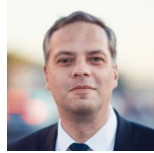


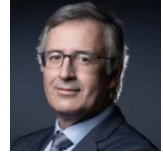


# Чему нас учит опыт постсоветских реформ в России

**Владимир  
Милов**



**Сергей  
Гуриев**



Любые реформы и попытки демократических преобразований должны основываться на тщательном анализе уроков и исправлении ошибок прошлого. У нас есть огромный материал для изучения, которого не было у реформаторов 90-х. В последние два десятилетия в России активно велась интеллектуальная дискуссия о недостатках и ошибках предыдущих демократических преобразований, а также о том, что необходимо для предотвращения отката к авторитаризму, если у России появится шанс на новый демократический эксперимент.

Мы видим, что страна скатилась к авторитаризму. Значит ли это, что демократический эксперимент 90-х был абсолютно неудачным?

Несмотря на очень сложные условия (централизованную советскую экономику, стабильно низкие цены на нефть), России удалось завершить десятилетие реформ экономическим ростом. Он начался в 1999 г. и закончился в 2008 г. со средним ростом ВВП на 7% в год и средним ростом реальных располагаемых доходов более чем на 12% в год. Переход к рыночной экономике случился: по данным ЕБРР, к концу 1990-х годов доля частного сектора в российском ВВП достигла 70%. Когда Путин начал ограничивать частную инициативу в экономике и плюрализм в политической системе, рост фактически прекратился.

**В 1990-е годы в России получилось создать пространство свободы и прообраз демократических институтов, которые окажут огромное влияние на ее дальнейшее развитие.** Парламентские выборы в декабре 1999 г. международное сообщество признало свободными и справедливыми, по их итогам сформирован высококонкурентный парламент из 9 фракций, который смог принять ключевые пакеты важных законов о реформах, обеспечивших экономический рост 2000-х. До 2005 г. Россия занимала позицию «частично свободной» в индексе демократий Freedom House. Опыт более чем десятилетнего политического плюрализма, свободы прессы, собраний, религии, политической конкуренции окажет глубокое влияние на мышление последующих поколений. Политическое сопротивление последнего десятилетия, массовые протесты 2012-2021 гг., появление популярных политических лидеров и интеллектуалов (Алексей Навальный, Евгений Ройзман, Илья Яшин и др.) — результат 1990-х.

Россияне никогда не радовались коррупции или слабости закона, они были против войны в Чечне — Борис Немцов, тогда губернатор Нижнего Новгорода, за 10 дней [собрал](#) миллион подписей против войны и привез папки в Кремль. К сожалению, реальных механизмов влияния общества на ситуацию в стране сформировано не было. Это позволило Владимиру Путину постепенно захватить власть, имитируя по пути демократические институты. В 2004 г. он отменил губернаторские выборы, используя в качестве предлога теракт в Беслане. Он изменил в свою пользу систему выборов в верхнюю палату парламента (Совет Федерации), систему назначения судей, установил контроль над ключевыми телеканалами, газетами, корпорациями, манипулировал итогами парламентских выборов 2003 г., чтобы обеспечить «конституционное» супербольшинство (более двух третей мест) в Государственной думе для правящей партии «Единая Россия»<sup>1</sup>. Все это время он убеждал общество, что Россия — демократическое государство. И люди верили. «Великое пробуждение» началось только в 2011 г. с протестов на Болотной площади и проспекте Сахарова, но было уже слишком поздно, демократические институты были демонтированы.

Многие россияне не заметили наступления диктатуры. Но нельзя обвинять их в том, что они сознательно отказались от завоеваний демократических реформ 1990-х. Электоральное поведение граждан, опросы общественного мнения, готовность Путина десятилетиями поддерживать псевдодемократический фасад свидетельствуют: **в российском обществе мог быть запрос на порядок и спокойную жизнь, но не было запроса на авторитаризм.**

---

1 По итогам выборов в Государственную Думу 2003 года партия «Единая Россия» получила лишь 37,6% голосов по пропорциональной системе, а 223 из 450 депутатских мандатов, включая мажоритарные округа, — менее 50% мест в целом. Однако в результате давления и подкупа многих избранных депутатов десятки из них заявили о вступлении во фракцию «Единая Россия», что позволило партии власти создать «конституционное» большинство, более двух третей мест, что дало ей возможность принимать законы и даже поправки к Конституции в одностороннем порядке, не спрашивая согласия других партий и фракций

## Что же пошло не так

Независимость России в 1991 г. стала результатом быстрых и достаточно хаотических изменений, которые были никак институционально не подготовлены. Никто не планировал заранее развитие демократической политической системы: планы группы экономистов, многие из которых впоследствии заняли реформистские посты в правительстве, касались лишь перехода к рыночной экономике. Политическим реформам внимания уделялось куда меньше.

