Проект «Транзит»

Дорожная карта демократизации России

FREE
RUSSIA
FOUNDATION

Проект «Транзит»

Дорожная карта демократизации России

FREE
RUSSIA
FOUNDATION

www.4freerussia.org

2024

В интересах и россиян, и мирового демократического сообщества — чтобы Россия стала конструктивным и мирным игроком, управляемым верховенством права, и перестала быть изгоем, не имеющим права голоса, опасным для себя и мира. Проект «Транзит» предлагает план, который поможет достичь этой цели.

Задача проекта — сформулировать всеобъемлющую дорожную карту политического перехода к демократии для постпутинской России, определить ключевые направления реформ и их цели, рассмотреть, какой конкретный вклад в эти преобразования могут внести заинтересованные стороны и группы внутри России и за рубежом, а также привлечь широкие слои российского гражданского общества к доработке этих концепций и рекомендаций.

Проект «Транзит» организовал глубокую интеллектуальную работу лидеров гражданского общества в изгнании. Это первый и уникальный опыт взаимодействия ученых, политиков, юристов, гражданского общества, резидентов ресурсных центров Reforum Space для выработки единого алгоритма реформ. Мы гордимся тем, что смогли привлечь в проект специалистов разных направлений, из разных стран, сотрудничающих с крупнейшими научными учреждениями мира.

Содержание

Наши эксперты 6

Глава I. Россия-2024: обзор политической ситуации. *Владимир Милов* 10

Почему мы полагаем перемены в России возможными, и каково консенсусное видение необходимых преобразований.

Глава II. Сценарии демократического транзита. *Василий Жарков, Николай Петров* 23

Три варианта окончания режима Путина. Что придет ему на смену, и при каких условиях возможен поворот к демократии.

Глава III. Чему нас учит опыт постсоветских реформ в России. *Владимир Милов* 37

Что стало причиной неудачи предыдущей попытки транзита, и почему шансы на успешную демократизацию в следующий раз будут выше.

Глава IV. Восстановление основных свобод. *Ольга Хвостунова, дата-отдел ОВД-Инфо* 56

Россия при Путине стала одним из главных мировых нарушителей прав человека. Что нужно, чтобы реформировать Россию в правовое государство.

Глава V. Большая деволюция для России. *Ирина Бусыгина, Михаил Филиппов* 86

Как выстроить новую систему власти, перераспределив полномочия по вертикали и по горизонтали и создав иную систему стимулов.

Глава VI. Децентрализация экономики. *Сергей Гуриев, Владимир Милов* 120

Как восстановить экономику после войны, сделать ее демократической и направить экономическую политику на стимулирование частной инициативы и инвестиций.

Глава VII. Установление верховенства права. *Екатерина Мишина* 133

Как создать условия, при которых суды и судьи смогут быть действительно независимыми.

Глава VIII. Россия в мире со всем миром. *Василий Жарков* 173

Какова роль модернизации общества в восстановлении отношений со странами Запада, и в чем опасность политики сдерживания.

Глава IX. Последовательность реформ. *Василий Гатов* 200

В каком порядке проводить преобразования. Пять основных стадий транзита к демократии.

Глава X. Властные коалиции. *Василий Жарков* 213

Что нужно, чтобы российские элиты решились на перемены в своей стране, возможен ли сегодня диалог с ними.

Глава XI. Как обеспечить поддержку и доверие россиян. *Аббас Галлямов* 243

Как граждане России в массе своей отнесутся к переменам, и как сделать, чтобы в ходе транзита был удовлетворен растущий запрос на справедливость.

Глава XII. Роль международных организаций. *Василий Гатов, Вадим Гришин* 273

Какой может быть роль Запада в российском транзите к демократии.

Приложение 1. Методология 293

Приложение 2. Критика и реакция 301

Приложение 3. Законодательство будущей России: проекты и пояснительные записки 306

В этом разделе российские правоведы предлагают законодательные инициативы и пояснительные записки к ним, которые позволят воплотить в жизнь предложения экспертов проекта.

Конституция Российской Федерации. *Илья Шаблинский, Ирина Алебастрова, Екатерина Мишина* 307

Закон о законах. *Елена Лукьянова, Ирина Алебастрова* 351

Уголовный и Уголовно-процессуальный кодекс. *Мария Воскобитова* 371

Законодательство о выборах. *Павел Евгеньев (рец. Елена Лукьянова)* 389

Закон о свободе информации и выражения мнения. *Андрей Рихтер* 412

Наши эксперты

Ирина Алебастрова, д.ю.н. (тема диссертации – «Социальная солидарность в конституционном праве»). Специализируется на юридических исследованиях, область особого интереса – конституционное право. Была профессором ведущих российских юридических вузов, занималась и занимается преподаванием различных юридических дисциплин. В настоящее время профессор Свободного университета/Brīvā Universitāte.

Ирина Бусыгина, научный сотрудник Центра Дэвиса (Центр российских и евразийских исследований) в Гарвардском университете. До 2022 г. профессор сравнительной политологии Высшей школы экономики (Санкт-Петербург, Россия) и директор Центра сравнительных исследований проблем власти и управления. Автор девяти научных монографий и более 200 научных статей на английском, немецком и русском языках. Ее научные интересы включают сравнительный федерализм и децентрализацию, российскую внешнюю политику, отношения Европейского Союза и России.

Мария Воскобитова, к.ю.н. Начала карьеру в 1999 г. в качестве юриста по правам человека и сейчас имеет несколько дел, находящихся на рассмотрении ЕСПЧ. Автор ряда статей по различным аспектам прецедентного права ЕСПЧ. Имеет большой опыт реализации международных программ в области верховенства закона, развития профессиональных навыков, юридической профессии и программ по правам человека.

Аббас Галлямов, политолог, политтехнолог, публицист и государственный деятель. В 2008-2010 гг. состоял в группе спичрайтеров премьер-министра РФ. Работал заместителем руководителя администрации президента Республики Башкортостан. Консультировал избирательные кампании во многих регионах России. Регулярно выступает я в эфирах русскоязычных интернет-изданий, комментатор для ряда международных СМИ.

Василий Гатов, медиааналитик, журналист с 35-летним стажем в российских и зарубежных медиа, приглашенный научный сотрудник Анненбергской школы коммуникаций и журналистики в Университете Южной Калифорнии (США). Автор репортажей о катастрофе на Чернобыльской АЭС, неудавшемся государственном перевороте 1991-го, первой чеченской войне. Был исполнительным директором и стратегом нескольких российских медиакомпаний. Создатель Novosti Media Lab — исследовательской организации, занимавшейся продвижением инноваций в области коммуникации и социального воздействия СМИ.

