональные власти часто издают решения, противоречащие федеральной Конституции и федеральным законам. Во-вторых, о защите прав и свобод граждан и юридических лиц, которые часто нарушаются региональными и местными властями, в том числе путем создания недобросовестной конкуренции в бизнесе. В-третьих, о необходимости укрепления и консолидации власти во имя нового этапа радикальных экономических и социальных реформ.

Сами провозглашенные цели нами полностью разделяются. Вот только могут ли они быть достигнуты предлагаемыми мерами?

Президент предлагает добиваться приведения нормативных правовых актов субъектов Федерации путем со-

здания механизма роспуска региональных законодательных собраний и отрешения от должности губернаторов. Возможно, в каких-то случаях подобная угроза “федеральных репрессий” и сработает. Но легко себе представить и такой, например, случай. Парламент какого-то региона (например, республики в составе России) по причине убежденности в своей правоте отказывается вносить в региональный закон необходимые изменения. Федеральный центр распускает этот парламент. С высокой долей вероятности на досрочных выборах побеждают те же депутаты или же еще более радикально настроенные представители. Сам оспариваемый акт продолжает действовать, а парламент еще более оппозиционен центру. Что в этом случае делать? Снова распускать? И так до бесконечности? Ясно, что в таких случаях закон о федеральном вмешательстве не только бессилён, но и может быть опасен с точки зрения политической дестабилизации общества. К тому же сомнителен сам подход, позволяющий прекращать полномочия избранных народом, т.е. обладающих наивысшей легитимностью органов власти. Даже обоснованное применение федерального вмешательства способно породить самые тяжелые последствия, в том числе подорвать веру народа в такие фундаментальные демократические процедуры, как выборы.

Для нас очевидно, что решение вопроса о единстве правового пространства и приведения актов региональной и местной власти в соответствие с федеральным законодательством лежит не в административно-распорядительной сфере, а в сфере укрепления судов и расширения полномочий судебной власти, в частности в наделении судов общей юрисдикции правом отмены актов законодательной и исполнительной власти регионов в случае выявления в них противоречий с федеральным законодательством. В сочетании с созданием механизма предания таких решений широкой гласности и введения персональной административной ответственности должностных лиц за исполнение актов, признанных судами недействующими, это могло бы дать рассматриваемой проблеме цивилизованное правовое решение.

Мы сомневаемся в том, что создание федеральных округов и усиление надзорных функций президентских представителей в сочетании с федеральным вмешательством позволят существенно поправить ситуацию с соблюдением гражданских и политических прав людей. Никогда еще создание дополнительных бюрократических инстанций не способствовало раскрепощению общественной и экономической жизни. Скорее всего, число инстанций для согласований и переправки жалоб с места на место только возрастет. Управление, вместо того чтобы упроститься, по всей вероятности, станет еще неповоротливее и сложнее, чем сейчас.

Защите прав и свобод граждан больше всего способствует не создание все новых ведомств “по защите свобод”, а развитие народной инициативы, институтов гражданского общества, таких как местное самоуправление, независимые СМИ, неправительственные общественные организации, политические партии. Предлагаемые же В. Путиным и его правительством меры по ограничению прав местного самоуправления, отмене льгот для СМИ, сокращению доходов местных бюджетов и некоторые другие могут поставить и без того слабые в России институты гражданского общества в еще более трудное положение. Мер же по сокращению бесчисленного числа разрешающих и запрещающих, проверяющих, лицензирующих и сертифицирующих, уведомляющих и уведомляемых контор пока не видно.

Наконец, о реформах. Безусловно, проведение реформ невозможно без сильной и консолидированной власти. Однако консолидация власти может происходить на различной основе. В начале века Столыпин консолидировал центральную власть путем третьеиюньского переворота и “подгонки” политического состава Думы под желания правительства. Однако это только увеличило разрыв между общественными настроениями и властью и со временем сделало власть слабой перед вызовами времени.

Стремление В. Путина ослабить значение парламента в политической системе России не является демократической политикой, а в определенных обстоятельствах

может стать и антидемократической политикой. По нашему убеждению, Россия для успеха грандиозного по историческим масштабам перехода к устойчивой демократии, опирающейся на сильное гражданское общество, нуждается не в ограничении полномочий и политического влияния парламента, а, напротив, — в последовательном усилении этого важнейшего государственного и общественного института. Предлагаемый порядок формирования СФ ведет в целом к ослаблению парламента России, а значит, не может привести к консолидации власти на стратегически правильной демократической основе. Поэтому авторы считают наиболее правильным переход к формированию СФ путем прямых выборов двух членов верхней палаты от каждого субъекта Федерации всем населением региона.

Кроме того, реформа СФ, предлагаемая В. Путиным, прямо затрагивает основы федеративного устройства современной России. Как и в большинстве современных федеративных государств, Россия имеет двухпалатный парламент, верхняя палата которого непосредственно выражает интересы субъектов Федерации через их полномочных представителей. Ясно, что чем более авторитетной и наделенной властными полномочиями является эта палата, тем явственнее в государственном устройстве выражено федеративное начало.

Современная Российская Федерация в этом смысле вполне отвечает названным критериям. Совет Федерации за последние годы состоялся как авторитетный, самостоятельный и ориентированный на защиту региональных интересов институт, при этом ясно осознающий важность решения общефедеральных задач. Предлагаемая же президентом схема формирования СФ резко снижает вес палаты, а значит, существенно ослабляет федеративную составляющую российского парламентаризма и в целом российской государственности. Есть опасность, что новый Совет Федерации станет безликой и лишенной определенной политической природы палатой, а в целом российская государственность будет вновь эволюционировать в сторону более унитарных моделей управления.

Мы убеждены, что такая огромная и разнообразная страна, как Россия, может эффективно управляться только на основе федерализации и децентрализации, но никак не наоборот. Предлагаемые же В. Путиным политические и экономические реформы ведут к значительной административной и финансово-экономической централизации, что может повлечь за собой рост неэффективности распоряжения ресурсами, рост коррупции в федеральных органах управления, снижение мотивации регионов и органов местного самоуправления к творческой работе. Реформы, которые планирует делать правительство, могут просто захлебнуться в море равнодушия отнесенных на периферию государственной жизни региональных и местных политических элит. Иллюзия, что можно эффективно провести радикальные реформы, сосредоточив всю полноту власти и ресурсов в руках центрального правительства, неоднократно опрокидывалась нашей историей.

Предлагаемая президентом реформа Совета Федерации по своему духу является нефедералистской, и, стало быть, ее последствия требуют дополнительной и серьезной оценки.

Успех России в ее переходе к современному демократическому государству и лежащему в его основе гражданскому обществу лежит не на путях демонтажа федерализма и возврата к унитарному государству, не в подавлении представительных институтов власти во имя “реформ”, не в наступлении на институты гражданского общества, а прямо наоборот — в углублении разделения властей по вертикали и горизонтали с одновременным четким разделением функций и полномочий различных органов и уровней власти; в усилении ответственности и в расширении полномочий органов народного представительства; в поддержании и всемерном развитии институтов гражданского общества (независимых СМИ, местного самоуправления, общенациональных политических партий, союзов предпринимателей и других неправительственных общественных организаций и т.д.).

Вето Совета Федерации, наложенное на законопроект о новом порядке формирования СФ, предложение Думы о создании согласительной комиссии с СФ по этому закону, острая дискуссия, происходящая по этому поводу в отечественных СМИ, голоса протеста, идущие по поводу ослабления местного самоуправления со стороны ассоциаций и союзов местных органов власти, солидарность протеста журналистов по фактам давления на независимые СМИ — все это показывает нормальный и здоровый процесс реакции общества на инициативы президента и способность отстаивать свои интересы. И это самое важное из того, что происходит сегодня в России*.

* К сожалению, политика общественного сопротивления выстраиванию “вертикали власти” быстро захлебнулась. Все президентские инициативы были приняты с незначительными коррективами.

Вперед, в прошлое, или назад, в будущее*

(Укрепление государства
как цель и как проблема)

Если посмотреть публикации последних недель, то заметно, что эксперты и политики дают две основные трактовки итогов первого года президентства Владимира Путина.

Эти трактовки можно назвать сдержанно победоносной и умеренно пессимистической.

Сторонники первой рассматривают конец 1999 и весь 2000 год как более или менее непрерывное “триумфальное шествие путинской власти”. Президент поставил под федеральный контроль мятежную Чечню, уверенно выиграл парламентские и президентские выборы, разгромил губернаторскую вольницу и ее главный оплот — Совет Федерации, сформировал правительство современных и грамотных специалистов, которое провело через Думу бездефицитный бюджет и либеральную налоговую реформу, отшвырнул от власти алчных олигархов и, наконец, дал стране новую символику, удачно апеллирующую сразу к двум видам ностальгии — к досоветскому и советскому периодам нашей истории.

Пессимисты, напротив, склонны считать последние полтора года политического развития России довольно бездарными и лишенными ясной стратегии метаниями власти между несколькими группами влияния, отягощенными остающимися в полной мере актуальными негативными факторами предшествующей эпохи, в результате чего в России вновь нет ни подлинных экономических реформ, ни шагов в направлении становления стабиль-

* Независимая газета. 2001. 18 января (в соавторстве с А. Иванченко и А. Салминым).

ной демократической системы, ни серьезных перспектив на будущее.

Мы постараемся дать свой ответ на этот вопрос, не примыкая ни к одной из крайних точек зрения и стремясь прежде всего к обнаружению явных и скрытых угроз в современном развитии страны и предупреждению возможных ошибок власти в будущем.

Укрепление государства как лозунг и как действие

Пожалуй, ничто не определяет суть президентства Владимира Путина точнее и полнее, чем лозунг “Укрепить государство!”

Как показал первый год президентства Путина, для него “укрепление государства” — прежде всего укрепление самой президентской власти.

Полному контролю Кремля над политической и экономической системами страны угрожали в прошлом или могли угрожать потенциально четыре альтернативных центра влияния. Госдума и представленные в ней партии. Региональные лидеры и их бастион — Совет Федерации. Крупный отечественный капитал (в том числе так называемые олигархи). Критически настроенные к власти и при этом влиятельные независимые СМИ.

В недавнем прошлом все эти субъекты политики по разным поводам и в различных ситуациях “показали Кремлю зубы”.

Госдума едва не довела дело до импичмента Б. Ельцину и отказала во вторичном назначении В. Черномырдина премьером (не говоря уже о битвах за бюджет, торможении земельной и социальной реформ и т.д.).

Совет Федерации целый год сопротивлялся воле Кремля в отношении отставки Ю. Скуратова и выдал из своих недр первую в истории современной России оппозиционную (теперь уже — в прошлом) Кремлю “партию власти” (“Отечество — вся Россия”).

“Олигархи” всюду стремились расставлять свои “кадры” и диктовали государству свою волю, к тому же в 1999 году они осмелились финансировать альтернативные власти политические проекты (тот же ОВР).

Независимые СМИ (и прежде всего НТВ) встали в прямую оппозицию к президенту и его ближнему окружению, выставляя в невыгодном свете деятельность власти и смакуя ее ошибки (например, резко критикуя окружение Ельцина в 1999 году или отпуск Путина в Сочи в дни трагедии “Курска”).

По всем четырем целям в 2000 году был нанесен сокрушительный удар.

Успех “Единства” и установление контроля над нижней палатой парламента сделали Думу в обозримом будущем безопасным и покорным политическим придатком Администрации Президента. Имея в ней три приблизительно равновеликих сегмента (левые, либералы и большой путинский центр), чиновники из Кремля всегда могут путем нехитрых комбинаций добиться нужного им результата (так, госсимволика была проголосована путинцами и центром, а бездефицитный бюджет — центром и либералами).

Совет Федерации был разгромлен стремительно и беспощадно. Провозгласив, что губернаторам “не место в политике”, Кремль довольно легко добился их изгнания из здания на Большой Дмитровке, получив попутно право снимать выбранных глав регионов “за нарушения законодательства” и инициировать процедуру роспуска региональных парламентов.

“Олигархам” на летней встрече в Кремле был предложен своего рода “общественный договор” — политическая лояльность и отказ от самостоятельных политических игр взамен на сохранение бизнеса и собственности. Неудивительно, что все согласились. Тем более что на глазах напуганных бизнесменов происходило “разбирательство” с теми двумя из них, кто пытался сопротивляться новым подходам власти. Гусинский в истекшем году дважды побывал за решеткой. А Березовский практически не живет в стране и при этом регулярно вызывается на допросы в Генпрокуратуру.

НТВ и весь “Медиа-мост” теряют силы в результате умелой многомесячной осады, проводимой Кремлем, под видом “обычного хозяйственного дела”. По всей видимости, ничто уже не сможет помочь этому холдингу сохранить независимость, и дело идет к закономерному и печальному финалу — постановке входящих в холдинг СМИ под контроль центральной власти.

Попутным, но немаловажным эпизодом “укрепления власти” президента стало создание семи “федеральных округов” и назначение в них представителей главы государства с неопределенными и потому широкими полномочиями.

Что в итоге?

Общество апатично и всецело доверилось верховной власти. Оппозиции в стране практически нет. Парламент напоминает старые советские времена, когда Верховные Советы просто штамповали предложения исполнительной власти. Крупный капитал понемногу утрачивает серьезное влияние на власть и готов просто “делать деньги”. Региональные элиты лишились своего представительства на федеральном уровне, запуганы и легко управляются чиновниками со Старой площади. Многие региональные выборы на практике превратились в плебисциты по поддержке рекомендованных из Центра чиновников и генералов. Федеральные СМИ (в первую очередь электронные) по большей части занимаются пропагандой “успехов” власти. Похоже, что демократическая революция завершилась.

Укрепление государства как необходимость

Во всем этом процессе “укрепления властной вертикали”, безусловно, есть позитивная составляющая. Слабость государства и его институтов в период перехода от советской политической системы и плановой экономики к политической демократии и рынку нанесла значительный ущерб России и ее гражданам.

Необычайно большой по размерам теневой сектор экономики, неспособность государства собирать налоги и

сборы, а стало быть, и обеспечивать финансирование государственных расходов даже в минимально необходимом объеме, расцвет криминалитета, слабость судебной системы и правоохранительных органов — все это сделало невозможным формирование здоровых рыночных отношений и безопасного общественного быта. Большой ущерб обществу нанесла и фактическая приватизация государственных функций и институтов капиталом, превратившая системную коррупцию едва ли не в основной способ существования современной российской бюрократии, а близость к власти — едва ли не основным способом умножать капиталы. Региональные власти своими действиями и решениями часто разрушали единое правовое и экономическое пространство страны, препятствовали здоровой конкуренции, нарушали права человека в самых разных областях.

В этом смысле укрепление государственных институтов, их “национализация” — давно назревшая и необходимая задача. Шаги политического руководства страны в этом направлении заслуживают самой решительной поддержки.

Нельзя не видеть положительные перемены в этой области, произошедшие в 2000 году.

Растет сбор налогов (в абсолютных и относительных показателях). Из экономики последовательно вытесняются зачеты и бартер. Сокращается доля “теневых секторов” экономики.

На конец 2000 года более 70% регионального законодательства приведено в соответствие с федеральным (данные Минюста России). Успешно ломаются межрегиональные экономические барьеры.

Не без труда, но постепенно меняются взаимоотношения между органами исполнительной власти и крупным капиталом. Хотя по региональным выборам явно видна их по-прежнему активная роль (Марий-Эл, Чукотка, Сочи и др.). Да и в Кремле и в Белом доме по-прежнему достаточно людей, прямо и косвенно связанных с крупнейшими финансово-промышленными группами и учитывающих интересы последних в своей деятельности.

Повышение эффективности государства и его “деприватизация”, несомненно, важные положительные тенденции первого года путинского президентства. Очевидно, что без восстановления дееспособности государственных органов в России невозможно создать эффективную демократическую систему и конкурентоспособную рыночную экономику.

Укрепление государства как проблема

В то же самое время складывается впечатление, что, занимаясь укреплением “властной вертикали”, Владимир Путин и его команда пока не видят или недооценивают серьезные опасности, возникающие на избранном ими пути.

Первая и главная из них связана с резким ослаблением и без того недопустимо низкого влияния представительных органов власти на процесс управления страной, а также с общим снижением веса и значения институтов гражданского общества в российской политике.

Нынешняя гиперлояльность Думы отшвырнула Россию от одной крайности к другой. Если прежде парламент зачастую занимал позицию разрушительного противостояния исполнительной власти, то теперь он часто занимает не менее разрушительную позицию безоговорочной поддержки всех инициатив исполнительной власти (даже ограничивающих собственные конституционные полномочия парламента, как в вопросе о пересмотре статуса Счетной палаты РФ).

В результате власть в стране окончательно оказывается в руках беспартийного и анонимного по своей природе управленческого аппарата, традиционной российской бюрократии. Общество лишается возможности контролировать бюрократию, которая на наших глазах окончательно становится единственной правящей “партией” страны. Политика вновь превращается, говоря словами великого русского историка, “из борьбы партий в борьбу ведомств”.

Положение усугубляется борьбой с немногими оставшимися независимыми СМИ, обескровливанием местного самоуправления (последнее время в среде московских чиновников вообще стали модными разговоры о том, что его существование — ошибка ельцинской Конституции), отсутствием современных массовых народных партий и вообще сколько-нибудь развитой системы неправительственных общественных организаций.

В условиях, когда власть в стране оказывается в руках федеральной бюрократии (с немалым акцентом на силовые ведомства), весь проект создания в России открытой демократической политической системы, современной рыночной экономики, интеграции России в международную экономическую систему и систему международных организаций может оказаться под большой угрозой. Существующие российские ведомства решительно сопротивляются и будут сопротивляться любым серьезным реформам, как это не раз бывало в нашей истории. А в условиях подавленных и девальвированных институтов представительной власти и гражданского общества президенту просто не на кого будет опереться в решительную минуту.

Вторая опасность связана с курсом на административную и финансово-бюджетную централизацию. В 2001 году в результате принятия второй части Налогового кодекса и закона о федеральном бюджете соотношение доходов между федеральным и региональными бюджетами составит 63% к 37% вместо прежних 51% к 49%. При этом оставшиеся в субъектах Федерации доходы распределятся приблизительно в соотношении 20% — собственные доходы регионов и 17% — доходы органов местного самоуправления. Теряют при этом от реформы и регионы, и муниципалитеты. Число регионов-доноров, достигшее в 2000 году рекордной цифры 18, в 2001 году снова сократится до 5–7. Подавляющее большинство субъектов Федерации вновь садится на “дотационную иглу”.

Бесспорно, такой подход обеспечивает федеральному центру более жесткий политический контроль за поведением региональных элит и делает практически невозмож-

ной любую серьезную региональную фронду. Но для нас очевидна опасность такого подхода. Регионы дестимулируются в своем развитии. Возрождаются иждивенческие настроения. Судьба людей на местах вновь будет в большей степени зависеть от расположения московских чиновников, нежели от собственной инициативы и предприимчивости. Усилия регионов, активно привлекавших инвестиции все последние годы, могут оказаться бессмысленными.

Еще одна угроза, исходящая от финансово-бюджетной централизации, связана с возрастающей опасностью повторения “приморского кошмара”. Сегодня на органах местного самоуправления в соответствии с федеральным и региональным законодательством лежит 32% от всех расходных обязательств страны. При этом, как мы уже упоминали, собственных доходов муниципалитеты имеют приблизительно только 17% от доходной части консолидированного бюджета России. Регионы из своих средств покрывают неизбежную недостачу денег в городах и районах только на 30%. Все остальное является чистым дефицитом местных бюджетов.

Мэры городов и районов уже сегодня сплошь и рядом не в состоянии покупать уголь, ремонтировать котельные, платить зарплату учителям и врачам, содержать общественный транспорт. В прежние годы им удавалось “выкручиваться”, получая ресурсы в долг или не выплачивая деньги в государственные страховые фонды. Сегодня ужесточение политики со стороны естественных монополий и государственных органов делает положение муниципалитетов поистине отчаянным. К тому же в будущем году в результате последней налоговой реформы они вновь потеряют от 15 до 25% своих доходов. Все это может привести уже в 2001 году к массовым перебоям с выплатой зарплат муниципальным служащим и повторению энергетических кризисов во многих регионах страны.

Третья опасность, обусловленная поспешной и непродуманной реформой Совета Федерации, состоит в резком снижении политического представительства регионов на федеральном уровне. Это чревато целым рядом негатив-

ных последствий. Разрушается прямая и обратная связь центра и субъектов Федерации, раньше позволявшая через Совет Федерации обеспечить быструю и адекватную реакцию правительства на возникающие в регионах вызовы. Отсюда возрастает риск тяжелых управленческих ошибок федерального центра, его “глухоты” к региональным проблемам.

Кроме того, сегодня утрачивается сама природа СФ как авторитетной “палаты регионов”. Уже первые назначения новых “сенаторов” показали появление в палате совершенно случайных (с точки зрения региональных интересов) людей, являющихся чаще всего плодом бюрократической (или даже коммерческой) игры чиновников из Кремля с лояльными ему региональными лидерами. Все это дает Администрации Президента возможность легко контролировать верхнюю палату российского парламента, но резко снижает легитимность принимаемых ею решений. Так, если принимаемые сейчас постановления СФ о направлении воинских контингентов за пределы страны, о ратификации важнейших международных договоров, о назначении генерального прокурора или судей Конституционного и Верховного судов, а потенциально — о введении военного или чрезвычайного положения воспринимаются обществом вполне спокойно, то в отношении веса решений нового СФ могут возникнуть серьезные сомнения.