Экономические реформы были действительно нужны: даже в относительно благополучных 1970-х уровень жизни населения России был довольно низким, генеральный секретарь ЦК КПСС Леонид Брежнев публично признавал «нехватку продовольствия для населения». К концу 1980-х наблюдался повсеместный дефицит продуктов питания и товаров первой необходимости. Политические изменения рассматривались бонус: подразумевалось, что как только будет введена свободная рыночная экономика, уровень жизни вырастет и начнут возникать (как бы сами собой) функционирующие институты.

В итоге хаотичное состояние российских политических институтов в первые годы реформ привело к конституционному кризису 1992-1993 гг. (кульминацией которого стали октябрьские столкновения в Москве 1993 г. и широкому [разочарованию](#) в реформах среди российского общества, уровень жизни которого резко упал. Несколько важных вопросов остались за кадром:

- Пост президента был введен в Конституцию только в апреле 1991 г., но четкого разделения полномочий между президентом и Съездом народных депутатов/Верховным советом не было.
- Российский парламент — Съезд народных депутатов Российской Федерации — был избран в марте 1990 г., когда страна еще находилась под властью коммунистической партии (86% депутатов, избранных в марте 1990 г., были членами КПСС, хотя и представляли разные фракции, независимые партии были запрещены). Когда президентом стал Борис Ельцин (июнь 1991-го), Россия еще входила в состав СССР. Народные депутаты и президент были избраны еще до того, как стало известно, что они возьмут на себя всю ответственность за управление страной, вместо того чтобы выполнять ограниченные функции в рамках федерации СССР.
- После распада СССР осенью 1991 г. на первый вышли экономические

реформы. Следующие выборы состоялись только в декабре 1993 г.

- Борис Ельцин в октябре 1991 г. потребовал дополнительных полномочий для проведения экономических реформ сроком на один год, которые были предоставлены подавляющим большинством голосов Съезда народных депутатов. Было установлено фактическое правление по указу. Позже парламент попытался вернуть себе верховную власть, и это вылилось в конституционный кризис. Из этих полномочий выросла суперпрезидентская система, оформленная Конституцией 1993 г.
- Многие депутаты, выступавшие за реформы, перешли на работу в правительство или администрацию президента и, соответственно, были лишены депутатских мандатов. В парламенте начали доминировать противники президента Ельцина. Если бы не массовый исход народных избранников в исполнительную власть, расстановка сил в парламенте была бы иной, и масштабы кризиса могли быть минимизированы. Регулярная ротация членов постоянной части парламента (Верховного совета) на полугодовых сессиях Съезда народных депутатов, проводимая антиельцинским руководством парламента, снижала долю прореформенных сил в Верховном совете и способствовала дальнейшему усилению поляризации.

В хаотичной институциональной среде, где действовала Конституция, написанная в совершенно другой стране полтора десятилетия назад, с отсутствием выборов, политических партий и т.д. политическая обстановка быстро [деградировала](#) до соперничества личных интересов и политических групп. Политический дискурс быстро поляризовался на лагерь сторонников и противников реформ, институциональная среда отошла на второй план. **Многие политики-реформаторы искренне считали, что главное — их нахождение во власти и недопущение к власти антиреформаторов.**

Если бы удалось назначить Учредительное собрание и новые выборы осенью 1991 г., в краткий период политического консенсуса, когда предложения Ельцина по экономической реформе и дополнительным полномочиям поддержали более 90% голосов на Съезде народных депутатов, возможно, процесс прошел бы более гладко. Россия получила бы новую Конституцию, новый парламент, новую конфигурацию политических партий — то, что не сложилось в 1991-1993 гг.

Но реалии были таковы, что без быстрых экономических реформ стране грозил настоящий голод и дестабилизация (советская экономическая система полностью рухнула к концу 1991 г., рыночные

механизмы не работали, а продукты питания и основные потребительские товары исчезали из магазинов). Это объясняет чрезмерное внимание к экономике в ущерб политическим институтам.