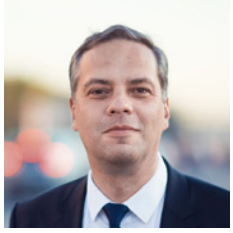
Вадим Гришин, профессор, преподаватель Джорджтаунского университета и университета Джорджа Вашингтона (Вашингтон, округ Колумбия, США). Имеет обширный опыт работы с Бреттон-Вудскими институтами: был членом правления группы Всемирного банка, занимал должность старшего советника в Международном валютном фонде и консультанта в Международной финансовой корпорации. Профессионально занимается экономической дипломатией с начала 1990-х гг.

Сергей Гуриев, д.э.н., профессор, провост парижского Института политических исследований (Sciences Po), следующий декан Лондонской школы бизнеса. Ректор Российской экономической школы (2004-2013). Главный экономист Европейского банка реконструкции и развития (2015-2019). Президент Центра экономических и финансовых исследований и разработок РЭШ (2005-2013). Автор множества публикаций и книг по экономике.

Василий Жарков, исследователь, приглашенный лектор в Европейском гуманитарном университете (Вильнюс, Литва). С 2010 г. возглавлял кафедру политологии, а с 2017 по 2022 г. работал деканом факультета политических наук Московской высшей школы социальных и экономических наук (Шанинки). С 2015 г. является экспертом Школы гражданского просвещения Sapere Aude Елены Немировской и Юрия Сенокосова. Как публицист сотрудничает с различными либеральными медиа в России и в эмиграции, в том числе с «Новой газетой», The Moscow Times и журналом «Горби».

Елена Лукьянова, д.ю.н., юрист, адвокат. В 1983-2013 гг. ассистент, доцент, профессор юридического факультета МГУ им. М.В, Ломоносова (Москва, Россия). Профессор кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (2013-2020). Член Общественной палаты России (2010-2014). Одна из основателей и профессор Свободного университета/ Brīvā Universitāte. Лауреат премии Московской Хельсинкской группы в области защиты прав человека и премии «Профессия — журналист».

Наталья Лунде, редактор проекта «Транзит». Вице-президент по глобальным операциям Free Russia Foundation. Работала в трех известных аналитических центрах округа Колумбия: в должности вице-президента по развитию и коммуникациям в Фонде Потомак занималась вопросами трансатлантической безопасности с акцентом на Балтийский регион и Украину (2015-2017); на позиции директора по связям с общественностью в Центре стратегических и бюджетных оценок руководила работой с Пентагоном, Конгрессом США, СМИ и оборонной промышленностью (2006-2015); была помощником директора по вопросам Конгресса и внешней политики США в Совете по международным отношениям (2005-2006).



Владимир Милов, политик, экономист, общественный деятель, вице-президент Free Russia Foundation. Председатель партии «Демократический выбор» (2012-2015), с мая по октябрь 2002 г. — заместитель министра энергетики России. Член федерального политсовета движения «Солидарность» (2008-2010). Один из создателей коалиции «За Россию без произвола и коррупции». Вместе с Борисом Немцовым выступил соавтором антикоррупционных докладов «Путин. Итоги. 10 лет» (2010) и «Путин. Коррупция» (2011).

Екатерина Мишина, к.ю.н., советник юстиции I класса. Работала главным консультантом председателя Конституционного суда РФ (1995-1997). С 2005 по 2014 г. — доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». В качестве приглашенного профессора преподавала в Мичиганском университете (школа права в 2012-2013 гг., департамент политических наук в 2014-2016 гг.) и Школе права FGV São Paulo (2011). С сентября 2020 г. — профессор Свободного университета/Brīvā Universitāte. Автор более 90 публикаций по вопросам российского конституционного права, постсоветской трансформации и пр.

Николай Петров, приглашенный исследователь в Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) в Берлине, специализируется на внутренней политике России и ее влиянии на внешнюю политику, политическом режиме в России, элитах и принятии решений. Научный сотрудник The Russia Program Global Academy Университета Джорджа Вашингтона (США), консультант Королевского института международных отношений (Chatham House) в Лондоне. Автор и редактор многочисленных публикаций.

Андрей Рихтер, профессор-исследователь национального университета имени Коменского в Братиславе. Доктор филологических наук в области журналистики, профессор медиаисследований в Словацкой Республике. Работал директором и старшим советником Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в Вене. Преподавал в университетах ряда стран. В России был директором Института проблем информационного права, а также заведующим кафедрой истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики МГУ.

Михаил Филиппов, политолог, профессор Университета Бинхэмтон (штат Нью-Йорк, США). Изучает сравнительный федерализм, межправительственные отношения и европейскую политику. Его исследования посвящены договорным аспектам федеративных соглашений, выбору и реализации разграничения юрисдикции в демократических федерациях, а также роли политического агентства в выживании федерации. Получил степень магистра экономики и политологии в Калифорнийском технологическом институте (США) и степень доктора философии в области экономики и политологии в Калифорнийском технологическом институте.

Ольга Хвостунова, к.ф.н., независимый исследователь, автор журналистских и научных публикаций, соавтор учебника для вузов «СМИ и политика». Специалист в области медиа, политической журналистики и экспертных институтов. В рамках программы Фулбрайта была приглашенным исследователем в Колумбийском университете (2010-2011). Работала в Институте современной России (2011-2022) и во Free Russia Foundation (2022-2023). С 2023 г. аспирант факультета политологии Университета Стоуни Брук (США).

Илья Шаблинский, д.ю.н., автор нескольких монографий, проживает в Латвии. Профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва) в 2000-2022 гг.

Глава I

Россия-2024: обзор политической ситуации

Владимир Милов

После вторжения в Украину Россия стала самой агрессивной диктатурой в мире. Оппозиционная деятельность и просто критика власти криминализированы, политзаключенных кратно больше, чем в позднесоветские времена. Большинство россиян, кажется, поддерживает политику правительства. Большинство независимых общественных деятелей либо арестованы, либо в изгнании.

Но есть фундаментальные факторы, указывающие на слабость нынешнего политического режима и его неустойчивость в долгосрочной перспективе.

Авторитарные режимы склонны к неожиданным крахам. Кто мог предсказать распад Советского Союза? Президент США Джордж Буш-старший обещал «поддерживать самые прочные отношения с советским правительством» еще 1 августа 1991 г., за три недели до государственного переворота. Политики и эксперты демократического мира оказались совершенно не готовы к «арабской весне» 2011-го (и это, заметим, поспособствовало провалу попыток преобразований в Тунисе, Египте и Ливии).

Открытие окна возможностей для демократических преобразований может быть быстрым и неожиданным, а неготовность к ним — дорого обойтись и самой стране, и остальному миру. Например, она с большой вероятностью приведет к возрождению агрессивной диктатуры.