Четвертая угроза связана с появлением семи федеральных округов. Помимо того, что их существование в принципе не очень вписывается в природу федеративного государства, каким пока является Россия, создание округов уже породило целый ряд новых напряжений в государственном устройстве страны. Правительство России болезненно воспринимает претензии “генерал-губернаторов” контролировать финансовые потоки из центра на места. Министры не понимают, с какой стати представители президента в регионах пытаются “координировать” деятельность территориальных органов министерств на местах (ведь все федеральные ведомства построены на принципах вертикального подчинения и единоначалия). Орга-

ны государственной власти регионов не принимают вмешательства семи “наместников” в дела субъектов Федерации, ведь Конституция провозглашает самостоятельность каждой территории.

В результате управление страной еще более запуталось, управленческий аппарат еще более разбух, а бумаги стали проходить еще более длинный и запутанный путь. Но главное — под вопросом оказалась сама устойчивость системы власти в стране. Под вопросом, на который пока нет никакого внятного ответа.

Судьба Конституции

Наконец, последняя по счету, но не значимости опасность. В 2000 году резко усилилось давление на действующую Конституцию.

Реформа Совета Федерации и создание Госсовета породили конституционную неопределенность в отношении состава российского парламента. Де-факто в России сейчас действуют уже две верхние палаты, персональный состав которых пока сильно пересекается. Но к концу 2001 года ситуация изменится. В СФ будут заседать новые люди. А лидеры регионов будут регулярно собираться в Госсовете. Это уже сейчас вызывает активные разговоры о необходимости пересмотра Конституции и введения в нее Госсовета (или даже ликвидации СФ).

Создание семи федеральных округов и непрекращающиеся толки об укрупнении регионов ставят под вопрос административно-территориальное деление России, также установленное основным законом. Будучи во Франции, Владимир Путин похвально отозвался об унитаристском устройстве Французской Республики. Все это ставит под вопрос перспективы федерализма в России — одной из фундаментальных основ нынешней российской Конституции и государственности.

Усиливается критика института местного самоуправления. Она идет как от традиционных недоброжелателей муниципальной власти — губернаторов, — так и от чи-

новников федерального уровня (так, недавно министр МЧС С. Шойгу по итогам поездки в Приморье высказался за назначение местных руководителей вместо их избрания).

Как можно убедиться, давление на Конституцию усиливается. По нашему убеждению, начало пересмотра основного закона имело бы для России драматические последствия. В нынешних условиях пересмотр Конституции может принять форму пересмотра фундаментальных основ конституционного строя (не исключая раздел о правах и свободах граждан). Вполне возможен частичный или полный демонтаж федерализма, отказ от института местного самоуправления, сокращение перечня выборных органов власти, изменение административно-территориального устройства с потенциалом сложных и опасных национально-культурных конфликтов.

В этой связи мы считаем необходимым на исторически обозримую перспективу наложить мораторий на любые поправки в действующую Конституцию. Стоит подчеркнуть, что последние заявления президента России по этому поводу звучат вполне обнадеживающе.

Год не начавшихся реформ

Главным особняком Российской Федерации в начале года был особняк на Якиманской набережной в Москве, где в фешенебельном “Александр-хаусе” располагался Центр стратегических разработок под руководством Германа Грефа. За короткий срок сотням экспертов удалось создать самую амбициозную из всех многочисленных программ социально-экономических реформ за последние 10 лет.

Она носит действительно комплексный характер, затрагивая практически все основные сферы жизни современной России — от реформы образования и здравоохранения до реформы естественных монополий и налогов. От пенсионной и социальной реформ до реформирования судебной и правоохранительной систем.

2000 год был годом необычным. Можно ли было представить ранее, что федеральный бюджет закончит год со сверхплановыми доходами более чем в 10 млрд долларов (306 млрд рублей)?! Рост ВВП составил 7,8%, инвестиции в реальный сектор экономики увеличились на 17,6%, а золотовалютные резервы ЦБ росли с космической скоростью, достигнув на конец года более 27 млрд долларов.

Правительство в истекшем году регулярно повышало пенсии (они выросли более чем на 60%), зарплаты бюджетникам, гасило долги регионов, рассчитывалось по долгам перед предприятиями “оборонки”. Что немаловажно, в этом году Россия не делала новых заимствований и исправно платила по старым. По темпам экономического роста страна в 2000 году, скорее всего, будет в десятке мировых лидеров.

В то же время общее состояние России остается в высшей степени плачевным. Согласно традиционному ежегодному докладу “Глобальная конкурентоспособность”, который публикует Гарвардский университет (США) и Всемирный экономический форум (известный как Давосский), в 2000 году Россия переместилась с 59 на 55 место среди 59 стран мира, по которым проводится соответствующий анализ. По сводному индексу конкурентоспособности наша страна обошла только Зимбабве, Украину, Болгарию и Эквадор, уступая при этом в экономической привлекательности таким государствам, как Венесуэла, Вьетнам, Колумбия, Боливия, Сальвадор, Индия, не говоря уже о развитых странах Запада.

При этом по ряду важнейших показателей Россия занимает самые низкие позиции. Например, по индексам обмена новейшими технологиями, состояния финансовой системы, защите интеллектуальной собственности, условиям для открытия новых бизнесов, степени открытости внутреннего рынка, общему инвестиционному рейтингу. Особо впечатляют показатели России по таким разделам, как качество налоговой системы (54-е место), “фаворитизм чиновников”, означающий их содействие близким фирмам и предпринимателям (56-е место — хуже нас только Зимбабве, Филиппины и Эквадор), незави-

симось правительственной политики от приближенных групп интересов (57-е место), уклонение от уплаты налогов (57-е), защита прав собственности (59-е — последнее), время, затрачиваемое предпринимателями на “общение” с бюрократами (58-е, ниже нас только Вьетнам), по всяческим нецелевым поборам (последнее) и т.д. Подавляющее большинство наших бизнесменов предпочитает не прибегать к помощи судов в своих спорах, так как по доверию к судебной системе мы также на предпоследнем месте в мире.

Очевидно, что такое положение дел досталось новому президентству от прошлых лет. Но это не снимает с повестки дня острой необходимости самых серьезных реформ. В 2000 году для этого сложились беспрецедентно благоприятные возможности. Но они не были использованы.

По существу, весь год ушел главным образом на строительство пресловутой “вертикали власти”. Из реформ в социально-экономической области можно назвать только фрагментарную налоговую реформу и принятие сбалансированного бюджета на 2001 год.

Практически ничего не сделано в области реформы образования, здравоохранения, пенсионного обслуживания, реформы системы социальных выплат и льгот, укрепления и развития судебной системы, решения земельного вопроса, принятия нового трудового законодательства, дебиюкратизации экономической жизни, реформы естественных монополий и т.д., и т.п. Перечисление можно продолжать до бесконечности.

Более того, то немногое, что пытаются сделать реформаторы в правительстве в соответствии с программой Грефа, вызывает ожесточенное сопротивление заинтересованных ведомств. Попытка реформировать РАО ЕЭС привела к самому крупному на сегодня скандалу в команде самого президента и решительному торможению со стороны Минтопэнерго. Попытка А. Кудрина урезать отдельные социальные льготы силовикам привела к грозному окрику президента в его адрес, что свидетельствует о глубоком недовольстве Минобороны, МВД, ФСБ, прокуратуры и прочих силовиков такими планами либералов в

правительстве. Из 306 млрд рублей дополнительных доходов бюджета 2000 года добрая треть ушла на их нужды.

Повторяется обычная российская история: реформы в условиях отсутствия общественной поддержки, а также организованной политической поддержки со стороны парламента и политических партий становятся жертвой ведомств и консервативной части бюрократии.

Так “вертикаль власти” жестоко мстит своим создателям. Инструмент вырывается из рук хирурга и наносит ему самому раны. Круг замыкается. Для решительных реформ создается жесткая власть, опирающаяся прежде всего на бюрократию, после чего бюрократия останавливает реформы. Так было со Сперанским. Так было со Столыпиным. Так было с Гайдаром. “Заблудшие ходят кругами”, — говорил Августин Блаженный.

Наступивший год покажет, в состоянии ли будет Владимир Путин оседлать созданную им самим машину власти и инициировать жизненно необходимые для страны реформы. Сможет ли он сделать это в условиях, когда цены на нефть падают, а инфляция растет, доходы бюджета сокращаются, а вопрос об урегулировании внешнего долга не решен? Поддержит ли он усилия общества по становлению подлинной, а не марионеточной партийной системы и сильного парламента, с опорой на которые только и можно провести реформы в интересах общества, а не в интересах финансово-промышленных групп и ведомств? Сумеет ли он поддержать свободу прессы, без беспощадной и честной позиции которой невозможно победить коррупцию и фаворитизм чиновников? Выступит ли за стабильность действующей Конституции и ее жизненно важных основ, таких как права и свободы граждан, федерализм, независимость судебной системы, самостоятельное местное самоуправление, выборность органов власти всех уровней?

В ясном и положительном ответе на эти вопросы заинтересован весь народ России. В этом президента поддержат все думающие и ответственные граждане страны.

Мертвому припарки*

Интересно, многие ли из российских чиновников слышали, а тем более читали “Общие принципы служебного поведения государственных служащих”, утвержденные указом президента Владимира Путина от 12 августа 2002 года? А между тем почитать стоило бы. А еще лучше было бы устроить своего рода “единый политдень” во всех без исключения министерствах, комитетах, управлениях, отделах, подотделах, службах, департаментах, управах, администрациях и прочих подразделениях бесчисленных российских ведомств. От Мурманска до Сочи. От Калининграда до Камчатки. С разъяснением смысла и конкретного содержания новой президентской директивы. “Общие принципы” (как и готовящийся в Думе “Кодекс поведения госслужащих”) должны были бы стать настольной книгой каждого бюрократа, его рабочей библией, с которой сверяются каждое слово, каждый шаг всякого столоначальника.

Российской бюрократии в тысячу первый раз строго-настроено предписано, какой ей надлежит быть. Начальство, от мала до велика, должно теперь “исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих”. Они обязаны “осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа”. А еще “не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или соци-

альным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций”. А также (вдумайтесь только!) “исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных (служебных) обязанностей”. И, что немаловажно, “соблюдать политическую нейтральность, исключая возможность какого-либо влияния на свою служебную деятельность решений политических партий или иных общественных объединений”.

Кроме того, начальству всех уровней предписано хорошо исполнять свои профессиональные обязанности, быть воспитанными и вежливыми, уважать культурные и национальные традиции и обычаи народов России, поменьше публично высказывать свои оценки и мнения, уважать право журналистов на получение информации о работе госорганов. Словом, перед нами образцовый по своей лаконичности и при этом исчерпывающей полноте “кодекс строителя правового государства”.

Вот и представьте себе теперь какого-нибудь замзава отдела контроля и регулирования отдаленного Тмутараканска, который покрывается холодным потом, сворачивая выпуск “Российской газеты” с только что прочитанным указом. Ведь не далее как нынешним утром он привычно обхамил очередь “простых граждан”, мнушихся у его двери под холодным осенним дождем. Подписал нужную бумажку зятю-бизнесмену. Заплатил взнос за квартиру дочери в элитном доме. Забрал из сервиса новенькую иномарку. Купил на зарплату скромный подарок любовнице. Отдал по просьбе мэра заказ на строительство одной малоизвестной фирме (“не мое дело, хотя все понятно”). Провел планерку, где пообещал “шкуру спустить” с подчиненных, если не проголосуют все, как один, за кандидата на выборах, которого “порекомендовал” мэру губернатор. Сделал звонок главному редактору “Тмутараканского рассвета”, чей корреспондент по глупости стал раскапывать подробности строительства моста через овраг в центре города, где смета была превышена в три раза.

* Деловые люди. 2002. Ноябрь.

Предупредил. По-дружески. И только к вечеру добрался до высочайшего указа.

Однако чиновники могут спать спокойно. И будут спать спокойно. Не потому, что указа не читали (что правда). И не потому, что он носит “рекомендательный характер” (а какой же еще?). А потому, что задача создания в России некоррупцированной и профессиональной бюрократии, стоящей вне политики и добросовестно исполняющей закон, принципиально не решается на привычном поле “наведения дисциплины и порядка”. Для того чтобы добиться этого, всем нам надо создать ряд условий.

Во-первых, раз и навсегда отделить работу чиновников от политического руководства. Первыми лицами министерств и главных ведомств, регионов и муниципалитетов должны быть выборные (и очень желательно — партийные) политики, чья главная мотивация — преуспеть на ниве исполнительной власти так, чтобы вновь преуспеть на выборах. Чиновники же под страхом самых страшных кар должны профессионально и честно трудиться при любом политическом руководстве (сейчас все смешано).

На всех уровнях нужна сильная политическая оппозиция, способная победить на первых же выборах (включая президентские) и составить новое правительство (администрацию). Такая оппозиция обязательно постарается вывести на чистую воду любое ведомство, чьи чиновники крадут из казны или хамят гражданам. От любого такого скандала пострадает прежде всего правящая партия. Нужна сильная партийная система и усиление роли партий в политической системе страны.

В-третьих, не обойтись без свободной (по-хорошему “отвязанной”) прессы, способной делать достоянием общественного мнения любой случай коррупции или чиновничьего произвола. А также самостоятельно проводить расследования.

В-четвертых, нужны (хотя бы в ключевых местах) независимые и бесстрашные (!) прокуроры и судьи, способные бросить вызов целым политико-финансовым кланам, крепко держащим в своих руках власть, собственность и деньги.

Наконец, жизненно необходимо сильное общественное мнение, способное решительно потребовать очищения госаппарата и поддержать соответствующие требования оппозиции и независимых представителей правоохранительных органов и большинство граждан, покупающих экстренные выпуски газет с расследованиями случаев коррупции и политической ангажированности чиновников.

Был ли где-либо пример успешного создания столь сложной комбинации условий? Был — например, в Италии восьмидесятых (как это происходило, можно было увидеть в знаменитом сериале “Спрут” с Микеле Плачидо). Есть ли эти условия в современной России? Вопрос риторический.

Спите спокойно, господа чиновники!

Четвертая Дума как балласт для русской демократии*

Четвертая российская Государственная дума, избранная 7 декабря 2003 года, проработала уже около года. Вопреки вполне верным представлениям о слабости российского парламента, ограниченности его полномочий, дефиците политической инициативы, послушности высшей бюрократии, состав и деятельность нынешней Думы тем не менее оказывают большое влияние на российскую политику. Попробуем понять какое.

1. Результаты выборов в четвертую Думу: шок и трепет

Трудно забыть общее впечатление от итогов выборов четвертой Думы. Они потрясли всех!

В выборную ночь я, по традиции, улетел из своего Барнаульского избирательного округа на Алтае в Москву. На этом всегда настаивает моя барнаульская команда — к общему напряжению решающего дня выборов мое присутствие добавило бы ей, по ее мнению, совершенно излишней нервозности. Потому ночь после выборов я провел, как и многие десятки российских политиков и аналитиков, в огромном, полном бесконечных прямых коридоров телецентре “Останкино” — перемещаясь из студии одной аналитической программы в другую и давая бесчисленные комментарии относительно исхода голосования. К счастью, трехчасовая разница во времени с Алтаем дала мне возможность довольно рано узнать о моей победе в одноман-

датном округе, начать принимать многочисленные поздравления и полностью сосредоточиться на итогах выборов в масштабах всей страны. А они были шокирующими.

Вновь избранная Дума оказалась совершенно не похожей на своих предшественниц.

Во-первых, выборы оказались триумфом “партии власти” — партии “Единая Россия”, во главе федерального списка которой стояли министр внутренних дел России Борис Грызлов, министр по чрезвычайным ситуациям Сергей Шойгу и мэр Москвы Юрий Лужков, а в регионах во главе региональных частей списка значилось еще 36 губернаторов. “Единая Россия” получила 37,6% голосов, что оказалось самым высоким результатом проправительственного списка с первых думских выборов — с 1993 года. В 1993 году “Выбор России” получил 15,5%, в 1995 году “Наш дом — Россия” — 10,1%, в 1999 году блок “Единство” — 23,3%.

Еще более внушительным был успех “единороссов” в одномандатных округах — там им удалось победить в 39% округов, что сразу дало им 88 мандатов из 225. К этим 88 добавились 135 членов “Единой России”, получивших депутатские мандаты в результате распределения мест по итогам голосования за партийные списки. В сумме итоговый протокол Центральной избирательной комиссии дал победившей партии 223 места из 450, или 49,6% от общего числа мест депутатов, — почти половину. Никогда еще ранее президент страны и его правительство не получали такого убедительного большинства на парламентских выборах.

Вторыми к финишу избирательного марафона пришли коммунисты (до этого дважды побеждавшие — в 1995 году с 22,3% и в 1999 году с 24,3%). Однако полученное ими “серебро” на деле оказалось болезненным провалом старейшей российской партии. Коммунисты получили 12,6% голосов и проиграли в большинстве “своих” округов. В результате их представительство в Думе уменьшилось практически втрое — со 140–150 мест в третьей Думе до примерно 50 — в четвертой (цифра периодически меняется в связи с постоянной внутренней борьбой в партии и выходом из рядов фракции нескольких депутатов).

* Общая тетрадь. 2004. № 3.

На фоне неудач Геннадия Зюганова особенно символически выглядит новый успех Владимира Жириновского и его ЛДПР, показавшей второй результат в своей истории и вдвое лучший, чем в 1999 году. Динамика результатов “либерал-демократов” такова — 22,9% в 1993 году, 11,2% в 1995-м, 6% в 1999-м, и вот, на последних выборах, — 11,4%. Теперь у Жириновского 36 мест в Думе, и он вплотную приблизился к коммунистам.

Четвертым триумфатором выборов оказался наспех сколоченный прямо перед выборами блок “Родина” — составленный из политических групп, собравшихся вокруг трех относительно молодых и амбициозных политиков — Сергея Глазьева, Дмитрия Рогозина и Сергея Бабурина. Объединение с ярко выраженной социально-распределительной и национально-патриотической направленностью и риторикой при активной поддержке Кремля сумело с первого захода преодолеть пятипроцентный барьер (9,02%), победить в ряде округов и сформировать фракцию в составе 37 человек.

Однако все же главной неожиданностью выборов в декабре 2003 года оказалась неудача либеральных партий. Впервые вне стен Дум оказался Григорий Явлинский — его “Яблоко” получило лишь 4,3% голосов (в 1993 году — 7,9%, в 1995 — 6,9%, в 1999 — 5,9%). Та же участь ждала и Союз правых сил Бориса Немцова, Ирины Хакамады и Анатолия Чубайса — они получили лишь 4% голосов (в 1999 году — 8,5%). Все трое депутатов, победивших от СПС в округах, немедленно вошли во фракцию “Единой России”. Так же поступил и один из четырех победивших депутатов из “Яблока”.

Итогом выборов стала удивительная для России картина — половину мест в парламенте получил огромный проправительственный центр, а остальными игроками оказались национал-патриоты и коммунисты. Страна резко сдвинулась в сторону трех идеологий — этатизма (“Единая Россия”), национализма (ЛДПР и “Родина”) и распределительного дирижизма (КПРФ и “Родина”). Либерализм проиграл. Все это оказало самое непосредственное воздействие на последующие политические процессы в стране.

2. “Политическое чудо” от “Единой России”

В течение декабря 2003 года в новом российском парламенте произошли события, которые трудно охарактеризовать иначе, чем самое настоящее “политическое чудо”. Героем этого чуда стала победившая партия — “Единая Россия”.

Я уже упомянул, что все три прошедшие депутата от Союза правых сил немедленно после выборов вошли в состав правительственной фракции. Один из них — бывший министр юстиции Павел Крашенинников — даже получил пост председателя думского комитета по законодательству. С учетом присоединившегося к “партии власти” одного из депутатов “Яблока” “Единая Россия” получала уже абсолютное большинство голосов в Думе.

Однако это было лишь начало. Согласно закону, “Народная партия России”, хоть и не преодолела пятипроцентный барьер, имела право сформировать собственную политическую фракцию, так как 17 ее кандидатов одержали победы в одномандатных округах. Тем не менее все “народники” во главе с лидером партии — Геннадием Райковым — также перешли в “Единую Россию”. Объяснили они это нежеланием оставаться в Думе “маргиналами”. Райков действительно успешно избежал участи “маргинала”: привел в “партию власти” всех его соратников дал ему пост главы думской мандатной комиссии. Так в рядах “Единой России” оказалось уже 244 депутата (более 54% от общего числа депутатов).

Оставалось, однако, еще около 80 депутатов, избранных в Думу, главным образом в качестве независимых — по округам. “Единая Россия” вместе с высокопоставленными чиновниками Администрации Президента занялись среди них чрезвычайно энергичной вербовкой. Депутатам объясняли всю бесперспективность статуса независимых — в том числе при решении вопросов выделения денег их регионам. К убеждению колеблющихся были привлечены губернаторы и мэры городов, спонсоры из числа крупных компаний. Результат вышел убедительным — еще более 60 законодателей вступили в ряды “Единой России”.

В результате уже на первом пленарном заседании четвертой Думы в конце декабря 2003 года с участием президента страны Владимира Путина перед ним в зале располагалась гигантская пропрезидентская фракция числом в 307 депутатов, то есть располагающая конституционным (в две трети) большинством голосов, позволяющим принимать любые, в том числе конституционные законы и даже отдельные поправки в Конституцию страны. Такого парламента в истории России еще не было, не считая коммунистических однопартийных Советов.

Проблема, однако, заключается в том, что возникшая политическая структура четвертой Думы, оказывающая огромное воздействие на всю российскую политику, грубо исказила итоги народного волеизъявления. Российский народ в декабре 2003 году не дал ни одной из политических партий — в том числе и “Единой России” — не только конституционного, но даже простого большинства в Думе. 49% мест в Думе, полученных “Единой Россией”, согласно итоговому протоколу Центризбиркома, не давали ей монополии на власть в Думе, обязывали согласовывать свои решения с другими политическими силами.