Еще один важный фактор, о котором следует упомянуть, — многие политические ошибки были допущены еще в 1980-е годы. Если бы советский лидер Михаил Горбачев более решительно встал на путь экономических и политических реформ, а не сопротивлялся им до последнего момента вместе с окружающими его консерваторами, впоследствии возглавившими реваншистский путч в августе 1991 г., переход был бы гораздо более плавным и не принял бы форму кризисного управления в момент, когда страна была на грани голода.

Итак, ситуация быстро переросла в междоусобицу между пропрезидентским лагерем и антиельцинской оппозицией. Антиельцинский лагерь часто считают более демократическим, поскольку он представлял парламент, а не полуавторитарного президента-силача с чрезвычайными полномочиями, но в действительности он точно так же склонялся к полуавторитарному правлению председателя Верховного совета Руслана Хасбулатова и его ближайшего окружения. Конституционный кризис 1992-1993 гг. не был борьбой демократов против авторитарного президента (хотя часть антиельцинских сил искренне верила в это) — это была борьба за тотальный контроль над страной между двумя персоналистскими лагерями, мало заинтересованными в создании демократических институтов.

Результатом «соревнования победителей» стало принятие в 1993 г. суперпрезидентской Конституции. Конституция Российской Федерации и не была недемократической, но имела множество конструктивных недостатков и двусмысленностей — например, не было ясности в вопросах назначения/избрания верхней палаты парламента или губернаторов регионов, — и давала президенту больше возможностей для маневра, чем любым другим политическим институтам, делая его де-факто арбитром по всем неоднозначным вопросам. Конституция была принята без детального обсуждения: на фоне политического кризиса Борис Ельцин спешно созвал 5 июня 1993 г. конституционное совещание, состоявшее в основном из его сторонников, а уже 12 декабря 1993 г. Конституция была принята на референдуме. Проект Конституции был опубликован всего за месяц до голосования. Это не гарантировало ни качества новой Конституции, ни доверия к ней. А нацеленность Ельцина на победу в политической борьбе со своими личными противниками

впоследствии привела к путинскому захвату власти и реавтократизации.

Конституционного кризиса 1992-1993 гг. можно было избежать (или как минимум его минимизировать), если бы строительство политических институтов началось сразу после распада СССР в 1991 г., а не отодвигалась на будущее. Кризис вылился в трагические столкновения в Москве в октябре 1993 г., положил начало массовому разочарованию населения в Ельцине и реформах и вылился в требования «порядка» и [«сильной руки»](#) в самом конце 1990-х (а затем и в тоску по былому якобы величию и опасный ресентимент). Энергичный офицер Путин сумел использовать эти требования для последующего захвата власти.

Из-за закрытости системы принятия решений в ближнем круге Ельцина возникли такие явления, как «кредиты в обмен на акции», зародилась олигархия. В более сбалансированной институциональной среде такому труднее произойти. Многие реформаторы, которые были бы весьма полезны на протяжении 1990-х и далее, оказались дискредитированы и политически похоронены после перехода на работу в лагерь Ельцина, который утонул вместе с опальным президентом.

Из-за отсутствия развития политических партий в 1991-1993 гг. российским политикам не хватало стимулов для непосредственной работы с населением и развития навыков продвижения политических идей и убеждения людей с помощью агитации. Большинство сосредоточилось на попытках достичь своих целей в коридорах власти. Рядовые избиратели не могли должным образом участвовать в создании демократических институтов.

Отметим, что ранний парламентаризм 1990-1993 гг. в России (и далее, с 1994 г.) не стал примером, который следовало бы тиражировать. Парламент с ожесточением отверг требования реформировать себя из устаревшей советской системы Съезда депутатов и ротируемого Верховного совета в профессиональный постоянно заседающий парламент. Даже когда в апреле 1993 г. 67% россиян проголосовали за роспуск российского парламента, Съезд депутатов категорически отказался самораспускаться (хотя срок его полномочий подходил к концу). Этот самороспуск помог бы избежать противостояния октября 1993 г.: президент Ельцин выступал за досрочные выборы президента и парламента как универсальный выход из кризиса. В результате массового ухода прореформенных депутатов на работу в ельцинскую администрацию парламента опасно повернулся в сторону контрреформенного большинства и сделал обструкционизм в отношении Ельцина своей главной задачей, что не отражало тогдашнего

общественного мнения.