Примеры же успешного перехода от авторитаризма к демократии включали опыт обширного планирования демократического государственного строительства, в том числе из-за рубежа. Так прошли переходы в Бразилии и Южной Корее, где Фернандо Энрике Кардозу и Ким Дэ Чжун создали планы преобразований еще в то время, когда автократии в этих странах казались сильными.

Достойный, убедительный план перехода может вдохновить продемократически настроенных россиян, деморализованных сегодня опытом неудавшегося демократического эксперимента 1990-х. Поэтому **проект «Транзит» в понимании его авторов — не только шаг к планированию перехода к демократическому будущему России, но и инструмент вовлечения россиян в дискуссию о будущем своей страны.** Именно в таких дебатах рождается демократия.

Почему империалистическая диктатура в России неустойчива

Наблюдатели, считающие, что путинский автократический режим в Москве глубоко укоренился в обществе, приводят следующие аргументы:

- исторический опыт (доминируют столетия авторитарного правления и агрессивное поведение России по отношению к соседям);
- лояльность российской элиты к диктаторскому правлению и империализму;
- доминирующая общественная поддержка политики Владимира Путина;
- отсутствие заметных протестов против диктатуры Путина и войны в Украине;
- консерватизм российского общества.

При детальном рассмотрении ни один из этих факторов не является основополагающим. И с российской элитой и обществом все не так просто.

Хотя путинский режим часто ведет себя так, будто мотивирован радикальной идеологией, он совершенно не похож ни на нацистскую партию в гитлеровской Германии, ни на массовое религиозное фундаменталистское или ультраконсервативное народное движение, ни на массовое тоталитарное движение при коммунистических диктатурах. Правящая партия «Единая Россия» — это аморфный конгломерат представителей различных уровней правящей номенклатуры и часто воспринимается широкой общественностью как партия неприкасаемой бюрократии. Попытки создать массовые народные движения в поддержку режима («Объединенный народный фронт», молодежные движения «Наши» или «Идущие вместе») не прижились, инициативы часто распадались после сокращения административной поддержки.

Массовые митинги в поддержку Путина и его политики — редкость, а те, что есть, собираются путем принудительной административной

мобилизации государственных служащих, часто под угрозой увольнений и негативного влияния на карьеру в случае непосещения. Уличные митинги крайних империалистических, консервативных и антизападных политических сил — НОД, «Отечества», жестких консерваторов вроде Александра Дугина, — собирают максимум 1000-2000 человек (часто не более нескольких сотен), что легко отследить на YouTube.

Несмотря на заявления, что россияне поддерживают войну (со ссылками на опросы общественного мнения), российским властям не удалось мобилизовать значительные людские ресурсы для участия в вооруженном конфликте с Украиной ни с 2014 г., ни после 24 февраля 2022 г. Явка добровольцев на призывные пункты была настолько низкой (а за добровольную военную службу в Украине предлагается щедрое вознаграждение — в несколько раз выше среднемесячной зарплаты в большинстве регионов), что Путину пришлось прибегнуть к обязательной военной мобилизации 21 сентября 2022 г. Сразу после этого общественная поддержка Путина и его войны упала.

Все это не совпадает с утверждением, будто россияне — народ, особенно склонный к восторженной поддержке авторитарного правительства или к агрессивному империалистическому мышлению. Скорее всего, люди просто хотят, чтобы их оставили в покое и дали заниматься частной жизнью.

Ссылаясь на опросы, многие публикации говорят о том, что 70 или 80% россиян поддерживают Путина или его войну на Украине. Но чтобы понять, каковы реальные взгляды людей, данные опросов нужно изучить очень внимательно.

Начать можно с эволюции воззрений. Двадцать лет назад, в начале правления Путина, россияне в основном приняли основанный на правилах международный порядок и в подавляющем большинстве положительно относились к Западу, в том числе к перспективе вступления России в Европейский союз и к созданию совета «Россия — НАТО» (а многие и к перспективе вступления страны в НАТО). Российское общественное мнение в подавляющем большинстве положительно оценивало демократические перемены в Грузии или Украине — в том числе высказывались в поддержку территориальной целостности последней. И в 2014-м, и в 2022 г. общество не требовало вмешательства во внутренние дела Украины. Как аннексия Крыма, так и агрессивное вторжение были спровоцированы властью, а последующая поддержка граждан была результатом интенсивной пропаганды.

К показателям поддержки войны следует относиться с осторожностью:

1. Большие цифры обычно представляет собой сочетание тех, кто «решительно поддерживает» войну, и тех, кто поддерживает ее с оговорками («скорее поддерживает, чем выступает против»). Без учета тех, кто поддерживает войну с оговорками, поддержка падает до уровня ниже 50%.
2. Спустя два года войны число сторонников мирных переговоров выше, чем сторонников ее продолжения — равно как и число тех, кто не одобряет возможную вторую волну мобилизации, вдвое выше тех, кто одобряет. Три четверти опрошенных Russian Field в феврале-2024 поддержали бы подписание мирного соглашения Путиным уже завтра.
3. С начала войны специалисты по опросам общественного мнения столкнулись с огромной и беспрецедентной долей отказов респондентов отвечать на их вопросы. Существуют некоторые методы, позволяющие определить, сколько из отказавшихся действительно выступают против войны (сравнение данных анонимных уличных опросов с телефонными опросами или эксперименты со списками, когда респондентов спрашивают, поддерживают ли они лично ряд различных утверждений, в случайном порядке, а не одним прямым вопросом). Применение этих методов показывает, что, скорее всего, не менее 10-15 % россиян выступают против войны, но предпочитают не отвечать на вопросы об этом.

Важным компонентом является страх. С момента заключения в тюрьму Алексея Навального в 2021 г. и уничтожения организованной оппозиции, которая была официально заклеймена как «экстремистская», российское государство вернулось к практике крайних репрессий, к которой не прибегало с 1950-х. За 10 лет число политзаключенных в России выросло в 15 раз.

По данным Центра защиты прав человека «Мемориал», в тюрьмах и колониях России находится более 600 политзаключенных — втрое больше, чем в эпоху Брежнева-Андропова. По данным правозащитной общественной организации ОВД-Инфо, в 2022 г. в связи с политическими протестами было задержано более 20 000 россиян. В 2021-2022 гг. силовые структуры и правоохранительные органы задержали, посетили на дому, позвонили работодателям десятков тысяч российских граждан, чтобы предостеречь их от «участия в экстремистской деятельности».

С начала агрессии против Украины в феврале 2022 г. российские власти ввели в Уголовный кодекс РФ новую статью — о дискредитации действий российских вооруженных сил (иными словами, за любой правдивый рассказ о преступной войне). Тем, кто высказывается против войны, дают огромные сроки.