Более того, имеется соответствующее решение Конституционного суда России от 1998 года, согласно которому Конституция России провозглашает принцип многопартийности, из которого вытекает, что ни одна политическая партия не может обладать монополией на власть в стране, в частности в нижней палате российского парламента. Тем не менее сегодня такая монополия в Думе — реальность. “Единая Россия” получила абсолютный контроль над всеми думскими комитетами, во главе всех 29 комитетов Думы стоят члены ее фракции. Монополизация Думы стала возможной благодаря некоторой размытости думского регламента, дающего возможность депутатам беспрепятственно переходить из фракции во фракцию, а также из независимых становиться членами партийных фракций. Эта свобода внутридумских перемещений, вполне отвечающая духу демократии, требует тем не менее, по моему убеждению, некоторых, хоть и умеренных, ограничений, главный смысл которых — надежно

воспрепятствовать возможной монополизации Думы и грубому искажению итогов народного голосования — что явно произошло в случае с четвертой Думой. Именно с целью предотвратить подобное и добиться принятия “анти-монопольных поправок” в регламент Думы мною был подготовлен соответствующий запрос в Конституционный суд России, решение которого должно обязать Думу принять необходимые меры.

Тем не менее, пока нужные меры не приняты, реальность заключается в тотальном контроле “Единой России” над четвертой Думой. А так как сама “Единая Россия” — весьма послушный инструмент в руках Кремля — сложилась ситуация полного обладания парламентом структурами исполнительной власти. Опять-таки — последний раз подобное было лишь при советской власти.

3. Выбор народа — или результат манипуляций?

До сих пор идут споры: итоги последних думских выборов — что это? Осознанный выбор российского народа, отдавшего явное предпочтение “государственникам”, националистам и популистам — в ущерб реформаторам-либералам? Или же результат беззастенчивых манипуляций со стороны руководства страны?

Многочисленные основания для обвинения русских в тяге к авторитаризму и даже диктатуре находят обычно не только в итогах голосования, но и в многочисленных опросах общественного мнения. Даже такой пронизательный знаток России, как Ричард Пайпс, в своей нашумевшей статье в журнале *Foreign Affairs* объясняет нынешнее “скольжение” России от демократии именно установками массового сознания россиян.

Такая точка зрения не лишена оснований. После во многом хаотических 90-х годов — с их экономическим спадом, противоречивой приватизацией, ростом преступности и бедности, социальным расслоением, политической нестабильностью — многие граждане России видят причину всех пережитых и переживаемых неприятностей

в “разгуле свободы”. И потому склонны искать выход в “наведении порядка”, “сильной руке”, возведении государством всякого рода “вертикалей власти” (излюбленная идеологема Владимира Путина).

Однако не меньше аргументов можно найти и в пользу второй точки зрения — что итоги последних думских выборов стали результатом массивованных и циничных манипуляций общественным сознанием.

Выборы в Думу прошли под знаком непрекращающейся чеченской войны и терроризма, в том числе в Москве, взрывы в которой оказывают огромное воздействие на психологические и политические реакции всего народа. Другим нервным узлом стало “дело ЮКОСа” и антиолигархическая истерия, развязанная Кремлем и активно поддержанная по меньшей мере тремя основными участниками думской кампании — “Единой Россией”, ЛДПР и, особенно, “Родиной”. Сергей Глазьев выдвинул чрезвычайно быстро набравший огромную популярность лозунг “изъятия природной ренты” у нефтяных и газовых компаний и равномерного распределения ее среди всех россиян (по несколько сотен долларов в месяц каждому).

Государственные телеканалы — главное средство воздействия на массовое сознание — систематически нагнетали военную и антитеррористическую истерию, демонизировали российский крупный бизнес, особенно Михаила Ходорковского. Бесконечным потоком шли истории о злобных чеченских террористах и алчных олигархах, преступно (в том числе с помощью убийств) овладевших народным достоянием. Отсюда большинство населения делало вывод — чеченцев убивать! Олигархов — сажать и лишать имущества!

Отдельно велась кампания против Коммунистической партии России — именно ее Кремль определил в качестве наиболее опасного противника на думских выборах. Телеканалы обвиняли коммунистов в пособничестве чеченским боевикам, тесных связях с давно демонизированным Березовским, принятии денег от олигархов, предательстве “народных интересов”. Специально созданный

Кремлем проект — Партия пенсионеров — в своей агитации главным образом занималась беспощадной дискредитацией компартии.

Задачи идеологического оправдания продолжения чеченской войны, а также преследующих там руководство страны неудач, объяснения “неизбежности” терактов в условиях “антитеррористической войны”, укоренения в массовом сознании оправданности и необходимости силового разгрома ЮКОСа определили политические пристрастия и действия Кремля, обладающего огромным “административным ресурсом”.

Коммунисты, критикующие Кремль за неудачи в Чечне и в борьбе с терроризмом, за общую неэффективность власти, а также отказавшиеся поддержать расправу над ЮКОСом, увидев в “деле Ходорковского” сугубо политическую подоплеку, должны были и оказались под ударом. СПС и “Яблоко”, с их исключительно невнятной, трусливой позицией по ключевым вопросам повестки дня — Чечне и ЮКОСу — были предоставлены сами себе.

Максимальная же поддержка Кремля была оказана “Единой России” и “Родине”. Обе эти партии безоговорочно поддержали политику Кремля на Северном Кавказе и в отношении ЮКОСа. Само собой, “зеленый свет”, как всегда, получил brutальный Жириновский. К тому же лево-патриотическая риторика “Родины” помогла отобрать голоса у несговорчивых коммунистов.

Таким образом, нагнетание военной и антиолигархической истерии было инициировано самой администрацией президента. Именно она определила повестку дня думских выборов 2003 года. И активно содействовала успеху партий, раздувающих пожар военной истерии, ксенофобии, ненависти к богатым. Конечно, этому в немалой степени способствовало безволие и бездарность либералов, полностью проваливших выборы.

Международные наблюдатели из ОБСЕ назвали последние думские выборы в России “свободными, но нечестными”, понимая под этим, что само голосование на участках было свободным, но предшествовавшие дню го-

лосования месяцы кампании привели к сильному искажению народных представлений о действительном положении дел.

“Единая Россия” отказалась от участия в предвыборных теледебатах. В этом просто не было нужды. По подсчетам независимых служб по мониторингу СМИ, “партия власти” имела на государственных телеканалах (а других в России фактически нет) в несколько раз больше времени, чем все остальные партии. При этом подача информации о “Единой России” была исключительно позитивной, в то время как о коммунистах шла исключительно негативная информация — партию просто изо дня в день целенаправленно дискредитировали. В таких условиях решение народа неизбежно оказалось сильно искаженным — как можно во всем разобраться без сбалансированной подачи информации в самых массовых и влиятельных СМИ, а также без нормальной дискуссии в них?

Безусловно, нынешняя Дума — продукт народного решения. Но и само это народное решение — во многом результат осознанного и массивного манипулирования общественным сознанием. Правящая страной политическая группа осенью 2003 года стремилась к легитимизации своей политики на Кавказе, хотела представить обществу простое объяснение своей неэффективности в борьбе с террором, а также получить народное согласие на расправу с крупным российским бизнесом. Именно пропагандистам этих идей был дан зеленый свет. Критики же подверглись очернению и изоляции в СМИ. Стоит ли в этих условиях предъявлять слишком тяжелые обвинения российскому избирателю?

4. Бессилие и послушание Думы

Четвертая Дума — пока самая маловлиятельная из всех. Она же является самой дисциплинированной (с точки зрения беспрекословного исполнения воли Кремля). Она же является самой скучной — в ней редки яркие

дискуссии и почти не бывает ярких событий. Все голосования в ней предрешены заранее, а думское меньшинство ни на что не может повлиять. Чтобы добиться чего-то, надо искать поддержки чиновников, а поддержка депутатов не значит ничего. Дума осталась только сценой, сценарии для которой пишут в других местах. В других местах находятся и нити управления. Парламент в России едва дышит.

Правящая Думой фракция “Единая Россия” организована как воинская часть. Во главе — лидер партии, он же — лидер фракции, он же — председатель Думы Борис Грызлов.

Огромный легион “единороссов” разбит на четыре равновесные “сотни” — по 75–80 депутатов в каждой. Во главе каждой стоит “сотник” — один из заместителей Бориса Грызлова по парламенту и по фракции. Большинство голосований в Думе руководство фракции рассматривает как принципиальные — то есть контролирует дисциплину голосований.

В первый год работы четвертой Думы процент голосований в “Единой России” оказался близок к ста — то есть фракция голосует очень дружно, почти солидарно. Даже в конце октября, когда голосовался очень болезненный вопрос об отмене всенародного избрания глав субъектов Федерации, лишь два депутата не поддержали президентский законопроект.

Впрочем, и в “Единой России” случаются, хоть и редкие, “депутатские бунты”. Так, летом 2004 года, когда Дума принимала крайне непопулярные законы по отмене льгот для ряда категорий граждан России, около 20 депутатов из “Единой России” не стали за это голосовать. Правда, оставшихся голосов все равно хватило с лихвой. Осенью 2004 года из фракции вышел рязанский депутат, избранный по округу, — Игорь Морозов. Причиной стало его принципиальное несогласие с рядом социальных и политических инициатив, безропотно поддержанных его коллегами. А в октябре того же года другой “единоросс” Анатолий Ермолин опубликовал открытое письмо, в котором охарактеризовал как недопустимые методы управ-

ления крупнейшей фракции российского парламента чиновниками президентской Администрации. Но пока эти случаи остаются единичными, а “Единая Россия” остается послушным инструментом президентской воли.

Коммунисты и независимые депутаты — единственная последовательная оппозиция, существующая в четвертой Думе. Коммунисты последовательно голосуют против всех главных инициатив президента и правительства. Как и большинство независимых. Однако их суммарное число голосов лишь немного превышает 10% от числа мест в Думе и не может оказать никакого влияния на принятие Думой решений.

ЛДПР Владимира Жириновского чаще всего поддерживает все инициативы исполнительной власти, что делает конституционное большинство Кремля еще более внушительным.

“Родина” неоднородна и играет в Думе двойственную роль кремлевской партии и одновременно оппозиции. В силу ее малочисленности и слабого влияния на результат “Родине” позволено голосовать против непопулярных социальных инициатив правительства и, более того, активно использовать зажигательную антиправительственную (но не антипрезидентскую!) риторику. После Беслана Дмитрий Rogozin даже предлагал отправить только что сформированное правительство в отставку. Однако же по всем политическим вопросам Кремль может всецело полагаться на лидера “Родины”. Так было с новым законом о референдуме, с назначением губернаторов и во многих других ситуациях.

Таким образом, Дума совершенно послушна воле Кремля. При этом идеологически в ней преобладают сторонники “укрепления вертикали власти”, “жестких мер”, “твердой руки”. Это делает проведение любых антидемократических законопроектов властью легкой прогулкой. Оппозиция слишком малочисленна, чтобы этому противостоять.

Такое положение дел опасно. Политическое бессилие и лояльность Думы порождают множество соблазнов и ведут к грубым просчетам государства.

5. Поспешные реформы и наступление на демократию

Все это — как соблазны, так и просчеты — в полной мере проявились уже в 2004 году — в первый же год работы четвертой Думы.

Первые месяцы после выборов Дума практически работала “вхолостую”. Президент и исполнительная власть вели президентскую избирательную кампанию и готовились к переменам в Правительстве — им было не до внесения в Думу каких бы то ни было законодательных инициатив. Здесь ярко выявилась первая отличительная черта политического статуса Думы в путинской России — депутаты фактически перестали быть реальными инициаторами законотворческого процесса. Если в первой и второй Думах на членов парламента приходилась значительная доля разрабатываемых и принимаемых законов, то сегодня у депутатских (как и у региональных) инициатив нет практических шансов быть принятыми.

Первый крупный пакет инициатив пришел в Думу сразу после президентских выборов — необходимо было законодательно закрепить довольно масштабную и довольно запутанную реформу кабинета министров и федеральных ведомств, начатую Владимиром Путиным накануне переизбрания на второй срок. Преведняя система из десятков министерств была заменена трехуровневой моделью (министерства — агентства — службы), во главе с крупными немногочисленными министерствами. Например, теперь в одном министерстве оказались вопросы труда и занятости, социальной политики, здравоохранения и спорта (министр — Михаил Зурабов). А налоговое министерство вошло в состав Министерства финансов.

Депутаты быстро одобрили объемный и сложный пакет поправок в десятки законов — практически без обсуждения. В результате остались незамеченными множество технических и содержательных ошибок, в результате чего еще несколько раз в течение одного года понадобилось вносить поправки в ранее принятые поправки, а потом — и в эти поправки тоже. Так выявилась вторая отличительная черта политического статуса Думы в путинской России — депутаты фактически перестали быть реальными инициаторами законотворческого процесса.

чительная черта новой Думы — она лишь в незначительной мере исполняет роль добросовестной, на основе основательной экспертизы и взыскательной дискуссии, оценки и коррекции правительственных и президентских законопроектов. Отчего общее качество вновь принимаемого законодательства ощутимо снизилось. В новых законах все больше грубых системных ошибок, логических несоответствий.

Крупнейшим социально-экономическим решением 2004 года стало внесение правительством и принятие Думой огромного (в сотни страниц) пакета законов о реформе социальных обязательств государства. Эта реформа содержит в себе несколько главных элементов:

— полное разграничение социальных обязательств государства перед различными группами населения между уровнями власти (федеральным, региональным, местным);

— отмена большинства льгот, предоставляемых в натуральной форме (бесплатный проезд на городском транспорте, бесплатное предоставление лекарств по рецептам врачей, льготный отдых в санаториях и т.д.) и их замена ежемесячными денежными выплатами;

— отказ от единой системы оплаты труда работников бюджетной сферы — передача выплаты зарплат им на региональный и местный уровни.

Названная реформа потребует огромных средств из бюджетов всех уровней, для ее осуществления требуется составление точного реестра всех граждан, у кого льготы переводятся в денежную форму — а точнее, трех таких реестров — по уровням власти. Необходимо срочное принятие сотен региональных законов и тысяч ведомственных инструкций и приказов, чтобы все это успешно работало. Кроме того, перед внесением законов в Думу не были сделаны заслуживающие доверия расчеты необходимых для реформы средств, особенно в российских регионах. Сегодня даже само правительство России признает, что этих средств у регионов будет недостаточно, а значит, пострадают многие граждане, которые и без того относятся к числу малоимущих.

Тем не менее столь масштабная реформа была в ускоренном порядке проведена через Думу, причем для скорости принятия решения был не раз грубо нарушен собственный думский регламент. Возражения депутатов не слушались, как и возражения регионов. Тщательной работы с текстом также не было, из-за чего были допущены многочисленные ошибки.

В результате реформа была одобрена — и закон вступит в силу с 1 января 2005 года — всего лишь спустя полгода с момента его принятия. Большинство регионов и страна в целом просто физически не успевают нормально подготовиться к старту реформы. Нет сомнений, что в первые месяцы миллионам граждан страны добавится страданий и стрессов. В этой истории с социальной реформой проявилась третья отличительная черта четвертой Думы — для нее стремление поддержать инициативы исполнительной власти намного важнее самого существа дела. Даже осознавая возможный ущерб, который они могут нанести своим собственным избирателям и регионам, законодатели идут на поспешное одобрение нужных министрам и президенту законов. Лояльность исполнительной власти неизменно оказывается важнее лояльности своим избирателям.

По отношению к демократии и правам человека, как и можно было предположить по итогам выборов, четвертая Дума настроена вполне отчетливо негативно. Уже в первый год своей работы она успела одобрить целый ряд решений антиправовой и антидемократической направленности.

Первым испытанием стала новая редакция закона о демонстрациях и митингах. Законопроект, подготовленный закоренелыми бюрократами из Министерства юстиции и внесенный в Думу от имени правительства, был явно скандальным, противоречащим общепринятым представлениям о правах граждан. Согласно законопроекту, чиновник мог запретить гражданам проведение публичных акций, мог вмешиваться в содержание акций, мог отказать гражданам в запрашиваемом ими месте проведения акции и т.п. Несмотря на бурю возмущения в общест-

ве и широкий резонанс в СМИ, Дума привычно все одобрила в первом чтении, почти без замечаний. И только после вмешательства президента, признавшего законопроект противоречащим Конституции и нарушающим права граждан, Дума тоже сумела разглядеть его недостатки и тут же их в основном исправить.

Следующим этапом стал новый закон о референдуме Российской Федерации, подготовленный в российском “министерстве демократии” — Центральной избирательной комиссии — и внесенный на этот раз в Думу самим главой государства. Как и все, что выходит в последние годы из-под пера чиновников Центризбиркома, закон этот носит ярко выраженную антидемократическую направленность. Суть его проста — до предела затруднить гражданам России возможность инициирования и проведения референдума. Реально же новая редакция закона делает проведение референдума, инициированного самими гражданами, невозможным (это доказано специалистами, произведшими соответствующие тщательные расчеты). И наоборот, президент, ранее не имевший такого права, теперь получил право инициировать референдумы. Что делает Россию в этой части подозрительно похожей на соседнюю Белоруссию.

Вновь, как и в случае с законом о митингах, был большой шум и возмущение в обществе, громкая дискуссия в СМИ. Однако на этот раз закон был одобрен в первоначальной, “драконовской” редакции. Президент промолчал, а депутаты думского большинства — уж тем более. Так стала очевидной четвертая отличительная черта четвертой Думы — от нее не приходится ожидать помощи в защите прав граждан и демократических принципов — скорее всего, она промолчит, а если и предпримет какие-либо шаги по исправлению законов — то только по команде “сверху”. А то и сама инициирует какое-нибудь ущемление политических свобод и гражданских прав россиян.

Именно так и произошло в октябре 2004 года, когда генеральный секретарь “Единой России” Валерий Богомолов, лидер ЛДПР Владимир Жириновский и один из влия-

тельных депутатов из “Родины” внесли проект поправок в действующий закон о партиях. Существо закона — в повышении требований к численности партии, необходимой для того, чтобы она была зарегистрирована российским Минюстом. Уже сегодня россиянам, решившим создать новую партию, требуется пройти круги ада — даже если они ставят перед собой самые мирные и благородные цели — например, защиты дикой природы. Для регистрации партии им необходимо набрать численность партии не менее 10 тыс. человек, да не менее чем в 45 регионах огромной страны, да еще и под недреманным надзором чиновников. Теперь же предлагается увеличить требуемую численность партии в пять (!) раз — до 50 тыс. человек. Ясно, что подобный подход в корне противоречит конституционному праву граждан свободно создавать общественные объединения, в том числе и политические партии. Тем не менее этот подход вполне отражает политические устремления большинства четвертой Думы, откровенно и цинично использующего свое доминирование в парламенте и покрывательство “гаранта” Конституции — президента — для искусственного закрепления своего монопольного положения в российской политике. Так выявилась пятая отличительная черта четвертой Думы — если она изредка все же выступает с законодательными инициативами, они носят откровенно корыстный и антидемократический характер. Так что российские избиратели вправе парадоксальным образом надеяться, что Дума будет как можно реже выступать с собственными инициативами!

Надо ли говорить, что коммунисты и независимые да несколько депутатов из “Родины” и “Единой России” голосовали против всех этих антидемократических инициатив — и что это не смогло повлиять на итоговый результат?

Однако самыми крупными и важными оказались политические инициативы “постбеслановского” периода — об отмене выборов губернаторов и реформе системы выборов в саму Думу.

Законопроект, предполагающий отмену выборов губернаторов и заменяющий выборы странной формой их назначения, вступает в прямое противоречие с российской Кон-

ституцией и мировой практикой. В мире нет ни одной федерации, в которой кандидатура реального главы субъекта федерации предлагалась бы президентом страны, и утверждалась бы региональным парламентом, а в случае несогласия парламента — все равно назначалась бы президентом, а строптивый парламент — распускался бы за это главой государства. Это абсурдная и неправовая схема, в которой произвол одного человека ставится выше права и выше воли народа. Действующая российская Конституция также предусматривает, что сами граждане, проживающие в субъектах Федерации, формируют власть в своих регионах.

Тем не менее президент Владимир Путин пошел на грубое нарушение Конституции в расчете на то, что никто не сумеет оспорить его решение в Конституционном суде, а если кто и обратится в суд, то дрогнут сами судьи.

Надо ли говорить, что “Единая Россия”, за исключением двух смелых депутатов, одобрила новую идею президента? Важнее то, что законопроект получил безоговорочную поддержку ЛДПР и большей части “Родины”, набрав на десятки голосов сверх конституционного большинства. Это означает, что политический состав четвертой Думы совершенно готов к кардинальной ревизии Конституции, принципов правового государства, демократии и федерализма. Такова шестая отличительная черта четвертой Думы — ее политическая направленность открыто антидемократична, глубоко враждебна основополагающим конституционным принципам демократии, федерализма и правового государства.

Не приходится сомневаться исходя из этого, что закон о назначении губернаторов будет в целом одобрен Думой без существенных поправок и уже в 2005 году российские граждане утратят свое право самим избирать себе региональных лидеров.

Столь же угрожающим для будущего российской демократии выглядит и новый избирательный закон, подготовленный все тем же неутомимым российским Центризбиркомом.

Его главные параметры таковы. Барьер прохождения в Думу с нынешних 5% поднимается, начиная с выборов

2007 года, до 7%. Избирательные блоки запрещаются — принимать участие в выборах смогут лишь отдельные партии (прошедшие перерегистрацию и доказавшие, что в их рядах не менее 50 тыс. членов не менее чем в половине регионов страны). При этом в Думе должно быть не менее четырех партий. Наконец, будут ликвидированы одномандатные округа — все депутаты Думы будут избираться только по партийным спискам.

