

Проект «Транзит»



Последовательность реформ



FREE
RUSSIA
FOUNDATION

2024

Василий Гатов



Когда случатся события, способные запустить заново процесс демократического транзита в России, перед потенциальными будущими реформаторами неизбежно встанет вопрос «с чего начать?», и можно только надеяться, что его будет сопровождать вопрос «как не допустить новых ошибок?». Уроки первого транзита достаточно полно анализируются в главах 1 и 3, и этот анализ, возможно, поможет будущему поколению политиков избежать повторения уже сделанных ошибок; однако необходимо предвидеть новые проблемы и иметь наготове идеи и инструментарий для их разрешения.

Смерть или любое другое исключение Путина не означают, что новая кремлевская власть тут же решит отменить все его законы, выпустить политических заключенных, приветствовать возвращение тех, кто находится в изгнании, и назначить свободные выборы. Гораздо вероятнее, что режиму, наоборот, потребуется ужесточение внутренней политики: преемнику Путина необходимо будет — даже при самых благих намерениях, — сначала консолидировать собственную власть, обеспечить ее удержание и стабильность. Мы исходим из предположения, что «внезапный» преемник Путина не будет заинтересован в продолжении войны в Украине, но не исключен вариант, при котором продолжение войны станет единственным инструментом достижения консенсуса в правящей верхушке. Текущая экономическая ситуация в РФ не является остро кризисной, но существует и вероятность резкого обострения социально-экономической напряженности, что, безусловно, повлияет на доступные варианты политики.

Долгая «осень патриарха», то есть еще один президентский срок Владимира Путина (которому в конце этого периода исполнится 78, как Сталину в 1953-м), усложнит попытки возвращения Российской Федерации как единого целого на путь демократического транзита.

Поэтому если в случае скорой (в течение года) смены власти имеет смысл говорить о последовательности действий в рамках единого российского государства, в котором, среди прочего, необходимо восстановить нормальные федеративные отношения, то во втором случае центральным вопросом становится проблема модерации распадающегося

имперского государства.

У движения России к новому периоду демократического транзита есть следующие стадии:

Стадия долгосрочной подготовки идет уже несколько лет, в том числе усилиями таких проектов, как [«Рефорум»](#), [Re:Russia](#) и некоторых других. Одновременно необходимо вести политическую работу как в эмиграции, так и внутри России по формированию консенсуса вокруг общего направления реформ, созданию потенциальных рамочных коалиций и союзов, которые могут быть активированы, как только позволит ситуация.

Стадия детализации и коррекции, а также питчинга в момент кризиса. Каким бы образом ни закончился личный режим Владимира Путина, маловероятно, что его потенциальные преемники располагают (или будут располагать) продуманными планами, что следует делать после его ухода. Готовность режима преемника к демонтажу репрессивного наследия Путина открывает ограниченные возможности для предложения разумных планов и дорожных карт, продуманных в предыдущий период. Наличие прото-союзов политических сил, которые представляют существенные группы населения и располагают готовой и продуманной повесткой будущих изменений, позволяет повысить вес либеральной группы в будущем неизбежном «круглом столе».

Стадия «круглого стола»¹, когда различные политические силы договариваются о правилах, на которых произойдет возвращение к гражданскому, выборному, представительному демократическому режиму. Причины, по которым авторитарная власть соглашается на формат «круглого стола», как правило, лежат в области массового недовольства, экономического и социального кризиса, из которого нет «силового» выхода. Опыт Испании и Польши в 1980-х особенно релевантен для будущей России, поскольку в обоих случаях происходила демократизация достаточно жестких авторитарных режимов (в случае Польши еще и в рамках присутствия войск СССР). Особенности такого формата — особенно в ситуации, когда слабеющая авторитарная власть соглашается на

1 Политический формат «круглого стола» несколько раз использовался в процессе переустройства государства как метод достижения соглашений о будущих реформах. Наиболее известен опыт «круглого стола» в Польше в финале коммунистического режима (см. например, подробные разборы Алексея Макаркина или Брайяна Портера). Пакт Монклоа, положивший конец диктатуре Франко в Испании, содержал элементы «круглого стола», хотя и не назывался так. Формат «круглого стола» неоднократно применялся для обсуждения проблем деколонизации (Британская Империя и Индия, 1930-1932 гг., Нидерланды и Индонезия, 1949 г., Бельгия и Конго, 1960 г.). Будущая демократизация России должна содержать существенный элемент «деколонизации» — правда, не от внешнего сюзерена, а от внутреннего узурпатора.