Трудно ожидать, что в столь репрессивной обстановке россияне публично покажут свое реальное отношение к власти. Но мы можем достаточно уверенно предположить, что опросы общественного мнения и временное отсутствие масштабных уличных протестов не отражают реального стремления россиян к демократическим переменам. Массовые протесты против советской власти в 1980-е начались только после смягчения некоторых репрессивных мер: до этого продемократические тенденции в обществе не были видны невооруженным глазом.

При этом перед началом репрессий мы видели мощный всплеск низовой продемократической активности. Уличные акции от митингов на Болотной площади и проспекте Сахарова в 2011-2012 гг. до Маршей мира против войны на Украине в 2014-2015 гг. и массовых общероссийских протестов сторонников Алексея Навального в 2017-2021 гг. доказали, что **продемократические силы являются самым сильным и широко поддерживаемым политическим лагерем в России с точки зрения мобилизации уличного протеста.** Это движение не ограничилось Москвой и Санкт-Петербургом: вспомним многомесячные протесты в Хабаровске в 2020 г., когда до 100 000 жителей края вышли на улицы в знак протеста против ареста всенародно избранного губернатора Сергея Фургала. Многие лозунги на этих митингах демонстрировали солидарность с народом Беларуси (где в тот же период прошли массовые протесты против украденных президентских выборов 2020 г.) и Украины. Империалистических или антизападных лозунгов не было.

Еще один критерий широкой поддержки демократических идей — охват аудитории в социальных сетях. Аудитория оппозиционных деятелей в 2022 г. достигла более 30 млн уникальных зрителей на YouTube, из которых 10-15 млн — постоянная аудитория. Это совсем не мало: чтобы преодолеть пятипроцентный партийный барьер на выборах в Госдуму, нужно около 2,5 млн голосов. Эти цифры сопоставимы с аудиторией государственного телевидения.

Продемократической оппозиции в основном запрещено участвовать в выборах в России. Но в тех случаях, когда ей разрешали участвовать, она демонстрировала удивительно высокие результаты. В 2013 г. Алексей

Навальный получил 27% на выборах мэра Москвы, хотя был допущен к гонке всего за два месяца до голосования и подвергался жесткому давлению в ходе кампании. Пропутинский мэр Москвы Сергей Собянин едва избежал второго тура выборов. В Новосибирске глава регионального штаба Навального Сергей Бойко набрал почти 19% и занял второе место. Мы видели немало примеров избрания видных оппозиционеров на государственные посты на важных местных выборах: Евгений Ройзман был избран мэром Екатеринбурга, Илья Яшин — председателем совета Красносельского района Москвы и т.д.

Все это доказывает, что продемократические силы вовсе не являются маргинальными в России. В стране есть сильные продемократические настроения, которые подавляются только крайними репрессиями и страхом, и **они вернутся, как только страх отступит или власть не сможет поддерживать нынешний уровень репрессий.**

Многие пессимисты утверждают, что в российском обществе доминируют крайне консервативные ценности. Однако «консерватизм» россиян сильно переоценен. По данным Pew Research, менее 20% россиян заявляют, что религия играет важную роль в их жизни. Посещаемость церквей в дни религиозных праздников снижается. Россия является одним из мировых лидеров по количеству абортов. Большинство россиян — прагматичные люди, для которых на первом месте повседневное выживание и личное благополучие, они не верят в политику и идеологии и часто поддерживают власть, потому что считают это самым безопасным выбором, а не потому, что им нравится политика государства.

Многие поведенческие характеристики — поддержка прямых всенародных выборов региональных и местных чиновников, повышение явки в случаях реальной электоральной конкуренции, хорошая способность к самоорганизации для защиты интересов местного сообщества, базовый запрос на верховенство права и неприятие беззакония, — свидетельствуют, что **россияне искренне** предпочитают **демократическую форму правления и подотчетность властей, а не быть лишь пешками в игре, которую ведет центральный правитель.** Социальная справедливость является для россиян важнейшей ценностью, а ее понимание вполне соответствует европейскому.

Конечно, от базового требования демократических механизмов и верховенства закона до построения функционирующей демократии далеко. Существуют факторы, которые могут препятствовать демократическому переходу: общий глубокий скептицизм в отношении

политики и демократических ценностей, отсутствие достаточного демократического опыта, остаточные эффекты пропаганды путинской эпохи, память о трудностях 1990-х гг., возможные новые проблемы, возникающие в связи с переходом и сопутствующими реформами. Но мы знаем, что нежелание россиян бросать вызов властям и принимать демократию не вызвано врожденным консерватизмом или империалистическими инстинктами. И потому можем направлять усилия на просветительскую работу, на то, чтобы убедить людей в пользе демократии для них лично и в ее устойчивости.

Влияние российской политической элиты на долгосрочный авторитарно-империалистический политический курс переоценено. Большинство представителей российской элиты — оппортунисты, не привязанные к определенной идеологии, и могут скорректировать свои позиции, если уход Путина приведет к власти руководство, потенциально склонное к либерализации ситуации. Большинство членов путинской бизнес-олигархии в значительной степени зависят от государственной помощи и различных эксклюзивных льгот, предоставляемых правительством. Многие из них являются менеджерами корпораций и банков, контролируемых государством. Их позиции были значительно ослаблены западными санкциями. Единственное значимое исключение — мощный путинский аппарат безопасности, но даже эта, казалось бы, сплоченная и сильная группа не является непреодолимым препятствием на пути демократических преобразований; в настоящем докладе мы изложим наше видение того, как с этим справиться.

Российская политическая элита будет требовать отмены санкций**, в обмен на что Запад, очевидно, потребует реформ,** отказа от российского империализма и принятия на себя полной ответственности за последствия варварской агрессии России против Украины, включая преследование военных преступников и выплату Украине адекватных репараций. В нашем докладе мы утверждаем, что многие в России будут готовы принять эти условия в качестве предварительного условия нормализации отношений с Западом.

Империализм и авторитаризм не укоренены в российском обществе и политической элите. Более того, мы видим сильный спрос на демократическое управление и верховенство закона — эти демократические инстинкты можно рассматривать как хорошую потенциальную основу для будущих реформ. Персональные трудности элит, вызванные западными санкциями, создадут значительный спрос

на нормализацию отношений с Западом, что может быть использовано в качестве рычага для стимулирования реформ.

Можно ли вообще реформировать Россию?