Рассматривая эти новые принципы выборов в Думу, трудно отделаться от впечатления, что это закон авторитарного государства. Высокий барьер прохождения в Думу в условиях тотального контроля над телевидением и денежными потоками позволит Кремлю не допустить в парламент нежелательные (оппозиционные) списки. И напротив, провести в Думу четыре склеенных в самом же Кремле “партийных” списка. А новый закон о партиях позволит “на законных основаниях” запретить или не зарегистрировать любую самостоятельную партию. Словом, будущая Дума в кремлевских мечтах должна быть подобна нынешней. В этом смысл всей затеи.

6. Опасный балласт

Если искать для четвертой Думы какой-то подходящий образ — то это *образ балласта* — тяжелого груза, придавливающего страну. Это не якорь, который тормозит. Но это и не парус, который куда-то влечет — пусть даже и в противоположную сторону.

Четвертая Дума никуда Россию не влечет — она обыкновенно чрезвычайно пассивна.

Ничего она и не тормозит — напротив, когда ей доводится работать, то есть принимать законы — она делает это с легкостью необыкновенной. С какой-то радостной и полной подросткового энтузиазма безмятежностью.

Она именно балласт — тяжелый и пассивный. Если ей и доводится воздействовать на события — то она всегда *давит вниз*. Всегда что-то придавливает. Неизменно играет на понижение и на ухудшение. Идет ли речь о правах и сво-

ботах граждан, или же о либерализации экономики, или о внешней политике — Дума стремится (если ей это позволяют) принять решение похуже — с точки зрения защиты прав и свобод, с точки зрения экономических реформ.

Иногда ей приходится принимать решения, расходящиеся с ее внутренними установками. Тогда она принимает волю “начальства” с внутренним протестом, крайне неохотно. Так было с ратификацией протокола о расширении ЕС, так же было с ратификацией Киотского протокола.

Часто свое недовольство она выплескивает в области внешней политики. Здесь “начальство” порой позволяет ей отвести душу. Так, после Беслана, когда действия российских властей (тотальное вранье, плохая координация, коррупция и т.п.) подверглись критике в Европе, в частности в Совете Европы — в Думе поднялась волна разговоров о необходимости выхода из этой единственной (помимо ОБСЕ) общеевропейской организации, в которую полноправно входит Россия.

Не успел генеральный прокурор на слушаниях в Думе сделать скандальное заявление о необходимости узаконить захват в заложники родственников лиц, подозреваемых в терроризме, — как в Думе послышались многочисленные голоса одобрения. А при формировании парламентской комиссии по расследованию событий в Беслане думское большинство отказалось включить в состав комиссии хотя бы одного независимого депутата. Такие примеры можно множить и множить.

Разумеется, в российской Думе все еще немало прекрасных специалистов и приличных современных людей. Есть они и в “Единой России”, и даже в “Родине” — но не они делают в Думе погоду.

В декабре 2003 года россияне избрали себе парламент, во многом приняв агрессивную повестку дня, предложенную тогда российской властью. В тот момент приоритет демократического развития, продолжения либеральных реформ был отброшен в сторону. В результате на целые четыре года Россия оказалась в ситуации, когда в парламенте будут безраздельно доминировать антиреформа-

торские, антидемократические силы. В этом главное последствие последних думских выборов для России.

Воздействие четвертой Думы на развитие России в предстоящие три года (если не будет по какой-то причине досрочных выборов) будет определяться прежде всего сложившейся политической структурой Думы и будет двояким.

В тех случаях, когда Кремль будет предлагать реформаторские, либеральные решения, они будут приниматься в Думе силами одной лишь послушной “Единой России” и — по идейным соображениям — большинством независимых депутатов.

Когда же Кремль поведет новое наступление на демократию, права и свободы граждан, на предпринимателей, на регионы и местное самоуправление, на свободу слова, на неправительственные организации или Интернет — ему будет обеспечена куда более внушительная поддержка в Думе. Помимо “Единой России” к погрому демократических свобод дружно примкнут депутаты из ЛДПР и большинство — из “Родины”.

Такова природа любого груза, любого балласта — чтобы приподняться с ним, необходимо усилие. Падать же с ним в пропасть — не требует ровным счетом никаких усилий.

Три реформы*

(О методе преобразований в современной России)

*Если кто не придет завтра на реку — богат ли, или убог,
или нищий, или раб — да будет противник мне.*

Князь Владимир, креститель Руси

*Он, как и мы, не знал иных путей, oprичь указа,
казни и застенка...*

Максимилиан Волошин о Петре I

He Москва государю указ, государь — Москве.

Русская пословица

1. Содержание или метод?

Вполне естественно, что когда в том или ином обществе заходит речь о той или иной крупной реформе, споры идут главным образом о *содержании* преобразований.

Так и сегодня, в 2004 году от Рождества Христова, в современной России, копья ломаются о совершенно прозаические вещи. Полностью или нет компенсирует правительство натуральные льготы ветеранам? Кто тут выиграет, а кто проиграет? Снесет ли безропотно министр внутренних дел отмену бесплатного проезда “своих” милиционеров? Или выхлопочет у президента сохранение им льготы и дальше? И тому подобное.

Между тем, как можно увидеть, отношение народа к уже ранее проведенным масштабным реформам чаще всего оказывается отрицательным. Судите сами: каково сегодня отношение большинства граждан России к роспуску Советского Союза, приватизации, введению платного высшего образования и медицины, либерализации цен? А ведь именно эти и ряд других кардинальных реформ лежат в самом фундаменте новой России, возникшей в 1990–1991 годах!

* Общая тетрадь. 2005. № 1.

Можем ли мы предположить, что в основе такого отрицания крутых (но полагаемых их инициаторами необходимыми) перемен лежат не только обычный консерватизм людей, ошибки в проектах реформ, но и неприемлемость самого *метода* реформ, применяемого раз за разом реформаторами России?

Все основные реформы минувших 12 лет проведены были методом “бури и натиска”. Вот основные из них:

— “Беловежские соглашения” о денонсации договора 1922 года о создании Союза ССР (декабрь 1991 года);

— либерализация розничных и большинства оптовых цен (январь 1992 года);

— приватизация государственных и муниципальных предприятий и собственности (с 1992 года);

— силовая ликвидация конфликта президента и Верховного Совета (осень 1993 года);

— обнародование и вынесение на референдум проекта новой Конституции (осень 1993 года);

— начало боевых действий в Чечне (декабрь 1994 года);

— залоговые аукционы по крупнейшим предприятиям страны (1995–1996 гг.)

— начало второй войны в Чечне (август 1999 года).

Лишь в случае с проектом новой Конституции и в меньшей мере — массовой (“ваучерной”) приватизации — принятию решения предшествовало широкое обсуждение в обществе, экспертном сообществе, парламенте, прессе. В случае с Конституцией сначала была создана широкая и авторитетная Конституционная комиссия во главе с Олегом Румянцевым — членом парламента, которая провела большую и публичную работу с учетом всего разнообразия политических, региональных и иных интересов. *В остальных случаях решения принимались крайне узким кругом лиц (келейно), в обстановке строжайшей секретности, и общество просто ставилось перед лицом свершившегося факта.*

Вернемся к ранее заданному вопросу. Не оттого ли действующая Конституция в меньшей мере подвергается сомнению спустя десять лет после ее одобрения, что процесс ее подготовки был долгим и публичным и сопровождался

дискуссиями и компромиссами? А отношение к “ваучерной” приватизации, хоть также скорее плохое, но все же много лучше, чем к “залоговым аукционам”? И не только содержание той или иной реформы, но и ее метод “имеет значение”? Означает ли все отмеченное ранее, что, несмотря на провозглашенный демократический (т.е. в том числе предполагающий принятие всех принципиальных решений с учетом и на основании выявленной воли народа — суверена демократии) характер государства, Россия по-прежнему остается страной недемократической *по методу развития и управления*? Какие следствия может иметь то парадоксальное обстоятельство, что Россия по-прежнему остается страной “реформ сверху”, хоть “верхи” (формально?) уже избираются самим народом? Какие следствия это может иметь для будущего страны и будущего необходимых для ее процветания преобразований?

Попробуем ответить на эти вопросы на примере некоторых важных реформ, инициированных вторым президентом России Владимиром Путиным за первые четыре года его президентства. Для этого мной выбраны три реформы, одна из которых уже завершена, а две других находятся в различной стадии реализации. Речь идет о 1) реформе Совета Федерации, 2) реформе государственной службы и 3) реформе социальных обязательств государства.

2. “Слуги государевы”

Реформа Совета Федерации (2000 год) стала одной из первых важных инициатив только что избранного президентом Путина.

Ее официально провозглашенной целью стало “совершенствование работы” верхней палаты российского парламента. Глава государства заявил, что присутствие в ней губернаторов и спикеров региональных законодательных собраний снижает качество “законодательной работы” СФ. Чтобы улучшить это “качество”, было предложено вывести из состава СФ глав регионов и региональных

парламентов и заменить их назначенными членами СФ — по одному от исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации.

Началось все с телевизионного обращения президента спустя несколько дней после инаугурации — 17 мая 2000 года. Был объявлен ряд мер по “укреплению государства” и построению “вертикали власти”. В частности, тогда были созданы *семь федеральных округов* и принято решение создать правовой механизм *отстранения от власти избранных глав регионов и муниципалитетов*. При этом эта первая по счету важная реформа Путина *не имела ясного механизма подготовки и четкого авторства*. Она как бы “выпрыгнула из ниоткуда” — а точнее, из самых недр президентской Администрации.

Закон об изменении порядка формирования Совета Федерации спустя два дня *был внесен в Думу самим президентом* и экстренно рассмотрен депутатами. Вся стремительная процедура заняла немногим более месяца. Единственная существенная поправка (и поправка региональным лидерам) состояла во введении более продолжительного “переходного периода” — СФ должен был быть полностью наполнен новыми “назначенцами” к 1 января 2002 года.

Возмутившиеся поначалу старые “сенаторы”, в том числе такие авторитеты, как Юрий Лужков и Егор Строев, в итоге покорно проголосовали за одобрение закона. Против проголосовали совсем немногие, в частности чувашский президент Николай Федоров.

Примерно тогда же ярославский губернатор Анатолий Лисицын замечательно ясно сформулировал политическую максиму, определившую поведение региональной элиты в момент первого решительного наступления Путина на ее права и интересы: *“Все мы, не побоюсь сказать, — слуги государевы”*. Нет сомнений, что в виду имелся совершенно определенный “государь”.

За два с половиной года существования реформированного таким образом Совета Федерации он превратился из некогда могущественной палаты регионов, с которой вынуждены были считаться все — от президента до министров — в бессильный и малоавторитетный прида-

ток президентской администрации. Случаи, когда бы Совет Федерации смог занять самостоятельную позицию по сколько-нибудь значимому вопросу, исчезли. Его авторитет среди всех высших органов государственной власти является самым низким — согласно свежим данным Левада-Центра, менее трети россиян считают, что СФ играет в жизни страны “очень важную” или даже просто “важную” роль. Даже репутация нынешней Думы в глазах опрошенных оказалась выше.

На сегодня лишь 16 из 178 “сенаторов” реально проживают в тех регионах, которые они “представляют”. Возможно, в их число входит и недавно ставшая членом СФ дочь Егора Семеновича Строева Марина.

3. “В целях совершенствования...”

7 июля 2004 года Государственная дума приняла в окончательном, третьем чтении еще один закон, внесенный президентом: “О государственной гражданской службе Российской Федерации”. А уже 15 июля он был без проблем одобрен “реформированным” Советом Федерации.

Этим законом в России вводится сложная многоступенчатая структура государственной службы. *Возвращается фактически петровская “табель о рангах” с ее “категориями”, “группами”, “должностями” и “классными чинами”.* Возвращаются “действительные государственные советники” трех классов, просто “государственные советники” трех классов, “советники государственной гражданской службы” трех классов, референты трех классов и секретари трех классов (всего 12 классов чинов).

Смысл карьеры вновь становится многолетнее и упорное карабкание по служебной лестнице. Судьбу всякого чиновника вновь, как и встарь, будет решать вышестоящее начальство. Всяческие поощрения будут даваться не столько за результат, сколько за “прилежание”, а главное — за “выслугу лет” (так, к примеру, за каждый прослуженный год добавляется по дню отпуска).

Создается сложная и витиеватая система денежных выплат чиновникам. Судите сами. Чиновник будет получать:

- месячный оклад за должность;
- месячный оклад за классный чин;
- ежемесячную надбавку к должностному окладу за выслугу лет (до 30%, если служит свыше 15 лет);
- ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия службы — 2 оклада;
- ежемесячную надбавку за работу со сведениями, содержащими государственную тайну (размер не определен);
- премии за выполнение особо важных заданий (размер не определен и не ограничен);
- ежемесячное денежное вознаграждение (размер не определен и не ограничен);
- при отпуске — два оклада и материальную помощь (размер не определен).

Итого — *восемь видов денежных выплат, из которых четыре могут быть совершенно произвольно определяться самими чиновниками (“начальством”).*

Кроме того, в законе нет гарантий прозрачности информации как об отдельных чиновниках, так и обо всей системе госслужбы в целом.

При этом на фоне одновременно идущей грандиозной социальной реформы, отменяющей, помимо прочего, систему натуральных льгот для всех категорий “льготников”, закон о госслужбе сохраняет в неприкосновенности и даже расширяет натуральные льготы для чиновников. Им предоставляется право на:

- дополнительное бесплатное профессиональное образование;
- бесплатное медицинское обслуживание в специализированных медицинских учреждениях (читай — специализированных больницах и специализированных поликлиниках);
- персональные машины с водителем;
- сохраняется обязательный районный коэффициент к денежному содержанию (остальному населению его отменяют);
- и главное — раз за годы службы чиновник получит право приобрести за государственный счет квартиру в

собственность, в то время как для остального населения новый Жилищный кодекс это право ликвидирует полностью.

Каков же был путь этого по-своему удивительного и в то же время очень, по сути своей, определяющего для “путинской России” законопроекта от начала и до дня его триумфального принятия обеими палатами парламента?

Все началось с распоряжения президента, изданного 15 августа 2001 года. Этим распоряжением президент сформировал *Комиссию по вопросам реформирования государственной службы Российской Федерации в составе 11 человек*. Во главе были поставлены Михаил Касьянов (тогда — премьер-министр) и Дмитрий Медведев (тогда — первый заместитель главы кремлевской Администрации). Из членов комиссии лишь вице-спикер Госдумы Владимир Лукин может быть отнесен не к числу чиновников (все прочие десять членов комиссии занимали должности, на которые были назначены президентом или главой кабинета).

Президент не считал нужным анонсировать эту реформу с помощью специального заявления или телеобращения к нации. Тем более что тема административной реформы из года в год обозначалась в президентских Посланиях.

Ниже комиссии расположилась созданная тем же распоряжением “межведомственная рабочая группа”, в задачу которой вошла непосредственная подготовка проектов законов по госслужбе. В группу попали 19 человек, а возглавили ее два заместителя главы Администрации Президента — Д. Медведев и В. Иванов. В группе также было 18 чиновников и лишь один депутат от СПС — Владимир Южаков.

Работа комиссии и рабочей группы продвигалась чрезвычайно медленно. Это было обусловлено глубокими, концептуальными противоречиями различных групп разработчиков. Одним хотелось создать закон, предельно приближенный к уставу строевой службы, другим — современную, гибкую и прозрачную для общества систему, ориентированную на результат — высокое

качество предоставляемых государством публичных услуг. Так же долго законы двигались и в Думе — каждая из групп использовала думские процедуры для затягивания процесса и продолжения торга и интриг внутри Администрации.

Комиссия и группа предложили принять рамочный закон о госслужбе и три вытекающих из него “отраслевых” закона.

Первый — основной закон “*О системе государственной службы Российской Федерации*” был внесен в Думу и принят в 2003 году. Второй — о гражданской госслужбе — принят (как уже было отмечено) только что, в июле 2004 года. А два оставшихся — о военной госслужбе и госслужбе в правоохранительных органах — пока не готовы и не внесены в Думу.

Широкую общественную дискуссию эти реформы не вызвали. Публикаций в прессе также было немного. Немного было и поправок в Думе, да и те были в основном отклонены.

Один из центральных в русской истории вопросов — о роли и месте бюрократии в государстве и обществе — был решен на редкость тихо и незаметно! По крайней мере — для широкой публики.

4. “Кому это надо?!”

Совсем иначе разворачивается другая крупная реформа, известная как меры “по монетизации льгот”.

С самого начала у нее был автор. И с самого начала она привлекла огромный интерес. Сначала — политического класса, а теперь — и самых широких групп общества.

21 июня 2001 года президент своим указом создал комиссию по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. В комиссию вошли 22 человека — в основном высокопоставленные чиновники. Во главе ее встал Дмитрий Козак — близкий соратник Владимира Путина,

заместитель руководителя его Администрации, опытный юрист из Санкт-Петербурга. До этого он в течение года осуществил довольно спорную судебную реформу — и тоже по прямому поручению президента.

Президент неоднократно обращался к теме разграничения полномочий между уровнями власти. Вначале речь шла главным образом о наведении порядка в законодательстве. Но потом явственно зазвучала тема ликвидации избыточных обязательств государства — о чем Президент впервые громко заявил с трибуны Совета Федерации в 2002 году. Он потребовал глубоко проанализировать государственные функции, упразднив при этом избыточные, чтобы прекратить “разбазаривание денег”.

Как и в случае с судебной реформой, Дмитрий Козак развил бурную, в том числе и публичную деятельность по реформе государственных обязательств и полномочий.

Первым делом он определил круг задач комиссии. Вышло, что требуется глубокий анализ 215 федеральных законов, 42 договоров между федеральным центром и субъектами Федерации и великого множества более мелких соглашений.

Было решено “расчистить” законодательство таким образом, чтобы каждый уровень власти точно знал свои обязанности, которые при этом не должны пересекаться. Предметы федерального ведения должны были быть возвращены Федерации. Предметы совместного ведения четко разделены между Москвой и регионами. Требовалось также определить оптимальную структуру местного самоуправления. И дать всем достаточно времени и денег для успешной работы в новых условиях.

Для того чтобы услышать “голос самих регионов”, к работе были привлечены ассоциации органов местного самоуправления (в частности, Конгресс муниципальных образований), а в семи федеральных округах были созданы семь окружных комиссий по выработке предложений относительно реформы.

За 2001–2002 годы Дмитрий Козак и члены его комиссии проделали грандиозную работу. Они многократно выезжали в регионы, проводили совещания и круглые

столы, дали множество развернутых выступлений в прессе. Минфином были подготовлены подробные расчеты последствий реформы.

В результате оба основополагающих закона были внесены в Думу и приняты летом и осенью 2003 года. В Думе состоялась довольно оживленная дискуссия, по существу не повлиявшая ни на содержание законов, ни на их принятие. Одобрил все и Совет Федерации.

Реакция прессы была вялой — предмет казался слишком мудреным, неинтересным, далеким от жизни. Одинокое голоса тех, кто предупреждал о грядущей радикальной реформе, не были услышаны.

Так же рутинно прошел третий этап подготовки реформы — внесение законов об изменениях в Налоговый и Бюджетный кодексы, связанных с новым разграничением полномочий. Вялые дебаты велись разве что вокруг нового института “временной финансовой администрации” в регионах-банкротах.

И вдруг последовал взрыв. 2 июня 2004 года — почти сразу после инаугурации президента и его первого после переизбрания Послания Федеральному собранию — *Правительство Российской Федерации* внесло в Государственную думу огромный, 400-страничный законопроект о приведении законодательства в соответствие с законами о разграничении полномочий и местном самоуправлении. Законопроектом предложено отменить 41 федеральный закон и внести изменения в 155 федеральных законов. Выяснилось, что, пожалуй, нет ни одного гражданина России, кого бы не затрагивал этот законопроект.

После первого шока (и первого прочтения) стало выясняться, что:

- предложенное разграничение полномочий во многом не устраивает регионы и органы местного самоуправления;
- поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы не дают регионам и муниципалитетам достаточных средств для реализации передаваемых полномочий;
- с большинством из социальных групп эти инициативы не были не только согласованы, но даже просто обсуждены.

К этому времени Дмитрий Козак несколько ушел в тень, и основными лицами реформы стали Алексей Кудрин (министр финансов), Михаил Зурабов (министр здравоохранения и социальной поддержки) и Александр Жуков (вице-премьер).

В стране прошла волна митингов и демонстраций. Группы интересов стали усиленно лоббировать свои интересы в прессе, исполнительных органах власти и парламенте. Рейтинги президента и правительства стали снижаться. Правительственные СМИ открыли массированную кампанию по расхваливанию реформы. Несколько межрегиональных ассоциаций субъектов Федерации обратились к президенту с просьбой отложить старт реформы в силу неспособности региональных бюджетов вынести дополнительную нагрузку.

Опросы общественного мнения показывают неприятие реформы народом в соотношении 60% к 30% при 10% не определившихся. А в Думе к законопроекту подано уже более 3000 поправок. Даже “Единая Россия” все больше расширяет круг своих претензий к реформе, надеясь избежать катастрофического падения своей популярности в случае не критического отношения к весьма радикальным предложениям исполнительной власти.

Исход этой борьбы станет ясен 2 августа 2004 года — когда в Думе состоится второе чтение законопроекта*. *Стоит отметить экстренный, явно нарочито ускоренный порядок рассмотрения (месяц на все — и не более!).* Но понятно, что речь идет о самой долго готовившейся, масштабной реформе президента Путина за все годы его президентства.

Выступая перед Федеральным собранием со своим пятым Посланием (26 мая 2004 года) и говоря о том, что в стране число выпускников школ почти сравнялось с числом мест в вузах, Путин риторически спросил: “Кому это надо?” Титанические усилия Дмитрия Козака и его единомышленников по подготовке реформы не принесли

* Закон о “монетизации льгот” в итоге был принят Думой фактически в редакции правительства.