В результате авторитет парламента как института в первые годы реформ упал до невероятно низкого уровня. Государственная дума не смогла вернуть его: с 1993 г. в ней также доминировали коммунисты и другие группы антиельцинской оппозиции, у нее сформировался схожий обструкционистский и ревизионистский имидж. Идея парламентаризма не получила широкого распространения в России — и это не только вина Ельцина или Путина. Необходимо принять специальные институциональные меры, чтобы парламент стал действующим демократическим институтом, не склонным к хаосу и захвату ревизионистскими силами. Примеры такого захвата парламента в посткоммунистическую эпоху широко известны — от Венгрии Виктора Орбана до Сербии Александара Вучича, Украины при Викторе Януковиче или Молдовы при Владимире Воронине и т.д.

Другой важный институциональный недостаток 1990-х г. — неспособность решить вопросы самоуправления региональных автономий. Ельцинская администрация не желала наделять регионы значительными полномочиями; споры о том, должны ли губернаторы напрямую избираться населением или назначаться централизованно, продолжались до 1996 г., когда специальное решение Конституционного суда установило, что губернаторы должны избираться. Однако в ельцинской Конституции 1993 г. не было прямого указания на то, что губернаторы российских регионов должны избираться непосредственно населением, что позволило Путину позднее отменить выборы губернаторов.

И Конституция 1993 г. не смогла должным образом прописать эти вопросы<sup>2</sup>. Акцент в статьях 71-72 сделан на составлении перечня вопросов исключительного ведения федеральной власти и совместного федерально-регионального ведения, в то время как статья 73 содержит пустую формулу «все, что не указано выше, остается в ведении регионов». **Полномочия регионов не определены, оставлен простор для последовавшего перераспределения власти в пользу федерального центра.** Конституция не определяла самостоятельную финансовую базу регионов, налоги с которой формируют исключительный источник региональных доходов, что позволило Путину перераспределить налоги в пользу федерального центра в 2004 г. (до контрреформы распределение

---

2 Предлагаемые поправки к статьям Конституции см. в Приложении.



налоговых доходов между центром и регионами составляло примерно 50% на 50%, после — федеральный центр получил около 65% всех доходов от консолидированных налоговых поступлений, оставив регионам только 35%). Отсутствие независимой доходной базы подорвало политическую автономию регионов и сами основы федерализма. Зависимость губернаторов от федеральных субсидий на финансирование жизненно важных региональных расходов сделала их более политически лояльными.

Еще один вопрос, который следовало бы прописать в Конституции, — базовая конструкция системы власти в регионах, гарантирующая необходимую систему сдержек и противовесов, уравнивающую силовую власть регионального правительства так же, как соответствующие сдержки должны уравнивать власть на федеральном уровне. В последующие годы губернаторы регионов широко злоупотребляли своими полномочиями по всей России, добровольно меняя порядок избрания и работы региональных законодательных органов и т.д.

Местное самоуправление в России де-факто так и не появилось после 1991 г. Полномочия и финансовая база местного самоуправления были крайне ограничены и примитивны; Конституция 1993 г. лишь декларативно провозгласила местное самоуправление, не предоставив реальных механизмов, гарантирующих его устойчивость и влияние. Прямые выборы мэров и глав районов были полностью отменены Путиным и регионами в 2000-х годах. Собственные налоговые доходы местных властей никогда не превышали 5% от общего объема консолидированного бюджета России. В 1998 г. в России был введен местный налог с продаж (максимум 5%), чтобы создать независимую налоговую базу для районов. Однако местные власти были вынуждены бороться с регионами за то, чтобы эти деньги действительно поступали в местные бюджеты, а Конституционный суд дважды признавал местный налог с продаж неконституционным. С 2004 г. этот налог был отменен, оставив местным властям крохи со стола общих доходов консолидированного бюджета.

Недостатки конструкции, касающиеся региональной автономии и местного самоуправления, вполне объяснимы. С начала 1990-х неопределенный статус российских регионов и их постоянные попытки проводить собственную протекционистскую политику и препятствовать федеральным реформам заставили ельцинский лагерь реформаторов стремиться к минимизации региональной автономии, чтобы обеспечить реализацию программы рыночных реформ. Политическое и общественное

осознание важности местного самоуправления было и остается низким — люди не понимают, зачем нужен еще один уровень управления, кроме федерального и регионального. Многочисленные резонансные случаи злоупотребления местной властью в городах, поселках и районах со стороны неадекватных популистов или откровенных преступников были использованы центральной властью как оправдание ликвидации автономии местного самоуправления. И федеральные, и региональные власти считали местное самоуправление нежелательным конкурентом в борьбе за контроль и совместными усилиями подавляли его появление.