Многие наблюдатели указывают на неудачный демократический эксперимент 1990-х как на ключевое свидетельство того, что россияне не склонны поддерживать демократию. Но это утверждение не учитывает многие реалии эксперимента 1990-х :

- Российское общество никогда не поддерживало переход от демократии к авторитаризму. Путин тайно захватил власть в начале 2000-х и долгое время делал вид, что в России по-прежнему демократия, потому что знал: общество будет против демонтажа демократических институтов.
- Коррупция, олигархия, слабость демократических институтов были решительно отвергнуты большинством россиян и по иронии судьбы послужили причиной растущей поддержки «силового правления» в конце 1990-х — начале 2000-х гг. (и то причиной этой поддержки стало обещание Путина восстановить порядок — как мы видим, не выполненное).
- Демократический эксперимент проходил в экстремальных по мировым и историческим меркам условиях (развал экономики, низкая средняя цена на нефть). Эти искажающие условия не позволяют судить о способности или неспособности России построить демократию, основываясь лишь на данных попытки 1990-х.
- 1980-е и 1990-е гг., несмотря на все неудачи, создали значительное пространство свободы (от наличия влиятельных продемократических лидеров общественного мнения до широкой общественной поддержки общественного плюрализма и демократических форм правления), которое даже Путин не смог полностью ликвидировать, а сопротивление восстановлению автократии не прекращалось.

Потенциальные реформаторы осознают недостатки политики 1990-х и провели десятилетия в детальном обсуждении того, как избежать таких ошибок в будущем (в то время как в 1980-х реформаторы и общество руководствовались иллюзиями, что одного перехода к свободному обществу и рыночной экономике будет достаточно, чтобы гарантировать устойчивость сильного демократического общества).

Накоплено достаточно знаний и понимания того, что сделать, чтобы избежать повторения ошибок эксперимента 1990-х гг. Осмыслению опыта постсоветского перехода посвящена отдельная глава нашего доклада.

У России есть шанс на успешную демократизацию. Как минимум рыночная экономика в стране уже выстроена. Конечно, будет сопротивление со стороны консервативной части общества, охваченной имперской ностальгией и антизападными настроениями, унаследованными от путинской эпохи. В докладе мы рассказываем, как справиться с этим и создать коалиции с различными политическими силами.

Вызовы, порожденные войной

Очевидно, что варварская война Путина против Украины и последующая изоляция от западного мира значительно усложнили возможные демократические преобразования в России. Восстановление международного доверия к России будет непростой задачей, которая потребует времени и усилий. Но это возможно.

Россия способна продемонстрировать решимость отказаться от своего империалистического прошлого и оказать помощь в восстановлении Украины и возмещении ущерба, нанесенного Путиным. Можно найти способы финансирования восстановления Украины, которые не станут чрезмерным бременем для российской экономики и общества — мы описываем эти возможности в главе об экономике.

В фундаменте прошлых прорыночных реформ заложен потенциал для восстановления и роста, подавленный дирижистской и коррумпированной экономической политикой Путина в последние пару десятилетий; этот потенциал можно реализовать.

Обвал экспорта нефти и газа в Европу представляет не только проблему, но и возможность. Рента от экспорта во многом способствовала становлению кумовского капитализма, олигархии, неравенства, подавлению ненефтегазовых секторов экономики. Тот факт, что Россия больше не будет зависеть от углеводородной ренты, дает возможность построить экономику нового типа — более справедливую и не зависящую от перераспределения нефтегазовых доходов. Например, Россия может выйти на рынок товаров и услуг для возобновляемой энергетики, который, по оценкам Международного энергетического агентства, к 2050 г. вырастет до $1 трлн. Зеленая энергетика гораздо справедливее

нефтегазовой с точки зрения распределения добавленной стоимости: она не приносит сверхприбылей, а также очень трудоемка, особенно в части квалифицированного труда, а значит, большая часть добавленной стоимости идет не в олигархические прибыли, а на оплату труда.

В главах проекта мы попытаемся начертить дорожную карту преодоления этих трудностей и восстановления отношений с Украиной и Западом.

Основные идеи демократических преобразований

Вопреки распространенному мнению, что антипутинские силы расколоты, **в отношении реальной программы постпутинских реформ в России существует удивительное единство.** Разные политические группы — не только либеральные силы, но и сторонники коммунистической или националистической программы, — разделяют ключевые принципы, которые должны лечь в основу построения новой процветающей демократической России:

- передача полномочий от исполнительной власти парламенту;
- формирование коалиционного правительства национального доверия на основе свободных и справедливых парламентских выборов;
- построение настоящей федерации с сильными регионами и муниципалитетами и ограниченным центральным правительством;
- отмена всех ограничений политических и гражданских прав, введенных при Владимире Путине, введение максимально возможных стандартов свободы слова, собраний, политической и гражданской активности;
- принятие конституционных и правовых рамок, гарантирующих предотвращение возможного возрождения централизованного правления силовиков в будущем;
- обеспечение значительной степени автономии и самоопределения для этнических меньшинств России;
- отказ от империалистического и милитаристского прошлого России в законодательстве и практической политике;
- гарантия независимости судебной власти;
- построение экономики, в которой процветала бы конкуренция,

малые и средние предприятия; продвижение экономической политики, снижающей неравенство;

- обеспечение устойчивой социально и экологически ответственной политики; построение социально ориентированной рыночной экономики;
- создание институциональных рамок для эффективной борьбы с коррупцией, неправомерным влиянием и возникновением олигархии.

Успешная реализация подобных мер поможет построить совершенно иное российское государство. А так как россияне не чувствуют себя политически представленными, более широкое представительство через конкурентные выборы на разных уровнях — федеральном, региональном, местном, — побудило бы значительную часть населения включиться в широкую поддержку программы преобразований.

Нет никаких гарантий, что трансформация будет быстрой и успешной. Скептицизм есть даже у некоторых авторов проекта «Транзит». Тем не менее мы сходимся в том, что важно обрисовать видение такой попытки трансформации, а также определить потенциальные возможности и риски, на которые следует обратить внимание.

В данной монографии мы начинаем излагать совместное видение того, как могут быть реализованы такие трансформационные изменения в России. Мы пробуем предположить, как разные сценарии конца режима могут стать отправной точкой для демократизации (глава 2); уделяем значительное внимание опыту постсоветского перехода и извлеченным урокам (глава 3); подробным механизмам восстановления основных свобод и обеспечения базового человеческого достоинства и гражданских прав (глава 4); передаче власти парламенту, регионам, местным сообществам (глава 5); децентрализации экономики, созданию устойчивых условий для экономического роста, инвестиций, конкуренции, малых и средних предприятий, а также предотвращению возрождения олигархии и централизованной экономической власти (глава 6); установлению и обеспечению верховенства права и тому, чтобы ни правители, ни их приближенные никогда не были выше закона (глава 7); примирению с миром и отказу от российского империализма и милитаризма (глава 8).