видимого результата. Сегодня общество само спрашивает авторов реформы: “Кому это надо?” И пока не слышит ответа.

5. Единое — в трех

Внешне три описанные реформы имеют между собой мало общего. У двух из них разные “главные авторы” (Д. Медведев и Д. Козак) — что, возможно, определило совсем разный стиль подготовки. У одного — неторопливая и максимально непубличная работа. У другого — предельно активная, публичная, массовая по составу задействованных заинтересованных лиц и экспертов деятельность. У одного — неспешное прохождение проектов через Думу. У второго — стремительность, все те же “буря и натиск”! (Так же было и при прохождении через Думу судебной реформы.) У третьей же реформы вовсе нет определенного авторства.

В то же время можно выделить ряд общих черт у всех рассмотренных методов подготовки реформ, позволяющих выявить некоторые важные закономерности:

1. Ответственность за реформу всегда берет сам глава государства. Он же дает стартовое политическое обоснование (“нам нужен профессионально работающий над законами Совет Федерации”, “государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим”, “обязательства государства должны соответствовать его возможностям, но при этом никто не должен пострадать”). Сам президент чаще всего вносит и соответствующие законопроекты.

2. Собственно работу по подготовке реформы президент доверяет близким себе лицам из Администрации Президента и правительства. Как правило, речь идет о небольшой комиссии, состоящей преимущественно из чиновников. Участие независимых экспертов и структур гражданского общества, в том числе и тех, кого реформа затрагивает непосредственно, сведено к минимуму либо является имитационным (что ярче всего видно на примере социальной реформы);

3. “Согласование” с обществом (группами интересов) носит, как правило, формальный, имитационный характер. Иначе законопроекты в момент их внесения в Думу не вызывали бы такого шока и изумления (что происходит практически всегда).

4. Государственная дума и Совет Федерации не рассматриваются как место подлинного согласования разнообразных интересов, глубокой доработки и тем более переработки подготовленных законопроектов. Отсюда практика формального обсуждения и безотказного одобрения инициатив исполнительной власти парламентским большинством. Чаще всего используется ускоренный, “авральный” порядок рассмотрения законопроектов, в том числе игнорирующий отзывы регионов.

5. Официальные СМИ используются не для обсуждения и вникания в суть реформ, но для плоской пропаганды в духе “начальство хочет вам добра — верьте ему — ему видней”.

6. Сопротивление (хотя и довольно редкое) иногда сопровождается давлением. Так было все с тем же ярославским Лисицыным, отважившимся покритиковать “реформу льгот”. В область тут же явились проверяющие из Москвы. Но эти случаи носят скорее демонстративный характер.

Итак, подробное рассмотрение трех конкретных историй о реформах рисует нам красноречивую картину. Реформы задумываются исключительно “наверху” — в узком кругу доверенных лиц президента. Он же дает им вербальное обоснование в привычных понятиях “общего блага”. Затем дело поручается узкой группе высокопоставленных доверенных чиновников. Последние в зависимости от личных особенностей в той или иной степени имитируют процедуру “демократического обсуждения и согласования”. Подготовленный в глубокой тайне итоговый проект вносится в Думу с требованием безоговорочной поддержки большинства. При этом всегда используется отсылка к авторитету президента. Подконтрольная пресса пропагандирует “высокие замыслы” руководства, критический анализ практически от-

сутствует. Реформа быстро одобряется и становится законом.

Деграция Совета Федерации сегодня очевидна для всех.

Дальнейшее превращение чиновничества в замкнутую, богатую, привилегированную касту ждет нас впереди.

Как и “испытание на местности” масштабной реформы по разграничению полномочий и пересмотру “социальных мандатов”.

Ясно одно — у общества в таких условиях есть только один способ выразить свое отношение к такого рода методу проведения реформ — бояться реформ и не доверять государству.

6. Народ и реформы

Некоторые свежие данные социологов позволяют открыть отношение народа России к проводимым реформам и методам их подготовки и осуществления.

При несомненно высоком уровне доверия к действующему президенту (74% опрошенных Левада-Центром в целом одобряют деятельность В. Путина на посту президента) — 61% полагают, что инициированная президентом и правительством социальная реформа направлена на то, чтобы “сэкономить бюджетные средства” за счет льготников. И лишь 28% верят заверениям официальной пропаганды, что реформа призвана “улучшить материальное положение самых обездоленных слоев населения”. 58% уверены, что материальное положение бедных слоев после реформы ухудшится.

Почти 70%, в принципе, считает, что бесплатно предоставляемые услуги лучше, чем денежные выплаты, на которые потом услуги приобретаются на рынке. И 30% предпочитают “взять наличными”.

Почти 60% полагают, что в течение ближайшего года в России возможно повторение кризиса, подобного кризису августа 1998 года (и это в обстановке хваленой стабильности!).

Подавляющее большинство предпочло бы хранить сбережения в наличной валюте (в т.ч. рублях) либо в недвижимости, но не в банковской системе.

Можно убедиться, что по отношению к крупным реформам народ продолжает испытывать скепсис и недоверие, а сбережения предпочитает хранить в активах, наиболее защищенных от политических рисков. И постоянно ждет обвала и кризиса.

Малопонятные “реформы сверху” и апатия и недоверие “снизу” — вот образ нынешней России, официально стремительно несущейся к успеху и процветанию. Боюсь, мы недалеко ушли от прежней эпохи — “бури и натиска”.

“Буря и натиск” сверху — все так же ломает, но едва ли что-то строит.

Победить бедность*

Социологи свидетельствуют (здесь и далее я использую свежие данные доклада Института комплексных социальных исследований (ИКСИ) РАН “Богатство и бедность в современной России”): на смену главному социальному и политическому конфликту 90-х — конфликту между “реформаторами” и “консерваторами” (или “демократами” и “коммунистами”) — идет новый и куда более серьезный конфликт — между богатыми и бедными. Именно его считает сегодня основным социальным противостоянием большинство российских граждан. Удастся ли примирить богатство и бедность, открыть перед сегодня неимущими горизонты надежды, остановить нарастающее культурное, материальное и иное расслоение российского общества — от этого в решающей степени зависит будущее нашей страны. Это главный социальный вопрос ближайшего десятилетия.

О чем не принято говорить

У нас не очень принято открыто говорить, что нынешняя Россия — бедная страна. Бедная не своей культурой, историей или природными ресурсами — этого у нас с избытком. Бедная — по уровню и качеству жизни своих граждан.

Хорошо, что это ясно понимает руководство Российской Федерации. Владимир Путин в своем недавнем По-

* Известия. 2003. 19 июня (опубликовано под заголовком “Объявим войну бедности”).

слании Федеральном собранию вновь напомнил всей нации, что рождаемость в России продолжает падать, а продолжительность жизни за минувшие три года вновь сократилась — с 67 до 64 лет. И что четверть населения страны — то есть 35 млн человек! — живет за чертой бедности. А из них треть (по данным ИКСИ) — и вовсе нищие, то есть те, кто плохо питается, не имеет возможностей нормально проводить досуг и отдыхать, не имеет нормального жилья и главное — живет с ощущением полной безнадёги, невозможности что-либо изменить в своей жизни.

Экономика современной России втрое меньше китайской и в 25–30 раз меньше американской, а по ВВП на душу населения Россия находится в середине шестой десятки стран мира — рядом с Мексикой и Ливаном.

Ежедневно российские граждане сталкиваются с проявлениями бедности своей собственной страны. Большинство живет в тесном, низкокачественном жилье, которое к тому же донельзя обветшало и пополняет информационные сводки все новыми авариями и катастрофами. Дети посещают едва отремонтированные школы, в которых недостает самого необходимого, а учителя вынуждены трудиться на полторы-две ставки ради полунисенского вознаграждения. Более половины мест в высших учебных заведениях страны уже занимают на платной основе, при все более явном падении качества высшего образования в целом. Болезнь ставит россиянина перед фактом деградирующего качества медицинских услуг, в том числе в силу износа или отсутствия современного оборудования, недостаточной квалификации врачей, и все чаще вынуждает его платить за лечение при постоянном снижении гарантий излечения. Символом бедности страны является общественный транспорт российских городов: латаные-перелатаные дымящие и лязгающие монстры, тяжело передвигающиеся по колдобинам давно не ремонтируемых улиц.

Пора взглянуть правде в глаза: Россия — страна прогрессирующей бедности, а темпы и качество ее экономи-

ческого развития пока не привели к позитивному перелому в этом тревожном скольжении вниз. Бедность — не только острейшая, самая первая социальная проблема, но и основной тормоз экономического развития. Страна прогрессирующей бедности не может стать привлекательным растущим рынком. Преодоление бедности — это действительно ключевая задача современной России, без решения которой успех невозможен.

Богатые

За минувшее десятилетие в России появились богатые. По данным ИКСИ, таких сегодня около 5% населения (до 7 млн человек с членами семей). Их ежемесячный доход в среднем не менее 40 тыс. рублей на члена семьи. Подавляющее большинство богатых сосредоточено в столицах и крупных городах. У них есть значительные денежные накопления, более 70% из них сделали за последние три года дорогостоящие покупки (квартира, машина, мебельный гарнитур и т.д.), почти все пользуются платными медицинскими услугами, дорогостоящим образованием и отдыхом, до половины съездили за границу. Более 60% богатых за минувшие три года улучшили свои жилищные условия, тогда как для населения в целом эта доля менее 14%.

Современные российские богатые — это главным образом предприниматели, руководители, в том числе высокопоставленные чиновники, лица свободных профессий (адвокаты, нотариусы и т.д.) Средний возраст богатых — 33 года. В их семьях намного меньше пенсионеров и иждивенцев, чем в семьях бедных. Они хорошо образованны (среди богатых в 3,5 раза больше имеют ученые степени и высшее образование, чем среди бедных), почти у всех дома есть компьютер (и лишь у 8% бедных). Богатые регулярно посещают бары, рестораны, кино, концерты, выставки, музеи, ездят на курорты.

Богатые верят в себя, свои способности и связывают свое будущее прежде всего со своими собственными усилиями.

Бедные

Бедных в России в пять раз больше — до четверти всего населения. Половина из них имеет доходы на члена семьи в месяц не более 1500 рублей. Еще половина — не более 3000 тыс. рублей. Большинство бедных — жители средних и малых городов, сел. Ясно, что есть немалые различия и между регионами. Есть множество регионов, где едва ли не все население подпадает под приведенные критерии бедности.

Средний возраст бедных — 47 лет. В среде бедных значительно больше многодетных, неполных семей, больше семей, в составе которых есть пенсионеры и инвалиды. В каждой четвертой бедной семье есть безработный или работающий на временной работе. У многих бедных очень плохие жилищные условия, недостаток мебели, необходимых бытовых приборов. Свыше 80% бедных имеют менее 25 квадратных метров общей площади на человека, в то время как свыше 70% богатых живут в 3–4 комнатных квартирах либо имеют особняки. Только 7% из числа бедных имеют хоть какие-то сбережения, а многие — наоборот, имеют долги (до 40% бедных семей!), в том числе по коммунальным платежам, стоимость которых за минувшие два года выросла по стране вдвое. Бедным практически недоступны платные медицинские услуги, наиболее престижное (и чаще всего платное) высшее образование, услуги развлечения и отдыха.

Подавляющее большинство бедных — это пенсионеры, рабочие, безработные. Обычно это исполнители, от которых на работе почти ничего не зависит. Более 40% бедных считают, что их работа бесперспективна, и более 70% отмечают низкий уровень оплаты труда и нерегулярность выплат. Бедные куда меньше внимания уделяют своему профессиональному росту, самообразованию (только 8% против 27% у богатых посвящают часть свободного времени самообразованию).

Половина бедных констатирует, что плохо питается, до 80% бедных не имеет нормальных условий для отдыха. Каждый третий из числа бедных практически смирился с такой жизнью и не верит, что в состоянии что-либо из-

менить. Только около 5% бедных признали, что их жизнь в целом складывается хорошо (против 72% у богатых). ИКСИ подытоживает: *“Две трети бедных постоянно испытывают ощущение несправедливости всего происходящего вокруг, более половины часто ощущают, что так дальше жить нельзя, и одновременно собственную беспомощность из-за невозможности повлиять на происходящее”*.

Опасный раскол

Признаком крайнего неблагополучия в современной структуре российского общества является его драматическое расслоение и даже раскол. И дело не только в том, что разрыв в доходах между богатыми и бедными достиг в среднем 20 раз (!), продолжая при этом расти. И не только в том, что две России — богатая и бедная — все больше обособляются друг от друга. Все сильнее проявляется тенденция, когда богатые стараются селиться компактно в “престижных” районах городов и в “престижных” домах. Все отчетливее выделяются “престижные” школы, вузы и отдельные факультеты. Все больше появляется мест отдыха и развлечений для богатых, закрытых заведений клубного типа “для элиты”, в которых отсекающе высокая стоимость членства — плата за ставшую модной изоляцию от остального общества.

Но главная опасность даже не только в самих этих негативных процессах отчуждения одной части общества от других. Она — в консервации, все большей непреодолимости этого отчуждения. Столицы все больше отрываются от провинций. Город — от села. Богатые семьи воспроизводят богатую молодежь. Бедные — бедную. Первые могут дать хорошее образование детям. Вторые — нет. Первые могут излечиться от тяжелых заболеваний. Вторые от них умирают. Богатство воспроизводит богатство. Бедность — бедность. И мостов между ними почти нет.

Если не разорвать этот порочный круг, то через два-три десятилетия Россия может превратиться в подобие многих латиноамериканских, восточных и даже африкан-

ских государств, в которых отчужденная, обособленная, сверхбогатая и коррумпированная элита осуществляет контроль над подавляющим большинством населения, состоящего из бедных и нищих, где отсутствует крепкий и многочисленный средний класс — основа экономического процветания и либеральной демократии. Нет необходимости говорить, насколько неприемлемым для нас является такой сценарий развития.

Причины бедности: люди и ценности

В богатых развитых странах причины бедности, как правило, усматривают в первую очередь в самих бедных. Например, в присущих многим из них личных недостатках, в частности алкоголизме и наркомании, нежелании повышать свой профессиональный уровень, рисковать во имя перемен в своей жизни и т.д.

Исследование ИКСИ в значительной мере подтверждает справедливость такого подхода. Российские бедные, как правило, имеют гораздо худшее образование, чем богатые, и почти не уделяют внимание своему самообразованию, повышению профессионализма. У большинства из них доминирует психологическая установка скорее на “выживание”, нежели на успех, реализацию себя как личности. Их планка требований к себе, своей жизни, ее содержанию и качеству чрезвычайно низка. Своим детям они часто желают лишь получить такую профессию, которая давала бы им “гарантированный кусок хлеба”. Как заключают социологи из ИКСИ, бедные — это в основном “не имеющие выраженных достижительных установок, достаточно пассивные наемные работники, на должностях исполнителей”. В то время как российские богатые — это в основном “карьерно ориентированные профессионалы”, то есть люди с ярко выраженным стремлением к личному профессиональному и творческому успеху.

Ценностные и жизненные установки богатых и бедных в России расходятся исключительно далеко. Богатые в основном индивидуалисты, склонные верить в себя и пола-

гаться на свои силы. Они уверены, что судьба человека зависит прежде всего от него самого. Бедные осуждают индивидуализм тех, “кто высовывается”. Они скорее верят в коллективные действия, склонны надеяться на помощь внешних сил, прежде всего государства. При этом схожие жизненные установки разделяют не только бедные слои российского общества, но и вообще подавляющее большинство российских граждан.

Трудно отделаться от впечатления, что в подобной пассивности, в стремлении не столько “жить”, сколько “выживать”, в неготовности взять на самих себя ответственность за свою судьбу, стремиться к успеху, принимая на себя связанные с этим риски, в нежелании на протяжении всей жизни предпринимать усилия по повышению собственного профессионального уровня заключена одна из коренных причин массовой и глубокой российской бедности.

Причины бедности: государство и общество

В то же время в том, что сами россияне в числе причин бедности чаще всего называют внешние причины (невыплату заработной платы, низкие государственные пенсии и пособия и т.п.) есть не только вполне привычное желание переложить с себя на кого-то ответственность. Современное российское общество и государство на самом деле не до конца осознают опасность всего комплекса проблем, связанных с бедностью. Соответственно — и это прямо вытекает из первого — пока практически ничего не делается для их решения.

Прежде всего, мало что сделано для осознания обществом того фундаментального социального сдвига, который произошел с падением коммунизма в России. Исчезло тотальное общество и тотальное государство-наставник, бравшие на себя повседневное руководство жизнью каждого жителя СССР. На смену базовой поведенческой модели советского человека — пассивному дисциплинированному подчинению навязанным извне правилам и просто вышестоящей воле — должна прийти совершенно новая

модель личного и социального поведения — самостоятельной, на свой страх и риск, деятельности — свободной судьбы. Если в советском социуме — в детском саду, школе, вузе, на предприятии и в учреждении, в пионерском лагере, на курорте и в зарубежной поездке — всегда были строгие, типа военного устава, правила, всегда был наставник или начальник, который принимал решения и от которого зависело существование советского подданного, то сегодня человек вынужден осознавать всю проблематику свободы, стать свободно действующим гражданином демократической республики, субъектом свободного рынка.

Между тем современный российский социум продолжает воспроизводить все ту же модель жизненного поведения, что и раньше. Отношения в семье, детском саду, школе, вузе, на предприятиях и в учреждениях продолжают строиться на тех же привычных принципах “начальник — подчиненный”, отсутствия свободной дискуссии, навязывания мнений наставников и руководителей ученикам и подчиненным, подавления и даже наказания инакомыслия и проявлений свободной воли и т.п. Результатом является господство социальной апатии и конформизма, психологической несвободы, сдерживание инициативы, консервация несовременных социальных отношений и ролей. Отсюда прямой путь к расслоению между узким миром начальства и предпринимателей и остальным — пассивным и во многом потому бедным — населением.

Свою долю ответственности за прогрессирующую российскую бедность наряду с обществом несет и государство. Кто, если не оно, продолжает культивировать модель “сильной”, по сути авторитарной власти, власти-наставника над народом-подростком, не способным к самостоятельной, взрослой жизни? Конечно, это вполне укладывается в ожидания большинства самого народа, но не снимает с власти ответственности за прогрессирующие в обществе ожидания государственного патернализма, широкой государственной благотворительности, размашистого государственного дирижизма в экономике. Такая привычная авторитарно-патерналистская повадка властей всех уровней — одна из ключевых причин российской бедности.

Как победить бедность?

В условиях чрезвычайно слабого гражданского общества, авторитарно-патерналистского государства и исключительно монополизированной экономики широкая, прогрессирующая бедность и запредельно большое социальное расслоение неизбежно возникают сами собой. Многие десятки существующих стран подтверждают это печальное правило. Куда сложнее переломить ситуацию к лучшему. Тем более необходимо, осознав масштаб бедствия, наметить стратегию борьбы.

Согласно докладу ИКСИ, подавляющее большинство как богатых, так и бедных испытывают чувство стыда за современное положение России. При этом богатые в первую очередь недовольны качеством российского государства (госаппаратом, правилами, процедурами, коррупцией). А бедные — своим социально-экономическим положением, то есть — собственно своей бедностью. В этом недовольстве, которое можно было отлить в политический лозунг, объединяющий главные чаяния как богатых, так и бедных: “Долой коррупцию и бедность!” — содержится огромный потенциал перемен.

Общество должно осознать в целом и убедить каждого своего члена в частности, что уход от бедности — это в первую очередь прогресс культуры в широком смысле этого слова, в том числе жизненных и поведенческих установок, жизненных устремлений. Россияне должны начать стремиться к личному и общественному успеху, освоению новых идей и практических навыков, поощрению разнообразия взглядов и подходов, качественно новой динамике жизни. Не “кусочек хлеба, чтобы выжить”, а яркий успех в любой избранной области — вот что должно стать жизненным идеалом для наших детей. Постоянная работа над собой, непрерывное самообразование в течение всей жизни, открытость всему новому, широкие интересы — необходимые составляющие успеха каждого и всех.

Государство должно кардинально расширить свой взгляд на реформу образования. Усилить акцент на доступность качественного образования талантливой молодежи

вне зависимости от достатка и социального статуса родителей или региона проживания. Создать для этого необходимые механизмы и условия. Необходимо, пока не поздно, взломать твердеющие оболочки новой кастовой системы. Также необходимо решительнее менять методики преподавания и мышление учителей и преподавателей, поощряя свободный диалог и доступ к альтернативным концепциям, развивая и всячески поощряя в школьниках и студентах свободное мышление и личную инициативу.

Необходима беспощадная борьба с политическими и экономическими монополиями, питающими и поддерживающими экономический и гражданский конформизм. Авторитаризм и монополия в любых видах и проявлениях — питательная среда для бедности и социального расслоения. Поощрение свободы слова, политической конкуренции, слом административных барьеров — необходимые условия для открытия политических и экономических рынков, вовлечения в общественную и экономическую жизнь миллионов россиян. Без широкой и последовательной демократизации государства невозможно победить коррупцию, да и вообще создать современное, конкурентоспособное российское государство.

Наконец, бедность нельзя победить без активного участия гражданского общества. Без сильных профсоюзов, отстаивающих справедливые интересы наемных работников. Без местного самоуправления — основы живой демократии. Без ассоциаций граждан, открывающих для них новые горизонты доверия, взаимопомощи, знаний об окружающем мире.

Свободная личность и гражданское общество, активное демократическое государство, конкурентная рыночная среда — вот три главных лекарства от бедности. А других просто нет.

Империя и ее господа чиновники*

Хоть мочальник, да твой начальник!