переговоры под давлением, — в постепенном «перетекании» легитимности и фактической власти от диктатора (или партии) в руки институтов, создание которых согласовано в рамках «круглого стола». Вероятно (но не обязательно), в этот период происходит окончательный демонтаж квази-институтов, созданных путинским режимом, и формирование новых— возможно, на предложенных либеральными проектами принципах. Следует учитывать, что формат «круглого стола» возникает почти исключительно в результате доброй воли гегемона (власти), вынужденной или инициативной; как правило, **это способ избежать революционного насилия как метода смены режима, а также обеспечить определенные гарантии представителям авторитарной/тоталитарной власти после свободных выборов.**

Стадия «нового парламента», когда все или часть проработанных предложений проводятся через законодательные органы и становятся законами, при этом либеральные фракции в состоянии добиваться учета интересов своих избирателей и демократического устройства страны в целом.

Стадия правительства национального доверия, когда в результате выборов все или большинство политических сил соглашаются на широкое коалиционное правительство, сотрудничество в парламенте и местных органах власти на определенный период для «лечения» общества и страны от ран и болезней, нанесенных режимом Путина. Такое соглашение было бы идеальным форматом для возвращения России на путь демократического транзита.

Несмотря на существенные различия между теми обстоятельствами, которые будут сопутствовать новому запуску демократического транзита «раньше» и «сильно позже», в обеих случаях есть общие фундаментальные проблемы. Например, вполне вероятно, что для консолидации власти и исключения политической смуты потенциальному преемнику Путина в первом варианте придется ввести военное положение, полностью отменив гражданские свободы. Несмотря на радикальную антидемократичность таких мер, они могут позволить избавиться от некоторых персоналий и институтов (квази-институтов), возникших при Путине. Однако одновременно сокращается и спектр политических сил, с которыми промежуточный режим соглашается обсуждать будущее. Наоборот, во втором варианте, когда финал режима переходит в масштабный гражданско-военный конфликт на значительной территории, будущие реформаторы могут столкнуться с радикальным

регионализмом, который — при общем согласии на сохранение федерации, — будет настаивать на приоритете местного законодательства и местной, в том числе религиозной интерпретации прав. И в том, и в другом случае потенциальные либерально-демократические реформы должны будут учитывать сложившиеся обстоятельства и адаптироваться к ним.

Попробуем описать общие задачи ниже. Естественно, задачей «нулевого» уровня является прекращение военных действий в Украине и запуск переговорного процесса. Второй «нулевой» задачей является установление контроля над Вооруженными силами РФ и Росгвардией.

Демонтаж репрессивного законодательства (до «круглого стола»)

Вне зависимости от того, когда происходит «вычитание» Путина и начало изменения его режима, ключевым условием движения к более открытому, потенциально демократическому государству в России является решение об отмене всего репрессивного законодательства, принятого в России как минимум после 2011 г. (окончания срока полномочий последней относительно легитимной Государственной думы). Без выполнения этого условия невозможны такие важнейшие для будущего страны действия, как освобождение и реабилитация всех политических заключенных, осужденных по законам, принятых нелегитимными составами Госдумы, и расследование в отношении сотрудников правоохранительных органов (ФСБ, МВД, СК и др.), использовавших отмененное законодательство для политического преследования.

Демонтаж репрессивного законодательства предполагает в том числе отмену статусов «нежелательных организаций» и «иностранных агентов», открывая таким образом путь к участию в политической жизни России многим организациям и персонам, и снимает проблемы финансирования политической деятельности извне (возможно, на определенный период времени).

Демонтаж правоприменения ad hoc и первичная реформа/ропуск органов безопасности (до «круглого стола»)

Должны быть приняты и осуществлены решения о ликвидации как минимум подразделений, а при возможности (и консенсусе с текущей властью) и государственных органов, ответственных за нарушение прав человека, применение незаконных методов и форм преследования и отсутствия деятельного раскаяния сотрудников.