Отдельные главы доклада посвящены фазам переходного периода и важности своевременного и быстрого проведения основных реформ, необходимых для обеспечения общего успеха реформ (глава 9), созданию коалиций в поддержку программы реформ (глава 10), обеспечению поддержки реформ со стороны российского народа (глава 11), а также роли международных организаций (глава 12).

Наша задача была более чем амбициозной: создать пошаговое руководство по демократическому транзиту. Надеюсь, у нас получилось приблизиться к ее решению.

Глава II

Сценарии демократического транзита

Василий Жарков

Николай Петров

При каких обстоятельствах может произойти крушение путинского режима, что придет ему на смену и при каких условиях возможен поворот к демократии? В данной главе мы рассмотрим лишь те базовые сценарии смены режима, которые смогут в дальнейшем привести страну к старту демократического транзита. Эти сценарии построены, исходя из общей международной и российской практики смены персоналистских диктатур. Эти режимы заканчиваются обычно в результате смерти диктатора (смерть Сталина в СССР и Франко в Испании), верхушечного переворота (Португалия, страны Африки) или народного восстания (Филиппины, арабская весна).

Вначале предлагаем рассмотреть три сценария в изолированном «чистом» виде, далее подробно остановимся на том, что нужно, чтобы в каждом из них мог реализоваться поворот к демократизации.

Три базовых сценария

Первый сценарий — **народное восстание**: люди выходят на улицу, начинаются столкновения с полицией, полиция не справляется, происходит захват власти, смещение нынешних элит. Вероятность наступления такого сценария по состоянию на весну 2024 г. очень невысока. Большая часть окололиберальных оппозиционных организаций в настоящее время запрещены на территории Российской Федерации, а их лидеры выдавлены в оппозицию. Если в России случится восстание, оно скорее будет проходить под радикальными левыми или ультраправыми лозунгами по аналогии с мятежом Евгения Пригожина в июне 2023 г. С большой долей вероятности ослабление центральной власти в результате такого восстания приведет к усилению и выходу на передний план региональных элит и лидеров, которые по аналогии с 1990-ми гг. будут стремиться к автаркии. Если в столице не найдется убедительного лидера и возглавляемой им силы, способных объединить страну на новых основаниях, неизбежно усиление сепаратизма по крайней мере в значительной части российских регионов.

Второй сценарий — **верхушечный переворот или внезапная смерть диктатора** в результате плохо верифицируемых причин. Стимулом такого переворота может стать растущая в элитах тоска по «путинизму без Путина», о которой говорит Никита Савин, преподаватель Московской высшей школы социальных и экономических наук (Шанинки): «Представление о том, что в путинизме было много хорошего и, если бы не война, этот режим мог бы пережить своего создателя и постепенно демократизироваться, сегодня все больше охватывает умы тех, кого в целом устраивало положение дел до февраля 2022 г. Война ... превратила Владимира Путина в главную угрозу путинизму. Неопутинизм может объединить условных олигархов, государственную бюрократию и граждан, которые устали от войны и экономических трудностей, но не готовы к радикальным переменам». В сегодняшней России происходит форсированная демодернизация, что проявляется в систематическом и циничном нарушении права, постоянной возгонке наиболее мрачных идей в публичном пространстве и упадке городского образованного класса. Это деморализует значительную часть элит, не говоря уже о фрустрации узкого образованного слоя общества. Ощущение дискомфорта, угрозы сложившемуся порядку создают предпосылки для «обратного отскока» — желания развиваться иначе. Это сценарий предполагает постепенную либерализацию по аналогии с переходом к «коллективному руководству» в 1950-е гг., осуждением «культа личности» и освобождением политзаключенных.

Третий сценарий Василий Жарков, историк и приглашенный лектор Европейского гуманитарного университета в Вильнюсе, называет **«эффектом баобаба»** — внешне устойчивая путинская система рушится под собственной тяжестью, так как изъедена внутри коррупцией и моральным разложением госслужащих.

Возможные пути к демократии

Народное восстание в условиях растущих репрессий и «цифрового ГУЛАГа» не слишком вероятно. Тем не менее его нельзя полностью сбрасывать со счетов. Опыт Румынии 1989 г., в частности, показывает возможность внезапного выхода на улицы многих тысяч людей и их успешного сопротивления, несмотря на отрытый террор. Сегодня российские власти делают все, чтобы не допустить этого сценария. Путин лично травмировал событиями народной революции в ГДР 35-летней давности и постоянно принимает превентивные меры против их повторения в России. Насколько успешными окажутся его попытки, покажет история. В любом случае во главе восставших встанут скорее лево-демократические, чем праволиберальные силы. К этим людям обращается сейчас Фонд борьбы с коррупцией Алексея Навального, завоевывая новые аудитории внутри России. В российском обществе существует скрытый запрос на создание свободного и справедливого государства — в главе 11 «Как обеспечить поддержку и доверие россиян» мы подробно говорим о том, как вовлечь общество в процесс реформ.

Как только люди поймут, что участие в политических протестах для них безопасно с точки зрения возможного насилия властей, **возвращение широких масс в политику станет практически неизбежным**. И это станет в целом хорошей новостью, потому что демократизация невозможна без широкого участия максимального числа граждан. Демократия не может быть эффективно построена сверху, поэтому даже если перемены в стране начнутся не с массовых народных выступлений, они обязательно подключатся на следующем этапе. Этого сценария нужно перестать бояться представителям экспертного сообщества, потому что только он способен обеспечить успешный переход к демократической форме правления. Единственное «но» здесь связано с тем, что широкая народная поддержка может быть использована одной из сил для установления собственной политической гегемонии, как случилось с Ельциным в 1991 г. Поэтому **очень важно обеспечить многообразие политических сил в их борьбе за власть в опоре на поддержку улицы**. В таком случае вместо перехода к очередному режиму личной власти через эпоху новой «смуты» удастся начать успешное развитие устойчивых и результативных демократических институтов.

Чтобы сценарий **верхушечного переворота** смог воплотиться в жизнь, недостаточно тоски по раннему путинизму и неудобств, причиняемых санкциями. В условиях персоналистской диктатуры субъектности и агентности лишены не только общественные массы, но и элиты. Не имея почвы для сплочения и действия и находясь под пристальным присмотром спецслужб, они вынуждены плыть по течению и ждать часа, когда диктатор сам уйдет в мир иной. Диалог с разными группами в элитах и обществе, попытки их вовлечения в антипутинскую деятельность необходимы для успешного последующего транзита — мы будем подробно говорить об этом в главе 10 «Властные коалиции». Сегодняшнему **антивоенному движению в эмиграции необходимо думать над расширением своей социальной базы поддержки внутри страны** за счет диалога с теми слоями в элитах и российском обществе, которые скептически относятся к войне, но испуганы кажущимся им тотальным отторжением всего русского на Западе и вынуждены играть роль патриотов поневоле.