**Однако там, где местное самоуправление смогло возникнуть и устоять, оно служило важным гарантом политической конкуренции, определенной степени свободы СМИ и прозрачности управления,** а также необходимым элементом системы политических сдержек и противовесов. В качестве примера можно привести острую политическую конкуренцию между губернаторами регионов и всенародно избранными мэрами региональных столиц, которая позволила сохранить значительную степень свободы прессы и политическую конкуренцию во многих регионах вплоть до 2000-х гг.

Еще одним системным провалом институционального строительства 1990-х стала неспособность создать функционирующую независимую судебную систему. Конституция 1993 г. сразу же установила, что судьи назначаются президентом (ст. 128), что фактически перекрыло возможность подлинной независимости судей. Исследование издания [«Проект» показало](#), что в 1995-2000 гг. 70-75% кандидатов на должность судьи были тесно связаны с административным и правоохранительным аппаратом — в их профессиональной биографии были либо административные, либо правоохранительные органы, — и только 20-25% кандидатов были выбраны из адвокатуры или корпоративного сектора. В путинскую эпоху баланс сместился еще сильнее.

Подведем итоги:

- Реформы были внезапными, у их акторов не было времени на тщательное планирование строительства демократических институтов;
- Обеспокоенное стремительно падающим уровнем жизни население было занято выживанием и не слишком заинтересовано в развитии политических институтов;
- Политический класс был поглощен борьбой за власть, любое институциональное строительство рассматривалось через призму

того, как институты повлияют на способность президента продвигать реформы или на способность его оппонентов препятствовать реформам (так родилась суперпрезидентская Конституция 1993 года);

- Парламент не смог стать эффективным и уважаемым политическим институтом, в результате чего спрос на парламентаризм в России невысок;
- Процесс разработки новой Конституции не был инклюзивным;
- Президент подавил развитие региональной автономии, заложив конституционные основы уничтожения федерализма Путиным в 2000-х годах;
- Не были проведены люстрации, и сотрудники советских спецслужб получили пропуск в гражданское управление новой России;
- И у президента, и у регионов были мотивы подавить развитие сильного местного самоуправления в России, которое так и не смогло эффективно утвердиться в качестве серьезной власти;
- У политиков не было стимула создавать партии и работать с электоратом – к этому привело как развитие «инсайдерской» политической культуры, так и разочарование и отстраненность российского населения от политики;
- Россия не смогла создать независимую судебную систему.

## Могло быть хуже?

В 1990-е годы многое могло пойти гораздо хуже.

Россия избежала тотальной войны всех против всех между регионами или войны против бывших советских республик, направленной на восстановление СССР, по сценарию Югославии при Слободане Милошевиче. В начале 1990-х многие регионы подумывали о независимости, но эти стремления были урегулированы путем переговоров и мирного заключения Федеративного договора в 1992 г. (Впрочем, кровавый пример подавления чеченской попытки отделиться показывает, что хотя Ельцин и предложил регионам брать столько суверенитета, сколько они смогут проглотить, он явно не имел в виду возможности их реального самоопределения.)

Антиельцинский переворот 1993 г. возглавили консерваторы и реваншисты, пытавшиеся силой восстановить СССР. В марте 1996 г.

Государственная дума, где большинство мест было у коммунистов и националистов, приняла резолюцию, призывающую к денонсации Беловежского соглашения 1991 г. о роспуске СССР (фактически открывая путь к действиям, направленным на восстановление Советского Союза силой). То, что эти попытки провалились, можно отчасти объяснить тем, что Ельцин сумел завоевать лояльность силовиков и спецслужб, но отчасти и плюралистической политической средой той эпохи. Позже, при авторитарной системе Путина, ревизионистская политика увенчалась успехом.