Русская пословица

Судьба России своей трагической траекторией напоминает судьбу Византии. Теряя территории, население и мощь, наше государство продолжает тем не менее судорожно цепляться за старые формы общественного бытия. На каждый новый вызов мы неизменно даем старый ответ. И поэтому всякий раз терпим историческое поражение.

I

Больше всего мы цепляемся за все имперское. И не только за греющее душу состояние “величия” (идеальное представление о себе как о сверхдержаве, шестой части суши, “Третьем Риме”, “Святой Руси” и т.д.), но и за вполне прозаические (и привычные) формы организации государства и государственного управления. Негасимая любовь к “твердой руке”, объединяющая подавляющее большинство современных россиян — это на практике любовь к вполне конкретным практикам и институтам. Ведь за столетия Российская империя приобрела ряд устойчивых признаков, благополучно переживших советский период и сохраняющих свое значение по сей день.

Главные из этих признаков таковы [1].

1. Правящая элита страны является наднациональной, отчужденной от народа, преимущественно военной — чтобы управлять народом (народами), которые рассматриваются как покоренное население. Местные вожди (понынешнему — лидеры) подчиняются центральной администрации, получая от нее, при нужде, поддержку. Шанс

* Полития. Лето 2004. № 2 (в сокращенном виде опубликована в “Еженедельном журнале” 26 сентября 2004 г.).

на некоторую степень автономии имеют только компактно проживающие нерусские народы — русские же несут главное государственное тягло, находясь часто в наихудшем положении (так было как в Российской, так и в Советской империях). При этом законы и административный контроль империи распространяются на всю территорию страны. *“Все население, включая русских, служило для империи сырьем — им манипулировали и пользовались так, как считали нужным для единства и силы империи”* [2].

2. Экономическая жизнь имела для империи подчиненное, второстепенное значение “с учетом приоритета в содержании вооруженных сил и администрации” [3].

3. В этом смысле “дело Ходорковского” начала XXI века ничем не отличается от “дела Демидова” середины XVIII в. [4].

4. Православная церковь и другие конфессии играют подчиненную, обслуживающую роль в отношениях с имперской администрацией. *“Во все времена выживание империи и поддержание территориальной целостности являлись важнейшими приоритетами российских правителей: перед ними отступали все остальные — национальные, религиозные, экономические и прочие”* [5].

5. Замечу от себя, что среди “прочих” всегда была и ценность самой жизни жителей России.

II

Идея демократического национального государства, которым на бумаге (по Конституции) является современная Российская Федерация, кардинально противостоит идее имперского государства, которым продолжает оставаться Россия на деле.

Демократически организованная современная нация — это проживающее на одной территории сообщество граждан с чувством общей судьбы, где каждый гражданин мыслит себя свободным полноправным членом всего сообщества, принимающим участие в управлении. Сувереном является народ, а не администрация. Формой существования и самоуправления нации являются институты и практики современного демократического государства

(Конституция, парламент, избираемое и подотчетное правительство, партии, независимый суд и т.д.).

Имперское государство — это отчетливое отделение власти от народа, политическая неподотчетность администрации и ее закрытость. В имперском государстве власть деятельна, народ апатичен, политика является исключительно делом администрации, а не общества. Политическая деятельность подавляется, имперской администрацией всячески удерживается монополия на власть и интерпретацию событий. Сувереном является не народ, а администрация империи. Основным государственным мифом является миф о “великой державе”.

Если под давлением исторических обстоятельств империя вынуждена возвести свой демократический фасад (принять конституцию, проводить выборы в парламент и местных лидеров, допустить многопартийность), ей приходится пресекать превращение виртуальных демократических процедур и институтов в реальные. Для этого вводится государственный контроль и цензура на главных каналах общественной коммуникации (в наши дни это телевидение). Происходит активная манипуляция общественным мнением методами государственной пропаганды и дезинформации. По возможности исключается честная борьба на выборах, администрация всегда стремится добиться запланированного результата — не особо выбирая методы. Партии (кроме проправительственной) отрезаются от каналов массовой коммуникации и финансирования. Бизнес, поддерживающий неправительственную политическую жизнь, разоряется. Суды, правоохранительная система и церковь остаются обслуживающими администрацию структурами.

Михаил Горбачев и Борис Ельцин, пусть и непоследовательно, пытались отказаться от наследия империи в пользу демократически самоуправляющейся нации, создающей многочисленные институты демократии и гражданского общества. Владимир Путин, открыто ностальгирующий по советским временам, напротив, взял курс на восстановление империи, пусть и в новых, гораздо более скромных, территориальных границах.

III

Всякая империя своими главными опорами имеет государственный аппарат (бюрократию) и военно-полицейскую машину. Популярность Путина в народе (тот самый “тефлоновый рейтинг”) не должна затемнять сути дела. Его истинная опора — не в народе, а в правящем классе империи. Даже если падает рейтинг главы империи, любая имперская администрация обычно находит способы сохранения власти (фальсификация итогов выборов, как в Югославии Милошевича, введение той или иной формы военного или чрезвычайного положения, экстренная передача власти новому вождю, срочная политическая реформа и еще множество методов сохранения монополии на власть).

В течение всех пяти лет своего президентства Владимир Путин на удивление последовательно проводит линию на восстановление и укрепление имперской формы российской государственности.

Начал он, как и положено, с подавления автономии окраин и “инородцев”. Создание семи федеральных округов, во главе которых оказались почти сплошь генералы (последнее назначение Анатолия Квашнина в Сибирский округ — лишнее подтверждение этого), изгнание губернаторов из Совета Федерации, централизация доходов страны главным образом в федеральном бюджете, политическая “опала” неугодных региональных лидеров (Руцкой, Аушеву, Горячев и др.), лишение Татарстана и Башкортостана финансовых привилегий, выведение местных “силовиков” из-под малейшего контроля губернаторов — за всеми этими мерами видна ясная линия на подавление любой самостоятельности региональных и национальных элит в государстве, формально остающимся федеративным.

Большое внимание было уделено укреплению силовой составляющей государства. Воспользовавшись самой удачной за последние по меньшей мере сто лет внешнеэкономической конъюнктурой (заоблачно высокие мировые цены на нефть и газ), Владимир Путин и его Администрация многократно увеличили как объем расходов на “силовые ведомства” (министерство обороны, МВД,

ФСБ, прокуратура и т.д.), так и их долю в расходах федерального бюджета. Сам бюджет страны за минувшие годы увеличился в реальном выражении не менее чем в четыре раза. А доля “силовиков” в расходах страны, бывшая при Ельцине около 20%, выросла до 30%. В проекте бюджета страны на 2005 год именно военные расходы вновь растут быстрее всего (из 110 млрд долларов федерального бюджета более 30 млрд уйдут на нужды “силовиков”). Значительно вырос политический и административный статус “силовиков”, в первую очередь ФСБ (недавним указом президента статус службы приравнен к министерскому). В органы власти, в том числе в парламент, хлынул массовый “путинский призыв” — выходцы из КГБ — ФСБ.

Подавление политической жизни в стране, в том числе в регионах, линия на всемерное укрепление и поддержку военно-полицейской машины — вот к чему, собственно, свелось “укрепление государства” последних лет.

IV

К этому добавились еще две стратегические линии — на демонтаж большинства социальных обязательств государства, доставшихся от советских времен и 90-х годов, а также на выделение госаппарата в отдельное привилегированное сословие. Причем законодательное оформление этих двух грандиозных реформ совпало по времени и пришлось на весну — лето 2004 года. Именно в этот период Государственная дума четвертого созыва одновременно одобрила так называемую монетизацию льгот и приняла новый федеральный закон о государственной службе.

Напомню, что социальная реформа ликвидирует с 2005 года такие привычные для населения страны вещи, как право на бесплатное получение жилья (очередь), скидки для многих категорий граждан на оплату телефона, бесплатный проезд в городском и пригородном транспорте, право на получение бесплатных лекарств и льготных путевок для лечения в санаториях. Вместо этого люди должны получить небольшие денежные компенсации из бюджета, для большинства далеко не покрывающие

объем утрачиваемых льгот. Через год, в 2006 году, исчезнут и льготы на квартплату и оплату коммунальных услуг. Кроме того, готовится дальнейшая коммерциализация услуг здравоохранения и образования, включая школу.

При этом государственная пропаганда без устали объясняла народу “аморальность” и экономическую несостоятельность прежней системы льгот, и неоспоримые преимущества прямых денежных выплат.

Сам народ был в основном против (привык ждать от всякой реформы неприятностей) и даже кое-где вяло сопротивлялся, однако решение было принято — ведь имперской администрации всегда “видней”!

V

Однако же то, что было признано “аморальным” для народа, оказалось вполне приемлемым для подлинных хозяев страны — бюрократии. Новый Закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, недавно подписанный президентом (и им же самим внесенный в Думу) превращает 700 тыс. федеральных чиновников в закрытую привилегированную касту (сословие) с беспрецедентными привилегиями, на фоне только что отнятых имперской администрацией мизерных льгот у наиболее обездоленной части народа.

Концепция устройства государственной службы, разработанная государственной комиссией под руководством главы президентской Администрации Дмитрия Медведева (на разработку этого пакета законов, кстати, было истрачено 230 млн рублей бюджетных средств) выглядит как и положено — стройно и красиво. Над всем возвышается базовый закон “*О системе государственной службы Российской Федерации*”, принятый в 2003 году. Согласно этому закону, в России будет три вида государственной службы: государственная гражданская служба, государственная военная служба и государственная служба в правоохранительных органах. Соответственно, каждой из них должен быть посвящен отдельный закон. При этом принципиально важно, что все три вида госслужбы рассматриваются как части одного целого и приравниваются один к другому. Тем са-

мым закрепляется обычай последних лет — свободного и массового перехода “силовиков” в гражданские ведомства с сохранением стажа и привилегий.

Пока что из трех “отраслевых” законов о госслужбе подготовлен и принят один — о гражданских чиновниках. Но его содержание проясняет очень многое.

Прежде всего, основываясь на анализе этого закона, назовем главные принципы новой системы госслужбы в России. Они таковы:

1. Госслужба — это пожизненная служба государству в лице президента и прочего “начальства”.

2. Карьера, продвижение по служебной лестнице зависят не от результатов деятельности чиновника, а целиком остаются на усмотрение вышестоящего начальства. Начальство присваивает чины и должности, поощряет и наказывает, дает путевки и квартиры. Отсюда с неизбежностью вытекает главный принцип поведения будущего российского чиновника — покорность и послушание.

3. Госслужба будет иметь строгую и чрезвычайно сложную иерархическую структуру.

Закон вводит следующие категории должностей госслужбы:

- руководители;
- помощники (советники);
- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

Потом эти должности делятся на группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

Далее следует: “должности категорий “руководители” и “помощники (советники)” подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы”, “должности категории “специалисты” подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы гражданской службы”, “должности категории “обеспечивающие специалисты” подразделяются на главную,

ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы”. Не разобрались? Не волнуйтесь — сами чиновники отлично понимают, что тут к чему!

Помимо должностей вводится система классов чинов. Они присваиваются в соответствии с занимаемой должностью. Их иерархия выглядит так:

- действительные государственные советники Российской Федерации 1, 2 и 3 класса;
- государственные советники РФ 1, 2 и 3 класса;
- советники государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса;
- референты государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса;
- секретари государственной гражданской службы РФ 1, 2 и 3 класса.

Первым чины присваивает лично президент. Вторым — правительство. Остальным — соответствующие начальники ведомств.

4. Материальное положение чиновника будет зависеть от должности, классного чина и расположения начальника.

Вот как будут выглядеть выплаты чиновнику:

- месячный оклад за должность (устанавливается указами президента);
- месячный оклад за классный чин (тоже указами).

Потом идут дополнительные выплаты:

- ежемесячная надбавка за выслугу лет (от 1 до 5 лет службы — 10% от оклада, 5–10 лет — 15%, 10–15 лет — 20%, свыше 15 лет — 30%);
- ежемесячная надбавка за особые условия службы — до двух окладов (сколько именно — решает начальник);
- ежемесячная надбавка за доступ к секретам (размер определяется отдельно);
- премия (периодичность и размер не ограничены — на усмотрение начальства);
- ежемесячное денежное поощрение (за что именно и размер не определены — на усмотрение начальства);
- единовременная выплата при уходе в отпуск и материальная помощь — размер определяет начальство.

При этом если гражданам отменили районные коэффициенты надбавок к зарплатам (“северные”), то чиновникам эти гарантии сохранены (ст. 50 закона). Кроме того, чиновникам гарантировали ежегодную индексацию денежного содержания в соответствии с инфляцией (граждан такой защиты лишили).

Кроме того, за президентом и правительством оставлено право принимать индивидуальные решения по отдельным чиновникам и ведомствам, то есть платить им еще больше. Именно так поступил Владимир Путин весной этого года, когда своим указом установил зарплату федеральным министрам в 100 тыс. рублей в месяц.

Чтобы не было недоразумений, закон подробно расписывает, не меньше каких сумм должны получать федеральные чиновники (ст. 51) — из расчета на год:

- оклад за классный чин — не менее 4 должностных окладов;
- ежемесячная надбавка за выслугу лет — 3 должностных оклада;
- ежемесячная надбавка за особые условия службы — 14 должностных окладов;
- за секретность — 1,5 оклада;
- за выполнение особо сложных заданий — 2 должностных оклада;
- ежемесячное денежное поощрение — по каждому ведомству решает лично президент;
- выплата к отпуску — 3 оклада.

Впрочем, президент своим указом может к этому прибавить и еще сколько захочет. В целом система денежного содержания чиновников полностью выведена из-под общественного и парламентского контроля и полна произвольных допущений, будучи полностью замкнута на главу государства. У чиновников теперь будут все основания называть себя “*слуги государевы*”.

5. Значительное повышение окладов и выплат вовсе не означает ликвидацию множества натуральных льгот и привилегий для чиновничества, к которым оно привыкло во времена советской “номенклатуры”. Приятность нового порядка для чиновников заключается в том, что все

натуральные льготы и привилегии им не только сохраняются в неизменном виде, но даже увеличиваются.

Вот что устанавливает новый закон для федеральных государственных служащих:

- бесплатная медицинская страховка — за счет бюджета, причем и для членов семьи чиновника, а также после его выхода на пенсию;

- страхование жизни и имущества — за счет бюджета;

- право подрабатывать на стороне — с разрешения начальства;

- социальное страхование (дешевые путевки, летний отдых детей и др.) — за счет бюджета;

- ежегодный отпуск в 35 календарных дней для высших чинов и 30 дней для прочих, плюс за каждый год службы добавляется еще один день отпуска, но не более 45 дней и 40 дней соответственно;

- сверх этого можно еще получить дополнительный отпуск “за ненормированный рабочий день” — не менее 3 дней, а также еще и за службу в местах “с плохими климатическими условиями”;

- право проходить лечение в “специализированных учреждениях здравоохранения” (например, в ЦКБ) — надо понимать, бесплатно и с бесплатными лекарствами;

- выплаты по обязательному государственному страхованию (в том числе и по автострахованию?);

- выплаты по возмещению расходов при переезде на новое место службы;

- специальное пенсионное обеспечение (пенсии чиновников значительно — в разы — превосходят средние пенсии по стране);

- получение дополнительного (второго) образования за счет бюджета с сохранением на это время должности и денежного содержания;

- транспортное обслуживание в соответствии с должностью (кто не понял — это персональное авто с водителем);

- если кто из чиновников сам ездит на своей машине — компенсация расходов;

- санаторно-курортное обслуживание в нынешнем

порядке, то есть в санаториях Управления делами Президента — до принятия отдельного закона;

- наконец (внимание!) — право один раз за карьеру получить субсидию на покупку квартиры или дома (размер суммы определяет опять же начальство, то есть теоретически за счет бюджета может быть куплена и вилла в Вестминстере).

Общая картина впечатляет: на фоне состоявшейся отмены образовательных, медицинских, социальных, жилищных, региональных гарантий для населения чиновники сохраняют и преумножают гарантии для себя! Внимательный читатель, знакомый с советскими реалиями, без труда обнаружит, что к старым советским привилегиям номенклатуры Путин (а именно он внес закон в Думу) добавил множество новых. В частности, если граждане России, по новому Жилищному кодексу, утратили право на получение от государства жилья в собственность, то чиновники впервые в истории России (!) получили такое право, гарантированное законом. Как и право на многочисленные страховки и получение очень дорогого в наше время второго и дополнительного образования.

VI

Современная Россия совсем не похожа на рай. В ней не очень уютно предпринимателям, учителям, врачам, библиотекарям, студентам, солдатам и сержантам, морякам, крестьянам, совсем скверно приходится пенсионерам и инвалидам. Если и есть категория людей, которые процветают и полны уверенности в будущем, — это чиновники. После короткого замешательства начала 90-х годов это словие отлично приспособилось к новым условиям.

Именно оно научилось превращать любую, даже самую мелкую должность в кормление. Недавно мне рассказали об одном чиновнике из московского района Бутovo, который выдавал людям ордера (бесплатные) на вселение в квартиры (бесплатные) за двести долларов каждый. Этим самым ордеров он выдал несколько тысяч. Никто не возмутился (такой праздник!), и он продолжает спокойно трудиться на том же месте. Выдает ордера.

Кормятся гаишники, кормятся лицензионные палаты, кормятся государственные архитекторы, кормятся пожарные, кормятся таможенники, кормятся налоговики. У одной моей знакомой дачный домик в Подмоскowie окружен дворцами работников дружного коллектива одной из московских районных налоговых инспекций. Интересно, что эта дружина указывает в декларациях о своих доходах?

Теперь их особое положение в нашем обществе закреплено особым законом. Закон говорит: служи всю свою жизнь, стань частью закрытой касты, системы, стань частью привилегированного сословия. Закон говорит: будь предан начальству, ведомству, корпорации чиновников — и будешь осыпан благами. Закон говорит: не выноси сор из избы — тебе же будет хуже. Закон говорит: мы дадим тебе такие льготы и привилегии, что народу и не снились — только служи верно. Новый порядок позволяет российской бюрократии беспрепятственно кормиться и дальше, гарантируя при этом еще и беспрецедентный объем государственных гарантий и льгот.

Это закон не демократического государства. Это закон об имперской бюрократии. Это закон страны, в которой не чиновники находятся на службе у общества, а общество — на службе у чиновников. Это закон империи и ее подлинных господ — господ чиновников.

Со всем этим есть только одна, и очень крупная, проблема. Восстановление имперского государства и имперской бюрократии, пусть даже в полном согласии с пожеланиями и волей народа, не решает коренных проблем страны. Даже наоборот — они продолжают усугубляться. Растет коррупция, чиновничий произвол и издевательство над гражданами, монополизация экономики, продолжается деградация суда и всей правоохранительной системы, отчего беззащитными остаются собственность и контракты. Власть, состоящая из силовиков, оказывается бессильной перед эскалацией террора. Архаичная, пришедшая из прошлых веков система власти, в основе которой отношения правящей бюрократии и народа как строго пастуха и безропотного быдла, делает Россию исторически обреченной страной.

Примечания

1. Автор использовал выводы британского историка Д. Хоскинга в книге “Россия: народ и империя (1552–1917)” (Смоленск, Русич, 2000, с. 54–57).
2. Там же, с. 55.
3. Там же.
4. Значительная часть промышленной империи семьи русских промышленников Демидовых была изъята (фактически конфискована) в собственность царского кабинета, то есть царской семьи.
5. Хоскинг, с. 56.

Конституционный заступ*

(Президент использовал трагедию в Беслане как повод для прекращения демократического эксперимента в России)

В 1804 году Наполеон Бонапарт использовал странное покушение на свою жизнь для того, чтобы провозгласить себя пожизненным императором Франции.

В 1933 году Адольф Гитлер использовал темную историю с поджогом рейхстага для установления однопартийной диктатуры НСДАП.

В 1934 году Иосиф Сталин использовал загадочное убийство Кирова для развязывания массового террора и окончательного установления режима личной власти и культа личности.

В 2004 году Владимир Путин использовал случившуюся в результате хаотического штурма гибель сотен заложников в Беслане, в большинстве своем — детей, для прекращения исторического эксперимента по построению в России демократии.

Как ни крути, ответственность за случившееся в Беслане в конечном счете лежит на Президенте России. Он — сам “силовик”, Верховный главнокомандующий всеми, кто в погонах, вождь, ставший таковым благодаря обещанию “замочить террористов в сортире”. Но кто еще так умеет обернуть свои провалы себе на пользу?

Факты таковы. За десять лет войны в Чечне убито до 75 тыс. чеченцев (эту цифру называл покойный Ахмад Кадыров) — в подавляющем большинстве мирных жителей, в том числе женщин и детей. Потери “федералов” — до 9 тыс. человек убитыми (в последние годы цифры потерь тщательно скрываются). Относительно жертв терак-

* Новая газета. 2004. 16–19 сентября (опубликована под заголовком “Откат”).

тов (за пределами Чечни — ежедневные взрывы и жертвы внутри Чечни идут по отдельному счету) называется цифра в 2000 человек (за президентство Путина), из которых последняя серия терактов унесла до 500 человек (и цифра продолжает расти).

Теперь мертвые дети пущены в оборот. Сказано, что нам объявлена война. Объявлены и чрезвычайные меры по борьбе с террором.

Выяснилось, что терроризм остановят две главные меры.

Первой станет запрет гражданам России самим выбирать себе губернаторов. Теперь Путин будет решать, кому править, к примеру, Тамбовской областью — если, конечно, тамбовские депутаты согласятся с его кандидатом. Вряд ли они, однако, подведут президента — ведь им тоже хочется остановить террористов!

Второй мерой станет запрет гражданам избирать себе депутатов Думы по одномандатным округам. Следующая Дума будет состоять только из партийных депутатов, тщательно отобранных партийным начальством и начальством партийного начальства.