Шансы на демократизацию после смерти или смещения диктатора повышаются в случае «раскола элит», когда ни одна из действующих группировок оказывается неспособной к гегемонии и подчинению себе остальных. Эта ситуация вынуждает элиты договариваться, создавая и развивая для этого публичные институты власти на основе верховенства права и общественного контроля. Делать они это начнут по той причине, что в условиях отсутствия явной гегемонии одной из олигархических группировок и увеличения числа акторов за счет включения в борьбу региональных элит и средних слоев бюрократии и бизнеса для решения спорных вопросов им будет мало кабинета диктатора, где раньше хватало места для встречи условных семи крупнейших бизнесменов при власти. Чтобы балансировать интересы и власть многочисленных групп и игроков, будет уже недостаточно простого сговора. **«Борьба бульдогов под ковром» будет неизбежно вынесена в публичное пространство, и для ее модерации потребуется не «слово пацана», а понятные и приемлемые для всех сторон законы и процедуры**. Власть, будучи выведенной из кремлевских кабинетов, станет публичной. Так появится прагматический запрос на демократические институты — парламент и политические партии, которые станут ареной открытого балансирования и согласования интересов разных групп влияния. Споры о собственности и прочих бизнес-интересах будут также решаться в судах. Все вместе создаст запрос на развитие институтов действенной судебной и исполнительной власти, который будет немедленно удовлетворен в силу чисто прагматических

причин.

Теперь посмотрим на **сценарий обрушения системы** в силу естественных причин. Структура «баобаба» российской государственности на самом деле поддается политическому анализу, и его будущее можно предсказывать с известной степенью достоверности. Мы можем оценить, насколько истлела его сердцевина. Мы можем также предположить, что останется невредимым после того, как система прогниет окончательно, то есть реализуется «эффект баобаба». Этот анализ позволяет нам увидеть в будущем возможный гибрид сценариев верхушечного переворота и обрушения текущей (обреченной) путинской системы в силу естественных причин.

Николай Петров, политолог, экономический географ, приглашенный исследователь Фонда «Науки и политики» в Берлине, предлагает разделить «баобаб» на «сердцевину» и «кору», выделить две модели государственного управления — условно путинскую, которой он дает не более пяти лет, и условно технократическую, или мишустинскую. Эта технократическая система заслуживает пристального анализа.

Технократическая управленческая модель появилась с приходом Михаила Мишустина в правительство в 2020 г., развилась и укрепилась в ситуации пандемии и получила дальнейшее развитие во время войны. Ее экспансии способствовала сначала самоизоляция Путина, а потом его сосредоточенность на войне и внешней политике. Новая модель постепенно прорастает сквозь старую, все менее активную и дееспособную.

В выдыхающейся на наших глазах путинской модели ставка делается на влиятельных корпоративных боссов и на силовой ресурс (страх). Она стоит на силовиках и на чеболях — госкорпорациях, напрямую подчиненных автократу, неэффективных и выполняющих любые задачи, спущенные сверху. На все важные должности президент назначает ничем не выдающихся людей, непопулярных даже в собственных корпорациях. Делается это для того, чтобы топ-менеджеры не могли опереться на свои корпорации и продолжали зависеть от назначившего их первого лица страны. При этом недовольные своим непосредственным начальником сотрудники корпорации тоже сохраняют лояльность первому лицу по старому российскому принципу «царь хороший — бояре плохие». Это существенно вредит эффективности корпоративного управления, но вполне рационально с точки зрения задач поддержания власти Путина как верховного сюзерена системы. Для путинской модели характерны

сверхцентрализация, автономные системы сбора информации спецслужбами и контроль, осуществляемый через управляемые конфликты и репрессии. Форматов коллективного обсуждения и выработки решений в этой модели крайне мало и они не играют самостоятельной роли, поскольку все важные решения принимает один человек.

Технократическая (мишустинская) модель более институционализирована и в несколько меньшей степени централизована. В ней возможно делегирование полномочий, ставка делается на командную работу со штабами, налаженными информационным обеспечением и обратной связью. Мишустин изначально пришел с командой вице-премьеров. Не имея полномочий на формирование своей команды министров, он на рубеже 2020 и 2021 гг. провел чистку и радикальное переустройство аппарата правительства под себя. По размеру и отчасти функционалу это теперь личный штаб премьера, «Большой премьер», подобно тому, как администрация президента является «Большим президентом». Разница в том, что «Большой премьер» в составе мишустинских вице-премьеров и аппарата правительства не исключительно моноцентричен и имеет встроенные форматы коллективной выработки решений, как, например, стратегические сессии правительства по ключевым направлениям. Он более динамичен и осуществляет экспансию как в отношении министерств через замены заместителей министров, то есть усиление аппарата правительства, так и в отношении регионов: это вице-премьеры, курирующие федеральные округа в качестве правительственных полпредов, система поездок премьера и вице-премьеров по стране, центры управления регионами. Для решения комплексных и срочных проблем имеются Координационный центр правительства и система отраслевых оперативных штабов.

Путинская модель основана на страхе и редких подачках, технократическая (мишустинская) – на позитивных стимулах и более тонком тюнинге. В результате наблюдается контраст в эффективности: у Путина и результаты хуже (война), и сбои (мятеж Пригожина). А то, что у него более или менее работает, относится скорее к новой технократической модели.

Итак, **когда путинская система рухнет, останется оболочка — технократическая система управления**, созданная за последние несколько лет под руководством молодых, умных и амбициозных

чиновников, эффективная, основанная на оперативных штабах и сборе информации, имеющая, в отличие от законсервированной внутри самой себя путинской системы, обратную связь. Технократы пришли к власти в прошлом десятилетии в существенно более сильной позиции, чем их предшественники, так как представляют собой команду. Речь идет о вертикали гражданского управления страной, понятной и прозрачной для граждан по системе одного окна «Мой документы», приложению «Мой налог» для самозанятых и т.п. Эта система эффективна и работоспособна в отличие от «сердцевины» в виде спецслужб и госкорпораций, пожирающих огромные ресурсы и не способных справляться с нарастающими вызовами ни внутри, ни во вне страны.