Формирование политически нейтральных/переходных органов исполнительной власти и первичного гражданского контроля над Вооруженными силами, Росгвардией и другими военизированными структурами (в процессе «круглого стола»)

Само по себе формирование структуры «круглого стола» будет означать возвращение в социально-политический процесс сил, сторонники и руководители которых оказались жертвами незаконных репрессий. При этом лидер или группа лидеров, которые меняют курс пост-путинского государства в направлении либерализации, будут как минимум соучастниками незаконных и преступных действий режима, свершившихся до начала процесса национального примирения и согласия. Соответственно, оппозиционные лидеры должны заранее согласиться на определенный уровень сотрудничества с постпутинскими чиновниками, участвующими в переходном процессе. Несмотря на оправданность требований люстрации и судебного преследования широких групп в окружении Путина, необходимо понимать, что их решение согласиться с демократизацией страны является проявлением доброй воли и они идут на это не столько из альтруизма, сколько из корыстных соображений (сохранение капитала, нажитого во времена Путина, возможность избежать люстраций и тем более уголовного преследования и т.д.).

По возможности в процессе согласования повестки «круглого стола» должны быть достигнуты договоренности о формировании временного внепартийного правительства с достаточными полномочиями для управления экономикой России — наряду с обязательным созданием (скорее всего, на паритетной основе с участием максимально широкого

спектра политических сил) временных органов гражданского контроля за вооруженными силами, Росгвардией и другими военизированными государственными организациями прежде всего МВД и ФСИН.

Обеспечение переходного правосудия (первичная реформа судов) (в процессе «круглого стола»)

Одной из задач «круглого стола» станет первичная реформа судебной системы. Созданная в 2003-2023 гг. система судов и особенно отбора судей должна быть заменена временной конструкцией, способной обеспечить первичное правосудие по большинству дел уголовного, гражданского и семейного производства. Вероятно, переходное правосудие должно быть ограничено и по сроку действия, и по компетенциям, с переносом рассмотрения любых сложных (в том числе с потенциальным участием присяжных) дел на период, когда будут сформированы полноценные суды всех инстанций.

В периоде переходного правосудия ключевую роль играют суды первой и кассационной инстанций, которые должны быть сформированы из граждан, обладающих юридическим образованием, но никак не вовлеченных (через проверки, в том числе на полиграфе) в репрессивные акты предыдущего периода.

Создание правовых основ нового федеративного договора и процедуры (в процессе «круглого стола»)

Если транзит начнется через несколько лет, возможно, этот пункт станет первым. Существование государства в (условно) современных границах будет возможно только при определении условий, выгодных для национальных регионов и их фиксации в новом федеративном договоре, который должен быть предшественником Конституции, а не ее частью или следствием. Соответственно, проблема устройства федерации, разделения и баланса полномочий между субъектами и федеральной властью, вопросы принятия, выхода и исключения субъектов из федерации должны быть обдуманы и осмыслены задолго до того, как эта проблема окажется в центре внимания. Проект федеративного договора должен быть готов и первично согласован в процессе деятельности «круглого стола»: только акт переучреждения федерации может определить правовые формулы в части федеральных, региональных и местных полномочий,

вопросов совместного ведения и гарантий представительства регионов в федеральной законодательной власти, требующих отражения как в будущей Конституции, так и в других конституционных законах.

Создание правовых основ конституционного процесса (в процессе «круглого стола»)

Скорее всего, состав «круглого стола» сойдется в консенсусе, что новой России (Российской Федерации) потребуется новый вариант Основного закона. Наиболее вероятным решением будет формирование одной или нескольких рабочих групп, состоящих из ученых-юристов и политиков, которые предложат базовые варианты новой Конституции (на основе согласованных на «круглом столе» базовых соглашений, например, о парламентской или президентско-парламентской формах правления). Одновременно «круглый стол» должен определить сроки, параметры и правила формирования конституционного совещания, уполномоченного принимать (а в будущем — корректировать и изменять) Основной закон. Решения «круглого стола» должны быть максимально близки к будущим законам (разделам Конституции), определяющим принятие оной, ее правки и дополнения.

Формирование новых органов проведения выборов, референдумов и контроля за местными выборами (результат «круглого стола»)

«Круглый стол» должен согласовать группу вопросов, связанных с волеизъявлением граждан (иным, чем одобрение Конституции, если будет принято решение об одобрении Основного закона прямым голосованием граждан). В зависимости от принятых решений, например, можно (или нельзя) будет совмещать референдумы с голосованиями по выборам в федеральные, региональные и местные органы власти. Должны быть проработаны и приняты первичные решения о том, допустимо или нет формирование избирательных блоков, каковы полномочия избирательных комиссий в первых выборах (они должны быть существенно расширены), определены процедуры разрешения споров и конфликтов.