Помимо того что эти решительные меры, по мнению президента, должны навести ужас на международных террористов и помочь насовсем рассеять их банды (как Басеву устоять перед назначаемыми губернаторами с чисто партийной Думой в придачу!), они еще помогут разом избавиться от критиков и нытиков, ставящих под сомнение успехи властей по борьбе с терроризмом. Да и все прочие успехи.

Даже странно, что Бушу-младшему после 11 сентября не пришла в голову мысль предложить избирать конгрессменов по партийным спискам, а губернаторов штатов назначать из Вашингтона. Где бы уже был Бен Ладен с подручными? Вместо этого американский президент занялся сущей ерундой: создал независимую комиссию по расследованию терактов, уволил директора ЦРУ, реформировал спецслужбы и при этом даже не попробовал ограничить права и свободы американцев!

Наш же решительный президент пошел куда дальше и решил немного подкорректировать Конституцию. Что

неудивительно в свете прозвучавшего в обращении к народу от 4 сентября обещания ее не трогать (так же твердо президент выступал еще недавно и за неизменность практики всенародных выборов губернаторов).

При этом действует он, по обыкновению, широко и размашисто. Статья первая Конституции определяет Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Президент с размаху долбанул сразу по всем конституционным принципам.

В демократическом государстве он разом лишил всех избирателей права выбирать себе 89 глав регионов и 225 депутатов Думы от округов.

В федеративном государстве, где по основному закону регионы принимают свои конституции и уставы самостоятельно и сами образуют свои органы власти, он решил спускать кандидатуры губернаторов “сверху”.

В правовом государстве он решил наплевать на действующее решение Конституционного суда от 18 января 1996 году по проверке Устава Алтайского края, в котором черным по белому написано, что избрание губернаторов законодательными собраниями (что и предлагает Путин) *“не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власти не вправе определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах”*. Юрист, выпускник юрфака ЛГУ, наверняка знает, что согласно частям первой и второй статьи 79 ФКЗ “О Конституционном суде Российской Федерации” это Постановление “является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно” и т.д. Однако его это не смущает.

Был еще один известный выпускник этого же факультета со столь же размашистым отношением к закону — Владимир Ульянов.

С момента своего прихода к власти в 2000 году Владимир Путин поставил своей целью (хоть на словах говорит-

ся обратное) последовательное сворачивание демократии в нашей стране.

Сначала были задушены и разгромлены демократические практики и процедуры. Из Совета Федерации выгнали губернаторов, лишили их парламентского иммунитета и поставили над их душой полпредов. Потом зачистили телевидение. Теперь на ОРТ и РТР всегда одна точка зрения — начальства. Дальше занялись выборами: Руцкого с них сняли за лишний метр в квартире, а Скуратова — что забыл написать, что он “профессор”. Посадив в тюрьму Ходорковского, объяснили бизнесу, каково лезть в политику, например финансировать оппозицию.

Теперь, когда в стране полностью уничтожены условия как для реальной и честной политической конкуренции, так и для элементарного участия людей с убеждениями в политике, Путин занялся ликвидацией собственно демократических институтов. Первой жертвой пали институты выборности губернаторов и депутатов от округов, где все еще сохранялись небольшие элементы политической свободы.

За всю тысячелетнюю историю России народ только четыре раза был допущен к прямым выборам главы государства. А губернаторов ему позволили выбирать (повсеместно) только в 1996 году. Сегодня лавочка закрыта. Начальство изволили передумать.

Вот только при чем тут Басаев? И уж тем более мертвые дети Беслана, именем которых убивается российская демократия?

Авторитаризм и Россия*

Признаки авторитаризма

Как в нашей стране, так и в зарубежных странах политический режим, созданный за последние четыре года Владимиром Путиным и его окружением, все чаще открыто называется авторитарным. Боюсь, под этим определением есть все более серьезные основания. Конечно, речь пока может идти скорее о нарастающей тенденции, о постепенном демонтаже демократических принципов и институтов, о “ползучем” движении к политическому режиму, для которого характерны властвование, не ограниченное правом, опора на насилие, управление государством и обществом одним человеком или узкой группой из состава правящего класса. Однако за минувшие четыре года был проделан немалый путь в этом направлении. Главными составляющими складывающегося в современной России авторитаризма (пока, к счастью, достаточно мягкого) являются:

1. Полный контроль правящей в стране группы (группы — в силу ее институциональной неоформленности — в виде, например, партии) над влиятельными СМИ (прежде всего общенациональными теле- и радиоканалами). При этом маловлиятельные СМИ могут пока оставаться свободными. Можно даже говорить о том, что в нынешней России СМИ могут быть либо влиятельными, либо свободными. И никогда — теми и другими одновременно.

2. Широкое и предельно циничное манипулирование общественным мнением методами возрожденной госу-

дарственной пропаганды (включая организованные клетнические кампании против оппозиции, как это случилось в отношении КПРФ во время последних думских выборов). Ежедневный показ в новостях главы государства исключительно с превосходной стороны с одновременным блокированием любой содержательной критики в адрес власти и с целенаправленным оглушением оппозиции. Символом эпохи явился один из февральских дней 2004 года, когда от взрывов бытового газа в Чите и Дагестане погибли более 20 российских граждан, в том числе и дети. Главные телеканалы страны в своих новостных выпусках сказали о трагедии мимоходом. Зато главной новостью дня стало открытие президентом новой автотрассы Чита — Хабаровск, откуда был сделан подробный восторженный репортаж. Было сообщено также о гибели в авиакатастрофе президента Македонии Трайковского.

3. *Манипулирование* выборами в огромных масштабах. Используется широкий набор квазизаконных методов обеспечения “нужного результата”: снятие с дистанции негодных кандидатов (как, например, Ю. Скуратова, забывшего написать в бумагах, что он профессор); создание неравных условий для кандидатов “партии власти” и оппозиции (вспомним получасовую прямую трансляцию программной речи Владимира Путина на государственных телеканалах, в которой наш славный Центризбирком не усмотрел нарушения закона); прямые фальсификации. А ведь есть еще множество случаев “добровольного” отказа от участия в выборах, когда “ненужный” кандидат вызывается к “начальству” и ему предлагается отказаться от своих амбиций. А иначе — у каждого есть семья, бизнес, работа... В итоге, как в советское время, к моменту голосования избиратель все чаще оказывается в ситуации “выборов без выбора”. К тому же его все чаще буквально заставляют прийти на избирательные участки и покорно проголосовать за одобренный “начальством” выбор.

4. Использование правоохранительных органов, судебной системы, избирательных комиссий для принятия неправовых, по сути, решений и даже применения выборочных репрессий (последние — вообще родовой признак

* Полития. Осень 2003. № 3.

любой разновидности авторитаризма). Сюда нужно отнести отказ Центризбиркома рассматривать многочисленные жалобы о нарушениях закона во время парламентских выборов, дело ЮКОСа и многое другое.

5. Постепенное формирование режима личной власти В. Путина на фоне деградации других институтов публичной власти (парламента, судебной системы, партийной системы, региональных органов власти, местного самоуправления). В этом смысле никакого укрепления государства в минувшие четыре года не произошло. Укрепился Кремль и силовые ведомства, но институты, обеспечивающие функционирование государства как правового, наоборот, сильно деградировали. Система разделения властей, предусмотренная Конституцией, фактически выхолощена. Обе палаты Федерального собрания, сформированные и “избранные” в условиях выстраивания пресловутой “вертикали власти” и нечестных выборов, являются фактическими марионетками Кремля. Прокуратура давно превратилась в послушное орудие власти. Суды все реже ставят закон выше воли “начальства”.

В целом укрепилось представление о политике как области манипулирования. Отсюда ставшая повседневной практикой реализация всякого рода “спецпроектов” — от избрания “нужного губернатора” в Санкт-Петербурге до “противоракет”, запущенных Кремлем на “перехват” коммунистов на последних парламентских выборах (“Родина”, “Партия пенсионеров” и др.). Главные телеканалы России — ОРТ и РТР — превратились в гигантские государственные PR-агентства, осуществляющие ежедневные пропагандистские мини-спецоперации (типа “президент на флоте”, “президент и студенты”, “президент и дети”). Политтехнологии вместо политики — здесь Россия уже давно стала мировым лидером. Нынешний российский авторитаризм (часто называемый еще “управляемой демократией”) вообще исключителен своей “высокотехнологичностью” — сказываются уникальные и не утраченные навыки советской тоталитарной пропагандистской машины, помноженные на безграничные возможности современных массмедиа и исключительный

креативный талант и беспримерный моральный релятивизм нынешних отечественных политтехнологов.

Плебисцит против выборов

Если на думских выборах 2003 года, при всех массовых злоупотреблениях и манипуляциях, все же сохранялась политическая конкуренция между партиями и кандидатами (теми, разумеется, кто добился права быть зарегистрированным), то нынешние президентские выборы знаменуют собой окончательный переход к политическому фарсу, типичному для всякого авторитарного государства, рядящегося в демократические одежды. Главное — демократические выборы фактически официально заменены у нас плебисцитом в поддержку действующего главы государства. Здесь важно показать принципиальную противоположность всенародного плебисцита демократическим выборам.

Выборы могут считаться демократическими, только если созданы хотя бы приблизительно равные условия для всех их участников. И не только непосредственно в выборный период, но и во все предшествующие выборам годы.

В первый срок президентства В. Путина последовательно и осознанно были демонтированы все необходимые предпосылки для того, чтобы стали возможными демократические выборы президента в России:

— как уже говорилось, Администрации Президента были подчинены все без исключения влиятельные общенациональные СМИ;

— Центризбирком и суды открыто стали на путь служения главе государства (а не закону), исключив возможность соблюдения равенства и здесь;

— после ареста Лебедева и Ходорковского и угрозы президента разобраться еще с 5–7 “олигархами” политические риски, связанные с финансированием любой оппозиции, стали для бизнеса запредельными;

— реформа Совета Федерации, создание семи федеральных округов и лишение губернаторов уголовного им-

мунитета свели к минимуму политическое влияние региональных элит.

Именно это, а не мифическая политическая “ничтожность” оппонентов В. Путина сделало их маргинальными фигурами на выборах. В России нет сегодня приемлемых условий для серьезной политической деятельности, для поддержания политической конкуренции. Трудно устроить красивый и честный рыцарский турнир там, где один из участников живет в роскошном замке, а другие годами вынуждены слоняться по окрестным лесам в лохмотьях и жить впроголодь. И где эти злосчастные бродяги выходят на бой против вооруженного до зубов и закованного в стальные латы суверена с деревянными кольями под блудливое хихиканье продажных судей и злорадный свист сытой дворовой челяди.

Уже в ходе самой избирательной кампании В. Путин сделал три дополнительных шага по превращению выборов в свой личный плебисцит.

Во-первых, он отказался от участия в теледебатах, тем самым сразу превратив их в фарс. И дело опять-таки не в слабости Хакамады или того же Рыбкина. Дело в том, что президентские выборы всегда — боксерский поединок, где претенденты оспаривают титул у действующего чемпиона. Вы можете себе представить бой за титул, в котором сам чемпион не принимает участия?

Во-вторых, президент демонстративно показал свое пренебрежение принципом равенства кандидатов, устроив получасовую телетрансляцию на всю страну своей предвыборной речи перед доверенными лицами.

В-третьих, за три недели до выборов отправил в отставку кабинет министров под руководством Касьянова, показав тем самым, что считает итоги голосования 14 марта предрешенными и что он не считает для себя существенным согласовывать свои личные политические планы с чисто формальным актом народного “волеизъявления”.

Демократия — это “конкуренция, открытая для участия” (Р. Даль). В России нет сегодня условий для равноправного “участия” и как результат — политической конкуренции. Единственным способом легитимации власти

В. Путина в этих созданных им самим условиях оказался фактический референдум в его поддержку. С маленьким, но изящным гарнирчиком из оглувленных и “уменьшенных” им самим соперников. В. Путин не устоял перед главным соблазном любого политика в условиях периодических выборов — соблазном избежать конкуренции. И оказался весьма терпим к морально сомнительным методам ее подавления. А уж насколько серьезна и стратегически оправдана такая псевдодемократическая легитимация власти, можете судить сами: среди тех, кто в последние годы прибегал к проведению фактических плебисцитов в свою поддержку, были Нурсултан Назарбаев, Александр Лукашенко и даже Саддам Хусейн.

“Оправдания” авторитаризма

По моему убеждению, авторитаризм не может быть морально и рационально оправдан вообще, а в России — особенно. Многие страшные страницы отечественной истории — от московского геноцида в отношении новгородцев в XVI веке до тоталитарных ужасов века XX — так или иначе были проявлениями действий жестокого государства по отношению к бесправным и беззащитным подданным или гражданам. Вряд ли есть другой народ, заплативший такую же цену бесчеловечной власти, как наш. И каждый, кто сегодня поет славу очередному “закручиванию гаек”, несет личную ответственность за все возможные последствия.

Тем не менее новый откат к авторитаризму имеет многочисленных апологетов и свои идейные основы. Я утверждаю, что все эти основания базируются на прямой лжи и провокации. И направлены исключительно во зло. А многочисленная интеллектуальная челядь Кремля, разрабатывающая сегодня доктрину “авторитарной модернизации”, — от популярных телеведущих до демонических политконсультантов — преследуют личную корысть, искажая и ложно интерпретируя факты в угоду своим заказчикам и личным интересам. Будет полезно посмотреть на их аргументы спокойно и открыто.

1. Первым всегда идет аргумент о якобы исторической неизбежности периода “реакции” (они называют ее “стабилизацией”) после “революции” начала 90-х годов (распада СССР, падения диктатуры КПСС, “парада суверенитетов” внутри России и т.д.). Утверждается, что авторитарная фаза “исторически неизбежна”. Припоминают даже Великую французскую революцию. Говорят, что без “твердой руки” не избежать хаоса, распада страны и т.д. Откровенная лживость этого тезиса видна не только из опыта всех стран Центральной и Восточной Европы, успешно строящих на руинах коммунистических режимов одновременно открытые рыночные экономики и демократические политические системы, но и соседней Украины, где ни Кравчуку, ни Кучме не удалось создать политический режим, сравнимый с российским. И где, несмотря на высокую гетерогенность страны, идет успешное экономическое развитие на фоне высокой динамики политической жизни.

2. Второй аргумент состоит в том, что Путин принял от Ельцина распадающуюся страну, буквально разрываемую на куски алчными “олигархами” и коварными сепаратистами. И лишь методами авторитарного правления ему удалось спасти государство от гибели. Такое представление также мифологично и лживо. В 1999 году страна была значительно сильнее и намного более централизована и управляема, чем в 1995 и тем более в 1993 году. Для этого достаточно посмотреть, например, положение с региональными налоговыми и иными привилегиями, подавляющее большинство которых к тому времени уже было успешно ликвидировано. В 1999 году уже шел быстрый посткризисный экономический рост (около 7%). Был впервые полностью исполнен федеральный бюджет. Путин лишь продолжил линию на ликвидацию хаоса в государстве, начатую актом принятия новой Конституции еще в декабре 1993 года. Ему действительно удалось уменьшить влияние “олигархов” на принятие политических решений и стабилизировать политические процессы в стране. Но он вовсе не спас страну от распада и гибели — осенью 1999 года, когда он стал премьер-министром, такой опасности не было уже в помине.

3. Третий аргумент касается состояния российского общества. Считается, что после “десятилетия бандитизма и анархии” народ буквально требует “твердой руки” и его идеал власти — это именно авторитарная персонифицированная власть. Часть опросов вроде бы подтверждает этот вывод. Но другие, в том числе и совсем “свежие”, — опровергают. Так, две трети опрошенных Юрием Левадой российских граждан негативно отнеслись к монополизации “Единой Россией” всей власти в четвертой Думе. Да и сама она получила на выборах намного меньше половины голосов избирателей. Лишь 21% готов автоматически проголосовать за того, кого в 2008 году Владимир Путин назовет своим “преемником”. А почти половина предпочитает выбрать из всего списка будущих кандидатов. Люди отказываются ходить на “постановочные” выборы. Так, действующий губернатор Петербурга В. Матвиенко была избрана лишь во втором туре, в котором приняли участие лишь около 30% избирателей города. И, наоборот, на конкурентных выборах явка, как правило, выше. Постоянное снижение числа избирателей, собирающихся идти на президентские выборы в марте 2004 года, также свидетельствует о протесте людей против навязанной им предопределенности выбора. Народ вовсе не отвернулся от демократии, его от нее насильно “отворачивает” российский политический класс, не желающий существовать в условиях подлинной открытости и политической конкуренции.

4. Далее, необходимость установления в России авторитарного политического режима оправдывается необходимостью сохранения “суверенитета России” как “субъекта мировой политики”. Это уже многие десятилетия (если не века) — любимый аргумент певцов российской несвободы. Порабощение собственного народа во имя внешнего величия страны — их идеал. Вздорность этого аргумента видна из их собственных заключений. Ведь суверенитетом и влиянием в мире в равной степени наслаждаются авторитарный Китай и демократические США и Индия. Отчего нам непременно нужно избрать первый путь, а не второй, для того чтобы с нами считались во всем

мире, в том числе и на просторах бывшего СССР, — решительно неясно!

Так все четыре основы, на которых апологеты режима “твердой руки” стараются построить новый российский авторитаризм, оказываются чистой воды надувательством. Никакой “исторической неизбежности” нынешней политической реакции не существует. Россия в 1999 году и не думала гибнуть и распадаться, а стало быть, жесткие меры по ее “спасению” служат на самом деле совсем другим целям. Российский народ вовсе не является “от природы” сторонником рабства. А мировое величие страны не является древним идолом, требующим ежедневных жертв в виде свободы россиян.

Путинская модель развития

Почему же ужесточение политического режима, как мы увидели, не имеющее под собой никаких серьезных оснований, все же имеет место? И не встречает сколько-нибудь серьезного общественного сопротивления? Более того, почему народ, пусть и без особых иллюзий и надежд, позволяет правящей страной группе ставить этот новый эксперимент, приходя в большинстве своем на выборы и придавая режиму необходимую ему легитимность? Только ли потому, что демократическая политическая культура еще недостаточно укоренилась? Или потому, что сознание людей просто одурманено агрессивной пропагандой? Или оттого, что народ устал от потрясений? Этому пассивному одобрению (или — то же самое — пассивному неодобрению) есть объяснение.

Ряд причин лежат на поверхности. Путин моложе, энергичней, трезвее Ельцина. Хорошо говорит, много работает, и за него не стыдно. Четыре года его президентства стали годами политической и общественной стабильности, что выгодно отличает их от бурных 90-х. Экономика все эти годы росла, да и жизнь большинства людей в России также понемногу улучшается. Уже одного этого набора причин достаточно, чтобы многие закрыли глаза

на превращение демократических институтов и процедур в декорации.

Однако есть и более глубокие причины. Граждане России знают из своего житейского опыта и опыта своих родителей только две модели развития страны. Коммунистическую и либеральную в духе 90-х годов XX века.

Первая, с ее маразмом, насилием над личностью и здравым смыслом, подавлением частной собственности и инициативы, репрессиями, уравниловкой на фоне всеобщего дефицита товаров и услуг, милитаризацией жизни, конфронтацией со всем миром, закрытостью страны, тотальной ложью и т.д., — остается привлекательной для все быстрее сокращающегося меньшинства граждан. Можно считать ее полностью и бесповоротно преодоленной.

Вторая также оставила у большинства тяжелые воспоминания. Борис Ельцин и первые реформаторы, передав почти половину экономики страны в руки десятка частных олигархических групп, выпустив из рук контроль за криминальной ситуацией в стране, начав войну в Чечне, не предприняв ничего для предотвращения монополизации экономической жизни и чудовищного социального расслоения и обнищания массы населения, допустив невиданный расцвет коррупции, да еще и наполнив политическую жизнь нескончаемым потоком кризисов, скандалов и разоблачений, оставили в памяти народа устойчивый образ страны, находящейся в состоянии хаоса и безнадежного упадка. Сегодня надо признать — модель развития, принятая в 90-е годы в России, также полностью утратила свою привлекательность и легитимность в глазах российского народа.

Сегодня уже можно с уверенностью говорить, что Владимир Путин сумел предложить российскому обществу новую, собственную модель развития, отличающуюся как от советской (поэтому ошибочно приписывать ему восстановление советского строя), так и от ельцинской модернизации (действующий президент любит подчеркивать контраст своего правления по отношению к предшественнику — и вполне справедливо). Суть общественного договора, предложенного вторым российским президен-

том стране, — в обмене демократии на экономическое развитие. Владимир Путин фактически предложил российскому народу и политическому классу передать в его (и круга его доверенных лиц) руки всю полноту власти в обмен на осуществление необходимых экономических и социальных реформ, должных привести к экономическому процветанию и социальному прогрессу. А также к возрождению былого веса России в мире. В своей основе путинская модель модернизации России выглядит так:

1. Монополия президента и его личного окружения (ядром которого являются сослуживцы, земляки и друзья) на власть в стране. Политическая конкуренция не допускается. Любая оппозиция вытесняется и маргинализируется. Другие публичные институты власти (парламент, суды, прокуратура, правительство, региональные органы власти) превращаются в клиентов президента и его Администрации. Свобода слова ограничивается. Для удержания власти и ее популярности применяются методы государственной пропаганды и контрпропаганды. Выборы манипулируются. Допускается применение выборочных политических репрессий. Главное принципиальное отличие от советской модели заключается в том, что основными орудиями управления и удержания власти являются силовые ведомства и бюрократия, а не массовая тоталитарная партия. Кроме того, режим принципиально деидеологизирован. Основное отличие от либеральной модели 90-х состоит в целенаправленном подавлении любых альтернативных центров политического влияния, имевшихся в эпоху Ельцина в изобилии.