Экономические реформы могли быть гораздо менее успешными. Экономический рост начался уже в 1997 г., а с 1999 г. наступило десятилетие экономического бума со средним 7-процентным ежегодным ростом ВВП. Доля частного сектора в ВВП выросла. Плюралистическая среда 1990-х и отсутствие этатистской хватки в отношении бизнеса сыграли здесь важную роль. Как показал период нерешительности 1994-1996 годов<sup>3</sup>, заторможенные реформы могут существенно отсрочить рост, а активизация реформ (как это произошло после 1997 г.) — ускорить его. Без плюрализма, относительного смягчения правил для бизнеса и серьезных реформ Россия могла бы легко стагнировать десятилетиями.

## Какие уроки можно извлечь из событий 1990-х

Шансы на успешный демократический переход в следующий раз будут выше по следующим причинам:

- Следующий переходный период в России не будет осложнен сопоставимыми экономическими трудностями. Экономические проблемы России, вызванные западными санкциями, войной и неэффективностью путинской кумовской системы, сильны, но они не идут в сравнение с тем, с чем Россия столкнулась в 1991 г. — с крахом старых советских экономических механизмов и полным отсутствием рыночных отношений. В России все же есть функционирующая рыночная экономика, ее не надо строить с нуля.
- Примирение с Украиной и Западом (очевидно, что оно займет не один год, а возможно, и десятилетия) может дать значительный толчок

---

<sup>3</sup> В этот период видные реформаторы в основном находились вне правительства, в котором доминировала старая советская номенклатура.

российской экономике и обеспечить приток инвестиций. Инвесторы сохраняют большой интерес к России из-за размера ее рынка и других конкурентных преимуществ. При правильной экономической политике (о которой мы говорим в главе 6) экономическое развитие России будет сопоставимо с впечатляющим экономическим ростом 2000-х годов, а не с болезненным и медленным периодом институционального строительства 1990-х.

- Накопленные знания об опыте постсоветского перехода помогут избежать ошибок, допущенных в 1980-е и 1990-е. Тогда политики и население питали иллюзии относительно построения функционирующей демократии. Сейчас этих иллюзий нет, множество профессионалов в России и вне ее занимается изучением ошибок реформаторов и опыта транзита в разных государствах.
- Ценности нынешних сторонники реформ совпадают с ценностями огромной части населения. Это необходимость построения социально и экологически ответственной экономики; [снижение неравенства](#); борьба с кумовством, [коррупцией](#) и олигархией; помощь в развитии малого бизнеса вместо культивирования господства горстки государственных корпораций; примирение с цивилизованным миром и [прекращение войн](#). Это отличается от ситуации начала 1990-х, когда на повестке дня реформаторов было преимущественно построение свободной рыночной экономики.
- Долгие годы репрессий и подавления политической инициативы и самовыражения населения России создали спрос на политические институциональные реформы. Это подтверждает как популярность Алексея Навального и других оппозиционных политиков, так и электоральное поведение россиян (вспомним активную поддержку антивоенных кандидатов в президенты на выборах-2024). У оппозиционных политиков, экспертов, журналистов десятки миллионов подписчиков в YouTube — это свидетельство выраженного интереса к теме преобразований. Есть основание полагать, что в ходе следующей политической трансформации сформулированный низовой запрос на реформы будет гораздо сильнее и определеннее, чем в 1990-е.
- Несмотря на разногласия между российскими продемократическими политическими группами, есть широкий консенсус по основным направлениям политики, обсуждаемым в данном докладе (более подробно об этом говорится в главе 1). Также есть консенсус,

что эти разногласия могут быть разрешены путем проведения свободных и справедливых парламентских выборов и дальнейших цивилизованных переговоров по практической политике и программе реформ в рамках правительственных коалиционных соглашений между политическими партиями.

Вот некоторые важные уроки, которые следует извлечь из опыта постсоветского перехода:

### **1. Заранее планировать и определять приоритеты демократического институционального строительства**

Временной промежуток для реализации демократических реформ будет относительно коротким (мы рассматриваем временные факторы в главе 9), а результаты, которые должны быть достигнуты за этот короткий период, — значительными, иначе случится откат назад. Поэтому требуется тщательное предварительное планирование и быстрые действия по созданию крупных институтов. За несколько лет Россия должна превратиться в децентрализованную открытую страну с действующей системой сдержек и противовесов, которая справится с попытками демонтажа демократических институтов или возрождения империалистического реваншизма.