Конституционное дополнительное законодательное установление свободы слова, собраний, протестов, партий и др.

Учитывая особенности российской политической истории, одной из важнейших задач до-выборной работы либеральных сил является дополнительное явное конституирование гражданских прав и свобод, необходимых для сопротивления узурпации власти, политическому доминированию и автократии. Потребуется дополнительное регулирование, включенное в Основной закон как законодательство прямого действия, запрещающее любые ограничения свободы слова, собраний, протестов, партий и иных общественных объединений. Будущей России необходим аналог Билля о правах, неотделимого от Конституции, но специально продуманного для того, чтобы была невозможна судебная ревизия его положений.

Проведение свободных, открытых конкурентных выборов, признаваемых другими странами (результат «круглого стола»).

Либеральные силы будут представлять незначительную (сначала) группу российских избирателей, но крайне важно, чтобы эта фракция располагала программой действий — в части законодательства, социального государства, прав человека, международных отношений и т.д., — позволяющей расширять электоральную базу. Рассчитывать на что-то большее, чем фракция меньшинства в первых итерациях нового российского парламента, — это, безусловно, ничуть не лучше, чем верить в мир розовых пони и единорогов. Однако ключевая задача либерального меньшинства — отстаивание принципов институционального устройства государства, меритократии, торжества и превалентности законов, политической нейтральности правоприменительной системы.

Очередность задач по перестройке политической и правовой системы будет различаться, если изменения начнутся раньше (в горизонте 12 месяцев) и позже, в конце или за пределами очередного срока президентства Владимира Путина (за горизонтом 6 лет).

Дополнительные конкретные задачи для «близкого» варианта должны исходить из тех обстоятельств, которые сегодня воздействуют на

внутреннюю и внешнюю политику России, с необходимостью скорейшей коррекции курса.

Среди задач либеральных и демократических сил, помимо конституционной реформы и перехода к сбалансированной институциональной системе власти, вклинивается — с высоким приоритетом — **задача восстановления международных отношений**, прежде всего с теми странами, которые путинский режим называет «недружественными», при одновременном четком контроле за восточным направлением российской внешней политики, чтобы предотвратить (как минимум) недовольство Китая возможным возвращением России в сферу влияния Запада. Скорее всего, потенциальный преемник Путина будет заинтересован как минимум в переводе отношений с Западом в конструктивное русло. Для этого потребуются не только замена дипломатических представителей в соответствующих странах, но и перестройка Министерства иностранных дел, его отношений с органами разведки и безопасности. Эта задача важна именно для раннего переходного периода: постпутинская Россия должна убедить ключевых противников политики Путина, что поворот осуществляется, говоря словами Ленина, всерьез и надолго.

Важной целью станет **восстановления доверия населения к ценностям демократии, конкурентной политики и уважения к правам человека**. Эти вопросы отдельно рассмотрены в главе 9, а проблемы восстановления прав личности и гражданина, равно как и уважения к ним, — в главе 4. Политическим силам необходимо проявлять сдержанность, не использовать приемы пропаганды и стремиться развивать в гражданах заинтересованность в участии в политической деятельности, а не «перепрограммировать» их теми же средствами, которыми Путин и его медиа-машина довели россиян до жизни такой.

Хочется надеяться, что потенциальный преемник Владимира Путина будет заинтересован в **завершении войны в Украине и достижении консенсусного мирного урегулирования**. Вполне вероятно, что исходное разрешение военной стадии состоится еще до вовлечения демократических сил; по понятным причинам в условиях промежуточной военной диктатуры, которая потребуется преемнику для консолидации власти, будет проще (если вообще потребуется) объяснять причины неблагоприятного для РФ исхода войны, подавлять возможное сопротивление и неизбежные конфликты.

В любом случае в «близком» варианте потребуется сложная и

серьезная политическая работа по модерации последствий войны — как в рамках возмещения Украине нанесенного материального ущерба, так и в рамках лечения российского общества от полученных в ходе войны травм. Излишнее стремление «любой ценой» загладить вину и наказать виновных явно не будут способствовать позитивному общественному мнению.