2. Монополия небольшой правящей группы на власть используется для более или менее успешной экономической модернизации (вдохновляемой подобного рода примерами Чили, Китая, Казахстана и т.п.). Принципиальное отличие от советской модели состоит в признании частной собственности (в том числе крупной), стремлении к полноценной интеграции в мировое хозяйство, активном привлечении иностранных инвестиций. Отличие от либеральной модернизации 90-х состоит в более трезвой макроэкономической политике (за счет резкого уменьшения

политической нестабильности и политических рисков), оттеснении “старых олигархов” от политического влияния (правда, нет гарантии, что со временем не появятся такие же “новые олигархи”), наведении элементарного порядка в налоговых платежах, денежных расчетах и т.д.

Давно уже нет никакой загадки, “кто есть мистер Путин”. Минувшие четыре года дали исчерпывающий ответ на этот вопрос. Авторитарная власть плюс экономическая модернизация страны — такова исчерпывающая формула его правления.

Легитимность власти и ее границы

Успешное экономическое развитие России последних лет на фоне политической стабильности, а также умелое смягчение подконтрольными правящей группе СМИ неудач (Чечня, многочисленные теракты и катастрофы) — все это сделало для большинства населения страны путинскую модель авторитарной модернизации более привлекательной, чем уже отвергнутые модели развития (коммунистическая и либерально-олигархическая). Именно в этом — истинная природа легитимности существующего политического режима. А вовсе не в итогах выборов (их фарсовость понимает каждый россиянин). И уж тем более — не в “преемничестве” Путина от Ельцина.

Граждане России (или, точнее, их большинство) пока что готовы принять менее открытую и более авторитарную модель политической системы лишь на условиях неопровержимых и постоянно предъявляемых властями доказательств улучшения экономического положения страны в целом и их личного благополучия в частности. При этом они внимательно следят за тем, чтобы их фундаментальные политические права сохранялись в неприкосновенности. Об этом говорят опросы общественного мнения. Большинство граждан против продления срока полномочий главы государства. Подавляющее большинство — категорически против отказа от института периодических выборов вообще. Все это внушает осторожный оптимизм

относительно будущего российской демократии. Единственным источником легитимности власти в глазах народа остается его собственный выбор. И ничто иное. Поэтому не только какие-либо экономические трудности, но и запрос на другую, альтернативную модель развития вполне может вновь оживить политическую жизнь в стране, вернуть в нее подлинную конкуренцию.

Впрочем, так ли это, покажет время.

Пределы авторитарной модернизации

Слабость избранной Россией под руководством Владимира Путина модели авторитарной модернизации состоит не только в проблемах с легитимностью власти, полученной в результате подавления свободы слова и нечестной предвыборной борьбы. И не только в общем понимании того фундаментального факта, что открытые и конкурентные политические системы развиваются быстрее и успешнее. Первые четыре года осуществления такой модели развития показали области, где авторитарная модель власти (в том числе и в силу специфических российских условий) точно или с высокой долей вероятности не может добиться успеха. Таких областей сегодня видно по меньшей мере шесть:

1. Авторитарным политическим режимам редко удается решить проблему резкого социального расслоения населения. Ведь для этого необходима активная антимонопольная политика, сильное гражданское общество, в том числе массовые и авторитетные профсоюзы, исключение фаворитизма в бизнесе, в том числе на локальном уровне, активная жизненная позиция большинства населения, современное всеобщее образование. Не случайно разрыв в доходах населения в России в последние четыре года не только не сократился, а, напротив, вырос. Задача преодоления бедности вряд ли может быть решена в условиях дефицита демократии.

2. Трудно представить себе, особенно в специфических российских условиях, чтобы авторитарный режим мог до-

биться существенного уменьшения уровня коррупции. Ведь здесь требуется постоянное давление общественного мнения, сильная оппозиция, широкая свобода информации, независимые правоохранительные органы и суды. Ничего подобного в закрытой политической системе нет и быть не может. Фонд «Индем» фиксирует: уровень коррупции в России за четыре года вырос, а не уменьшился, несмотря на все усилия и заявления власти.

3. В условиях авторитарной власти затруднены борьба с монополиями и поощрение конкуренции. Властные группировки слишком бесконтрольны, и для них слишком велик соблазн самим взять под контроль основные отрасли экономики. Отсюда в авторитарных странах так часты переделы собственности на фоне общей экономической стагнации. Исследования показывают: доля первых десяти интегрированных бизнес-групп в экономике России за четыре года выросла, а не сократилась. Экономика стала еще более монополизированной, чем в 90-е годы.

4. Авторитарной власти трудно добиться формирования современной эффективной бюрократии. Ведь политический контроль над страной удерживает сам чиновничий класс, у которого отсутствуют какие-либо стимулы для самореформирования. В авторитарном государстве вообще исключительно сложно отделить политическое руководство от административного. Как результат — за минувшие годы административная реформа так и не началась, и Россия по-прежнему остается страной с чудовищно алчной и неэффективной бюрократией. Что является одним из главных факторов, сдерживающих экономическое и социальное развитие.

5. Авторитарная власть в условиях России ни разу не сумела создать эффективную независимую юстицию. Зависимая же, управляемая бюрократией юстиция не может эффективно защищать собственность и контракты, интересы государства и граждан, следить за однообразным соблюдением всеми правил игры (то есть законов). Кто сегодня всерьез вспоминает недавно с шумом проведенную судебную реформу?

6. В условиях авторитарной политической системы невозможна жизненно необходимая России культурная революция. Без динамичного, инициативного, готового брать на себя ответственность, современно образованного населения Россия не имеет шансов быть конкурентоспособной в современном мире. Мы же сегодня обсуждаем вопрос о введении основ православной культуры в школе, вместо того чтобы по-крупному поставить вопрос о качестве и направленности современного российского образования.

Нет необходимости и смысла отрицать значительный прогресс, достигнутый Россией в минувшие несколько лет в обеспечении экономического роста, снижении внешнего долга, росте доходов населения, проведении разумной экономической и бюджетной политики. Однако было достигнуто куда меньше успехов в достижении качественных, а не количественных показателей. И здесь, на мой взгляд, видна прямая взаимосвязь с типом политического развития, избранного сегодня страной.

Россия под руководством Владимира Путина встала на путь авторитарной модернизации. Счастливая внешнеэкономическая конъюнктура и разумная экономическая политика создали вокруг первых лет этого движения ореол успеха. Народ на время отошел от политики и готов на время доверить действующему президенту единоличное лидерство, пусть и поддерживаемое им не вполне честным путем. Коммунистическая догма и ельцинские импровизации окончательно померкли перед новым державным Зевсом. Однако, если присмотреться внимательнее, становится ясно, что под его золочеными доспехами по-прежнему слишком много глины и тлена.

Доклад на Всемирном экономическом форуме — 2005*

В 2005 году ежегодный Всемирный экономический форум в Давосе прошел под девизом “Возьмем ответственность за сложные выборы”. Основными темами для обсуждения стали: ситуация в Ираке, ближневосточное урегулирование, проблемы финансовой стабильности, экономические перспективы развивающихся стран.

Хочу высказать и обосновать три своих основных тезиса.

Руководство России утратило стратегическое видение будущего страны.

В России быстро нарастают различные напряжения и кризисы, страна вступила в очередной затяжной период нестабильности.

Созданная Владимиром Путиным политическая система доказала свою неэффективность и не способна противостоять кризисам и вызовам современности.

Далее я приведу аргументы, обосновывающие мои главные выводы.

Прежде всего я поддерживаю тех, кто считает, что Россия — это страна с огромным положительным потенциалом, страна, которая может со временем вернуться в лидеры мирового сообщества, страна, у которой очень большой потенциал роста и привлекательности, с точки зрения как российских, так и зарубежных инвесторов.

Хочу также подчеркнуть: нельзя говорить, что в России все плохо и что есть только просчеты, неудачи и провалы.

* Выступление на Всемирном экономическом форуме в Давосе, 28 января 2005 г.

Это было бы несправедливо. За последние годы был достигнут целый ряд важных, положительных результатов. Уже несколько лет в России принимается здоровый федеральный бюджет — с профицитом, а значит, Россия неуклонно выполняет свои бюджетные обязательства. Почти в два раза снижен внешний долг страны, значительно снижены темпы инфляции, выросли золотовалютные резервы, которые на сегодняшний день составляют более 120 млрд долларов. Размер бюджета вырос за последние пять лет почти в четыре раза, что тоже позволяет решать многие задачи. За минувшие пять лет на 30 с лишним процентов вырос ВВП страны и реальные доходы граждан. Все это действительно реальные достижения, которые сделали Россию устойчивой к возможным кризисам, достаточно успешной страной с макроэкономической точки зрения. Это достигнуто прежде всего группой профессионалов-экономистов в российском правительстве, в том числе и присутствующим здесь, уважаемым мной Александром Дмитриевичем Жуковым.

Но все это сделано не благодаря твердому курсу на реформы, не благодаря наличию стратегического видения развития страны, а вопреки его отсутствию.

Например, когда одна часть правительства стремится оживить российский фондовый рынок, другая в то же самое время захватывает и разрушает ЮКОС. В итоге российский фондовый рынок в 2004 году практически не вырос. И это очень наглядно на фоне роста фондовых индексов в Индии, Бразилии, Китае, где рост составил от 30 до 60%.

Одна часть правительства снижает налоги, другая — выставляет прозрачным и открытым компаниям многомиллиардные налоговые претензии. В частности, 28 января 45 членов Совета Федерации написали обращение о том, что российские акционеры компании ТНК-ВР, крупнейшего инвестора в российскую экономику, недоплатили 22 млрд рублей. Это очередной сигнал, пугающий рынки и инвесторов. В итоге всего этого отток капитала из России в 2004 году по сравнению с 2003 увеличился в 4 раза, что составило 8,5 млрд долларов.

В то время как одна часть правительства проводит курс на либерализацию экономики и активную антимонопольную политику, другая его часть продолжает концентрировать активы в руках государственных монополий. В результате российская экономика спустя пять лет еще более монополизирована, а тарифы монополистов разогнали инфляцию выше запланированного уровня. Инфляция в 2004 году оказалась выше, чем было запланировано в бюджете, более чем на 1,5%, а инфляция за январь этого года уже превысила 2%.

В результате все усилия реформаторов в правительстве оказались подорваны другими властными группировками. И получается, что руководство России проводит два взаимоисключающих курса: один на либеральные реформы, другой на их сворачивание. К исходу пятого года руководства нашего президента мы имеем сессию под названием “Русская загадка”, вместо того чтобы рапортовать о достигнутых успехах и блестящих перспективах.

Результатом отсутствия стратегии у руководства страны стал русский парадокс: при улучшении большинства количественных показателей России большинство качественных показателей ухудшилось и продолжает ухудшаться.

За последние годы уровень коррупции значительно вырос, что фиксируют все исследовательские агентства и центры. Продолжает быстро расти социальное расслоение: индекс Джини за последнее пять лет в России не сократился, а вырос, и как следствие возрастает социальная напряженность.

С 11 января этого года в среднем до 30 тыс. человек ежедневно выходят на площади и улицы российских городов в знак протеста против плохо продуманной социальной реформы, проводимой правительством.

Продолжает ухудшаться демографическая ситуация: Россия по-прежнему ежегодно теряет 800 тыс. жителей за счет естественной убыли населения. При этом Россия приняла жесткое миграционное законодательство, которое фактически закрывает страну для притока иммигрантов, в том числе для этнических русских из бывшего СССР.

Снижается продолжительность жизни, и Россия сегодня откатилась на 117 место по этому показателю.

Мы терпим серьезные неудачи в борьбе с терроризмом. Несмотря на то что борьба с террором объявлена приоритетом государства, число терактов в прошлом году удвоилось, как и количество их жертв.

Россия продолжает падать в большинстве мировых рейтингов, в частности в рейтинге конкурентоспособности, инвестиционной привлекательности, в рейтинге качества жизни.

Особенно тяжело, что впервые за последние десять лет Россия включена в список несвободных стран, то есть исключена из списка демократических государств.

Отдельно хочу сказать, что в стране не удастся создать сильные и работоспособные государственные институты. Суд продолжает быть игрушкой в руках чиновников и коррупции, что на днях признал даже автор судебной реформы Дмитрий Козак. Административная реформа проходит хаотически и привела лишь к дезорганизации государственного аппарата. Руководство страны все больше подавляет и лишает дееспособности такие институты, как парламент, региональные и местные органы власти.

Президент России обещал укрепить государство и ставил это перед собой главной целью, но на деле произошло лишь укрепление бюрократии при ослаблении государственных институтов. А ведь надо всегда помнить, что бюрократия и государство — совершенно разные вещи. Государство — это прежде всего институты, такие как президент, правительство, парламент, суды, региональные и местные власти. Бюрократия же — лишь инструмент в руках государства. У нас бюрократия подменила государство, и в результате в России по-прежнему нет эффективной защиты собственности, контрактов, прав человека. Россия остается страной ничем не ограниченного произвола чиновников.

Что касается демократии, то за последние пять лет руководством страны были последовательно разрушены все

* По данным международной организации «Фридом Хаус».

предпосылки для успешного ее развития. Поставлено под контроль общенациональное телевидение, и де-факто введена цензура. Бизнесу де-факто запрещено финансировать оппозицию. Отменены выборы губернаторов, максимально затруднено создание и функционирование партий и проведение референдума.

В результате в России сегодня фактически однопартийный парламент и практически «северокорейское» телевидение. Процесс принятия решений принял кулуарный, сугубо бюрократический характер. Это приводит к системным просчетам, как в случае с «монетизацией» социальной сферы. А доверие к парламенту, правительству, губернаторам, мэрам, как фиксируют все опросы, упало до критически низкого уровня. Стремительно падает и доверие к президенту: в январе 2005 года доверие к президенту упало на 16% — это самый низкий уровень доверия за весь период его правления. А механизмов демократической конкуренции, как и цивилизованной смены власти, практически не осталось.

В результате вместо европейской модели развития, когда объединяются политическая демократия и эффективная рыночная экономика, и даже вместо авторитарной модернизации «чилийского» типа, когда эффективная авторитарная власть проводит рыночные реформы, мы получили авторитаризм без модернизации, авторитаризм без развития, и Россия сегодня больше напоминает авторитарные нефтегосударства Венесуэлы или Нигерию, чем нормальное, динамично развивающееся европейское государство.

Можно констатировать — Россия вступает сегодня в новый системный кризис при наличии в ней политического режима, слабо открытого для изменений, иначе как путем разного рода революционных потрясений.

Вряд ли стоит считать этот результат блестящим!

Свобода как рукотворная ценность*

“Власть как проблема”. Под таким названием в библиотеке Московской школы политических исследований (МШПИ) вышла тридцать пятая книга. Автор — один из основателей Школы и неизменный редактор и издатель всех ее книг и журнала “Общая тетрадь” Юрий Сенокосов. Друг и публикатор наследия М. Мамардашвили, издатель классики русской философии написал эссе о соотношении человека, власти, общества и о том, возможны ли политическая власть и человеческая свобода, взаимно не уничтожающие друг друга. (*Сенокосов Ю. Власть как проблема. Опыт философского рассмотрения.*)

У книги несколько отправных точек. Классическая философия. Беседы с Мамардашвили о путях сознания и судьбах России. И более чем десять лет работы МШПИ, ее экспертов и слушателей. Предмет этой яркой и необычной книги — рождение свободы как артефакта, рукотворного феномена. Лишь “вдумавшись” в тему свободы, общество может стать свободным. “Если есть Бог, то почему в нашей стране царствуют зло и страдание? Потому что мы не думаем!” У истоков свободы — гиганты: добровольно выпивший яд Сократ и Христос, взошедший на крест. Один защищал принцип свободы ума и личности, сохраняющей свободу даже ценой собственной жизни. Другой завещал идеал любви — свободного стремления к нравственному совершенству. Автора интересует, как человечество осваивало эти принципы, “придумывая” политические и социальные теории, выстраивая отношения взаимной

терпимости, создавая институты права, собственности, современной демократии. Среди творцов — английские бароны, заставившие короля подписать Великую хартию вольностей, и испанский юрист XV века, посмевавшийся обосновать, что государство — не собственность монарха. Эразм Роттердамский и Лютер, боровшиеся за свободу человеческой воли и свободу человеческой веры, просветители, философы...

Россия, не пережившая подлинное разделение светской и церковной власти, укоренение института частной собственности, свои Реформацию и Просвещение, еще не “вдумалась” в проблему свободы и не “придумала” своей свободной жизни и соответствующих ей практик общежития, политических и социальных институтов. Века государственного насилия и ответной ненависти “населения” родили общество-кентавр, нетерпимое и склонное к агрессии. Сохранение и прогресс страны зависят от выхода из этой трагедии насилия, вековой гражданской войны, где главенствует насквозь пропитанная кровью дилемма: “наши” — “не наши”. “Умение практиковать сложность жизни... основное условие развития демократической культуры в России, когда конкуренция и солидарность не исключают, а взаимно дополняют друг друга, открывая перспективы для более широкого сотрудничества, диалога, реформ и интеграции нашей страны в мировое сообщество”.

Россия живет под плотным покрывалом наследия деспотизма. Петр I требовал, чтобы “люди были инициативны и при этом покорны”. Но возможно ли сочетать инициативу и покорность? Мы продолжаем биться в рамках этой парадоксальной конструкции.

Так возможны ли в России свобода, демократия, права человека, закон, основанный на праве, а не на произволе? Юрий Сенокосов дает отчетливый ответ: да. Общество — это организм, живущий по законам традиции, но и по законам изменений. Свобода возможна и в России — для этого надо всерьез *задуматься* о свободе, уделить внимание гражданскому просвещению, широкому общественному диалогу. Цель того стоит. *Вдумайтесь* по-настояще-

* Известия. 2005. 25 мая.

му в слова русского философа Семена Франка, вынесенные в эпитафия книги: “Ценность демократии не в том, что она есть *власть всех*, а в том, что она есть *свобода всех*... Поэтому демократия, основанная на свободе, есть наилучшая из возможных форм политического устройства” (написано в 1907 году).

Библиотека Московской школы
политических исследований

Владимир Рыжков

Дарованная демократия
избранные статьи по политике,
экономике, истории,
международным отношениям

Корректор В. Фрадкина
Компьютерная верстка О. Козак

Подписано в печать 12.05.2006
Формат издания 60×90¹/₁₆. Бумага офсетная. Гарнитура “Newton”
Усл. печ. л. 30.00. Тираж 2000. Заказ №

Московская школа политических исследований
121854, ГСП-2, Москва, Большая Никитская ул., 44-2, комн. 22
e-mail: mpps@co.ru
<http://www.mpps.ru>

ЛР № 00972 от 14.02.2000

Серия КУЛЬТУРА ПОЛИТИКА ФИЛОСОФИЯ

Родрик Брейтвейт

За Москвой-рекой
Перевернувшийся мир

Сэр Родрик Брейтвейт (род. 1932)
возглавлял британскую дипмиссию в Москве
в 1988-1992 годах, был свидетелем, а порой и участником
ключевых событий в стране накануне, во время и после
второй, по его выражению, революции в ее истории.

- Каковы причины распада "советской империи" и краха коммунистических иллюзий?
- Могла ли Россия избежать политического и экономического коллапса после падения советского тоталитарного режима?
- Кто они, главные действующие лица исторической драмы, каковы мотивы их действий или бездействия, личные свойства, амбиции и интересы?
- В чем, собственно, "загадка русской души", и есть ли у России особая миссия в истории или она обречена подчиниться императивам глобализации?
- Способны ли русские построить гражданское общество и нужно ли оно им?

Отвечая в своей книге на эти и другие вопросы, автор приходит к принципиально важному заключению: "русские, несмотря на свое глубокое недовольство тем, как дела идут сегодня, не видят смысла в возвращении к прошлому...", "Россия может надеяться создать жизнеспособную политическую и экономическую систему. Это будет русская модель демократии, существенно отличающаяся от американской или даже от европейской модели".

Формат 135×205 мм, переплет, 552 стр.

Спрашивайте книгу в магазинах!

По вопросам оптовой закупки обращайтесь
по тел. (095) 937-76-10;
e-mail: kira@co.ru

Клас Эклунд

Наша экономика
Введение в макроэкономику

Почему нужна
МАКРОЭКОНОМИКА?

Потому что она

сокращает путь к принятию оптимальных управленческих решений в экономике и уменьшает вероятность ошибок;

Потому что она

адекватно отвечает на такие актуальные вопросы, как

- Возможен ли компромисс между «олигархами» и властью?
 - Почему рост ВВП страны не обязательно ведет к благосостоянию ее населения?
 - Для чего нужна конкурентоспособность?
 - Надо ли «отбирать» у богатых, чтобы не было бедных?
 - Что хуже — низкая инфляция или высокая безработица?
 - Насколько действительно опасны дефицит госбюджета и государственный долг?
 - Как привлечь деньги в регион?
 - Какая связь между здоровьем президента и валютным курсом?
- и на другие вопросы повседневной экономической жизни любой страны.*

Уникальная книга

шведского профессора, одного из ведущих мировых экспертов по макроэкономике, позволяет преподавателям, студентам, бизнесменам, политикам, представителям СМИ, а также всем, кто испытывает в этом потребность, расширить знания о ключевых процессах, происходящих в странах с рыночной экономикой, их взаимосвязь, динамику и влияние на благосостояние людей.

Формат 140×210 мм, обложка, 528 стр.

Спрашивайте книгу в магазинах!

По вопросам оптовой закупки обращайтесь
по тел. (095) 937-76-10
e-mail: kira@co.ru

*Получить информацию об изданиях
Московской школы политических исследований
Вы можете на сайте Школы:
www.msps.ru*