### **2. Создать быструю и эффективную систему сдержек, противовесов и экстренных тормозов, которые не дадут силовикам прийти к власти**

Основное внимание при построении демократических институтов переходного периода должно быть уделено созданию системы, которая предотвратит возрождение силового правления, подобного путинскому, и формированию инклюзивной политической системы, форма которой определяется широким кругом разнообразных акторов по всей стране, а не ограниченным числом игроков, связанных с федеральным правительством. Как показывает опыт 1990-х, хотя проимпериалистические и этатистские силы могут быть сильны, разнообразная, хоть и несовершенная система институтов предотвращает сползание страны к авторитаризму и агрессивному империализму. С другой стороны, описанные выше институциональные недостатки государственной системы 1990-х (слишком большой упор на власть президента как «гаранта» реформ при слабости других институтов) позволили разрушить хрупкую демократию и установить авторитарное правление силовиков.

Ключевые меры, по которым есть консенсус среди различных

политических сил, не только в либеральной части политического спектра, таковы:

- Ограничение полномочий президента<sup>4</sup> и федерального правительства;
- Максимальная передача полномочий парламенту;
- Установление значительной автономии регионов и местного самоуправления;
- Создание действительно независимой судебной системы;
- Создание законодательной базы, регулирующей отношения между властью и крупным бизнесом (в том числе законов, регулирующих конфликт интересов и лоббизм) для ограничения чрезмерного влияния крупного бизнеса на власть, как это было в 1990-е;
- Создание законодательной базы, ограничивающей влияние на СМИ как правительства, так и крупного бизнеса;
- Ограничение полномочий военных и силовых структур и создание сильной системы независимого гражданского надзора за этими структурами, чтобы предотвратить их использование для консолидации власти;
- Законодательное определение спектра действий, направленных на возможный недемократический захват власти, создание системы раннего предупреждения, защищающей демократические институты, и запуск дополнительного механизма общественного контроля (российского аналога Венецианской комиссии)<sup>5</sup>.

Некоторые из ключевых мер такого рода будут рассмотрены в этом докладе; возможны и другие, которые должны стать предметом тщательного общественного обсуждения.

### **3. Способствовать развитию парламентаризма**

Неудачный парламентский эксперимент 1990-х и начала 2000-х гг. стал фактором провала демократических реформ. Продвижение российского парламентаризма должно стать центральным направлением

---

4 Возможно, президентский пост вообще будет упразднен; это должно быть определено в ходе дальнейших обсуждений.

5 Например, когда правительство или связанные с правительством субъекты стремятся установить контроль над СМИ, или когда систему назначения государственных служащих или судей предлагается изменить в пользу увеличения полномочий центрального правительства. Такие шаги должны быть детально прописаны в законе, должен быть создан механизм общественного контроля, который будет срабатывать, как только кто-то предпринимает такие шаги.

строительства новых демократических институтов. Как сделать новый парламент успешным?

Парламент должен получить реальные полномочия по формированию исполнительной ветви власти. В 1990-е и 2000-е эти полномочия были в основном консультативными или ограничивались правом вето по некоторым важным вопросам (например, назначение главы правительства). Вместо этого парламент должен определять состав правительства в результате соглашений о парламентской коалиции. Процесс ведения переговоров и заключения таких коалиционных соглашений в результате свободных и справедливых выборов должен быть детально прописан в законе.

**Примат парламентаризма должен быть перенесен на региональные и местные уровни.** С начала 1990-х региональные и местные парламенты и законодательные советы быстро деградировали до статуса приложения к исполнительной власти, что способствовало упадку парламентаризма на общенациональном уровне. Региональные и местные законодательные органы должны получить решающие полномочия в формировании исполнительной власти и соответствующем контроле. Это должно ограничить полномочия исполнительной власти на региональном и местном уровнях в той же степени, что и на федеральном уровне.

Постоянный институционализированный надзор парламентских органов различных уровней по всей стране (федеральный, региональный, местный) за исполнительной властью должен стать основой новой системы власти и новой нормой российской демократической системы и страховкой от узурпации власти исполнительной властью. Но необходимо также создать механизмы защиты от потенциального захвата власти парламентом; мы наблюдали подобное в некоторых странах с переходной экономикой (включая даже страны-члены ЕС — например, Венгрию).

Наделение парламентских органов реальными полномочиями и коалиционная система будут стимулировать и развитие действующих представительных политических партий — то, чего не удалось достичь в ходе эксперимента 1990-х.