Задачи «длинного варианта»

Какой будет Россия, если Владимир Путин будет править страной еще 6 лет или больше? Используя экстраполяцию, можно предположить, что:

- режим все больше будет полагаться на ad hoc институты управления и контроля (разнообразные комитеты, комиссии, специальные агентства) для осуществления оперативного управления; страна будет и дальше погружаться в «правовое средневековье»;
- политика изоляции и самоизоляции продолжатся как минимум столько же, сколько война в Украине; подлинного «разворота на Восток» (или в Африку) не случится: Путин рано или поздно решит, что Китай тоже вмешивается во внутренние дела РФ, на африканские авантюры не хватит ни денег, ни ресурсов, съедаемых войной в Украине, и пр.;
- запретительное законодательство за эти годы станет настолько обширным, что исполнительная власть начнет путаться в вопросах о том, что разрешено;
- по мере физического ослабления Путина часть его полномочий, прежде всего в рамках оперативных решений, будет полуофициально передана некоему коллективному органу (новое политбюро), где будут представлены фактические стейкхолдеры режима, то есть те, кто определит курс страны после Путина.

Представляется, что к концу следующего срока Путина Российская Федерация подойдет ослабленным, но милитаризированным государством с ворохом внутренних конфликтов, в том числе и подавляемых, находящимся в высокой степени изоляции от остального мира. Внутренние проблемы в экономике, в психологическом состоянии значительных групп населения, в той или иной степени травмированных войной в Украине (дай бог, чтобы только в Украине), деградирующие образование, медицина, наука и культура — при том, что пропаганда

рассказывает про небывалый расцвет всего, и прежде всего Вооруженных сил РФ.

Крайне неустойчивое государство может быть подкошено любым острым кризисом в центре власти — что, возможно, и произойдет, когда на фоне физического конца жизни Владимира Путина фракции в его окружении начнут делить падающие обломки власти. Обостряющиеся противоречия выльются, к сожалению, в почти неизбежное насилие, локальные конфликты и рост сепаратистских настроений в регионах.

В «длинном варианте» путь к запуску транзита лежит, скорее всего, через рост политического напряжения в крупнейших городах страны. Открытое применение насилия, в особенности фракционного (мы указали выше, что за власть борются фракции из окружения Путина), провоцирует на рост беспорядков, крупные неорганизованные, а потом, возможно, и организованные выступления. Вероятность локального объединения противников власти в широком политическом спектре становится выше, а способность к использованию подавления со стороны властей — меньше. Скорее всего, случается местный переход власти, когда крупнейшие города переходят под контроль протестующих и их политических лидеров. События в Москве, Петербурге или Новосибирске не синхронны, имеют разные лозунги, за исключением главного — стремления к большей независимости и самостоятельности именно региональной власти. Федеральный центр стремительно теряет ресурсы, прежде всего военные и силовые. Армия фактически оставляет фронт, стремясь соединениями и поодиночке (но с оружием) поучаствовать в дележе наследства Путина и власти.

Мы не знаем, каким именно извилистым путем в таком случае в России может снова начаться транзит, но условия, в которых потребуется заниматься реформами, достаточно предсказуемы. Процесс, который в данном случае действительно можно называть спасением России, может возглавить только решительный лидер, способный к переговорам и созданию альянсов, заинтересованный в том, чтобы остановить хаос и войну всех против всех. Он может быть демократом-идеалистом, но изначально ему придется реализовывать повестку консолидации власти хотя бы в той мере, которая от авторитарной политики позволит двигаться к переоформлению федерации и переустройству государства.

В определенном смысле это менее проблемная задача, чем, как в «близком» варианте, выпилить новую Россию из массива наслоений: многие законы и правила будут просто отменены без

особых расшаркиваний перед остатками предыдущего режима (или режимов), воссоздание федерации можно запустить немедленно, распустив предыдущую версию и объявив новую — добровольную для всех регионов, с собственным видением автономии и регионального устройства.

В отличие от «близкого» варианта, в котором необходимость сотрудничества с прошлым очевидна, военно-революционное развитие ситуации требует только наличия ясной идеи, политической воли и реализующей ее силы — видимо, как и в 1918 г., некоей «революционной гвардии», защищающей новый режим, но существующей лишь до восстановления органов правопорядка.

Фактически последствия «длинного варианта» потребуют создания государства «снизу»: через местное самоуправление, которое неизбежно усилится в процессе кризиса, к региональному уровню (который необходимо пересоздать для решения вопроса о членстве в федерации) и только потом — к формулированию идеи организации федерального уровня.

Только после того, как федеральные отношения будут построены заново, можно будет переходить от временных решений по организации страны к постоянным — с теми же общими компонентами.