#### **4. Продвигать региональную автономию и местное самоуправление**

Неспособность создать сильную региональную автономию и сильное, наделенное полномочиями местное самоуправление стали ключевыми неудачами демократического эксперимента 1990-х. Содействие региональной автономии и местному самоуправлению — ключевой



элемент нашего видения новой, децентрализованной России, где граждане активно участвуют в демократическом управлении, а институциональные сдержки и противовесы защищают российскую демократию от отката. Более подробно эти вопросы рассматриваются в главе 5 нашего доклада.

### **5. Поощрять политические партии, создавать коалиции, постоянно взаимодействовать с избирателями**

Новая система должна создать гарантии процветания экосистемы независимых политических партий. Переход к парламентской системе управления на федеральном, региональном и местном уровнях даст партиям импульс для работы и будет стимулировать их к активному взаимодействию с низовыми избирателями — рядовыми членами российского общества — для обеспечения своих властных позиций.

### **6. Провести люстрации**

Сегодня активно обсуждается, что в начале 1990-х была упущена возможность провести люстрацию и закрыть сотрудникам бывших советских спецслужб путь в гражданское управление новой России. То, что бывшие сотрудники КГБ, в том числе Путин и его окружение, внедрились в систему власти, во многом способствовала гибели демократии: сотрудники спецслужб в Советском Союзе были обучены пренебрегать правами и достоинством человека.

Авторы доклада считают, что люстрация должна стать неотъемлемой частью нового демократического строительства в России. Нужно, чтобы новое правительство имело гражданскую направленность и не имело авторитарных и человеконенавистнических пристрастий. Хотя люстрация и не является панацеей, как думают многие, она может помочь в создании новой, ориентированной на гражданское общество системы власти. Опыт Центральной и Восточной Европы в проведении посткоммунистических люстраций должен быть детально проанализирован и грамотно применен в российских условиях.

### **7. Отказаться от империализма и милитаризма**

Ресентимент, тоска по огромному сильному государству, которого все боятся, принесли страшные последствия: войны в Чечне, Грузии, Молдове, Сирии, наконец, в Украине. Новый политический порядок был очищен от любого потенциального влияния агрессивной империалистической школы мысли и от любых средств, которые могут позволить России вести агрессивные войны в будущем. Такие механизмы должны учитывать опыт демократического государственного строительства в Германии и Японии

после 1945 г. Новые базовые правовые основы должны включать:

- Юридический отказ от империалистических и экспансионистских традиций;
- Признание полного суверенитета соседей России и любого государства, отказ от идеи «зон российского влияния», признание политики, направленной на подрыв суверенитета других государств, незаконной и наказуемой;
- Резкое сокращение разрешенного законом военного потенциала России до базовых потребностей обороны от возможной интервенции, полная ликвидация любых наступательных ударных сил и ликвидация технических возможностей для стратегического наращивания военного потенциала в научно-исследовательском и промышленном секторах.

### **8. Обеспечить свободу СМИ**

Как показывает опыт 1990-х и 2000-х, предвзятость СМИ может быть существенным негативным фактором, способствующим разочарованию граждан в демократии и создающим благоприятные условия для пропаганды, захвата частных СМИ и в конечном счете — для авторитарного захвата власти. Необходимы специальные механизмы для защиты СМИ от поглощения или неправомерного влияния со стороны государства или частных игроков (олигархов). В президентской программе Алексея Навального на 2018 год были [предложены](#) такие механизмы; эти вопросы рассматриваются и в нашем докладе.

### **9. Обеспечить приоритет прав и достоинства человека в законодательстве и политической системе**

Российская система управления, как и законодательная система, сформировавшиеся после 1991 г., были ориентированы в основном на полномочия государства и лишь ограниченно и декларативно уделяли внимание защите прав и достоинства человека. Они рассматриваются как вторичные по отношению к полномочиям государства, необходимым для обеспечения «порядка», «безопасности» и т.д. В Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях РФ существует огромный перекоп: простых граждан наказывают за малейшие преступления, а такие значимые преступления, как злоупотребление властью со стороны государственных чиновников, остаются безнаказанными или наказываются незначительно. Часть 3 статьи 55 Конституции РФ 1993 года открывает властям дорогу для любого злоупотребления гражданскими

правами: она позволяет законодательно урезать конституционные права граждан России «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Это положение широко использовалось Путиным с 2000 г. для внесения и принятия законов, направленных на ограничение полномочий граждан и расширение полномочий государства.