В случае с естественным крушением путинского «баобаба» технократы, если сумеют сохранить контроль над ситуацией, будут заинтересованы в установлении обратной связи с обществом через развитие демократических институтов и процедур как в необходимом шаге в достройке своей управленческой модели. Российские технократы, в отличие от своих китайских коллег, гораздо сильнее индоктринированы западной системой ценностей. Многие представители молодого поколения российских управленцев имеют опыт учебы и корпоративной работы в США и Великобритании, они привыкли вести западный образ жизни и свои персональные интересы связывают с Европой и Северной Америкой. Они вполне готовы к тому, чтобы достроить систему российского государства в соответствии с дизайном западной либеральной демократии.

Эти технократы с западным образом мышления не могут не понимать, что система управления, держащаяся на фигуре автократа, где все решается «в ручном режиме», кране неустойчива и неэффективна. В нем слишком многое зависит от субъективных факторов — взглядов, настроения и даже психофизического состояния первого лица. Жизнь в такой системе плохо предсказуема и не гарантирует никакой определенности в отношении любого проекта в будущем. Технократы обычно заинтересованы в долгосрочном развитии и готовы инвестировать в будущее, если оно понятно и предсказуемо. Для того, чтобы избежать повторения случая отъема ЮКОСа у Михаила Ходорковского и текущего еще более широкого пересмотра итогов приватизации в России, они вынуждены отдавать должное нормам, правилам и институтам, обеспечивающим верховенство права, легитимность и прозрачность частной собственности и инвестиций в нее внутри страны.

Поэтому **они смотрят на демократию как на необходимый инструмент управления**, стремясь отсечь радикальные популистские силы, но при этом обеспечить политическое представительство большинства граждан, также заинтересованного в нормальном и прогнозируемом будущем. Демократия — последний камень в их конструкции, место которого занимает сейчас путинская прогнившая сердцевина. В случае ее саморазрушения технократы могут водрузить демократию на подобающее ей место. Поэтому им придется совмещать описанные сценарии на практике.

Трудно представить, чтобы описанные три сценария были реализованы в чистом виде. Скорее наоборот, в действительности более вероятно совмещение их элементов. Например, в случае начала очевидного крушения путинской сердцевины политической структуры технократические элиты могут начать предпринимать активные шаги по смене власти. При этом стоит народу понять, что участие в массовых выступлениях перестало быть опасным с точки зрения угрозы полицейского насилия и тюремного срока, что протестовать можно легально и свободно, как на улицы могут выйти десятки и сотни тысяч людей. Так уже происходило, когда власти оказывались не готовы к массовым протестам по не связанным с федеральной политической повесткой случаям (протесты локальных сообществ в Архангельской области, Екатеринбурге и Башкирии, в том числе экологические и против строительства, которое противоречило интересам жителей, в 2018–2024 гг.). Можно вспомнить и совсем недавние массовые протесты с массовыми задержаниями (после ареста Алексея Навального и начала агрессивной фазы войны), и многотысячные очереди за антивоенных кандидатов в президенты нынешней весной. Стремление людей заявить свою волю устойчиво. В случае, если оказавшиеся у власти технократы постепенно и хотя бы частично декриминализуют участие в массовых акциях, как было во времена Горбачева в 1988-1991 гг., уличная активность может возрасти резко и в общенациональном масштабе. **Таким образом элементы трех сценариев будут совмещены в одном — реальном**. Демократия и переход к ней невозможны без включения максимально широкого слоя граждан.

Итак, **движение России к демократии возможно только в случае крушения путинского режима в силу его ограниченной дееспособности и бесперспективности с точки зрения задач развития страны.** Рациональность выбора элит в пользу демократии обусловлена их стремлением к долгосрочным и понятным правилам игры, делающим предсказуемыми результаты их инвестиций и дающей долгосрочные

гарантии неприкосновенности богатств. Подобные гарантии можно получить только в опоре на верховенство права, уважение и равенство всех перед законом. Широкие общественные слои тоже потенциально заинтересованы в своей доле политического участия и расширении влияния на власть. Главное, чтобы ни одна из группировок элиты не использовала народную поддержку в целях установления гегемонии собственной власти. Поэтому очень важно, чтобы в политику максимально широкий вернулся политический плюрализм, который станет гарантией от узурпации власти одной из политических групп и создания устойчивых публичных институтов для согласования интересов и претензий на власть различных сегментов элиты и общества. Такой гибридный сценарий начала транзита выглядит идеальным с точки зрения необходимых результатов.

Задачи и временные горизонты оппозиции

Настроения внутри элит имеют решающее значение с точки зрения запуска демократического транзита. Заинтересованность в поддержке демократических преобразований со стороны широких общественных слоев критически важна для их успешной реализации и завершения. Поэтому оппозиции в эмиграции и внутри страны критически важно взаимодействовать по обоим направлением: искать возможностей взаимодействия с конструктивными частями элит и пытаться вовлекать народные массы в широкое демократическое движение. При этом очень важно не забывать о международной поддержке демократизации России. Все три слагаемых должны составлять основу стратегии оппозиции в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Остановимся на этих трех слагаемых в отдельности.

После смерти автократа можно ожидать формирования коалиции, которая начинает распределять сферы влияния. «Я вижу сценарий 1953 г., — рассуждает Николай Петров. — Уходит вождь, возникает коалиция, которая в основном будет обеспечена сильной моделью управления и сильным премьером». Персоналистский режим по крайней мере на какое-то время сменяется более конкурентной моделью, в этот момент возникает окно возможностей для самых разных демократических

институтов. Это может привести к формированию коалиций через выборы (подробнее об этом мы рассказываем в главе 9 о последовательности реформ), попыткам новой власти найти союзников в среднем бизнесе, региональных элитах и т.п. **Институты же — будь то выборы, федерализм или местное самоуправление (все три необходимы для построения в России устойчивой демократии), — раз возникнув, обладают больший инерцией**. Если новой российской власти удастся фиксировать, закреплять демократические изменения, то примерно в течение десятилетия накопления этих практик и социального капитала мы сможем увидеть демократическую Россию.

Говоря о международной поддержке перемен, Николай Петров уверен, что российской оппозиции имеет смысл доносить до западных политиков свою позицию в расчете на то, что она попадет в общие пакеты мер. «Если мы считаем, что обязательным институциональным условием транзита в России является восстановление системы выборов и сменяемости власти, это можно вкладывать в уста западных политиков в момент, когда рациональные технократические игроки (условная команда Мишустина) придут договариваться с Западом о смягчении санкций», — считает эксперт.

Василий Жарков также полагает, что россияне в эмиграции могут пробовать влиять на формирование стратегии Запада в отношении России. Сейчас все сводится к тезису Кеннана о необходимости ее сдерживания — этот подход не слишком хорошо работал во времена холодной войны и тем более не будет работать в современном многополярном мире. Большой вопрос, остается ли он основным в определении долгосрочного внешнеполитического курса Запада в отношении России (по крайней многие «фабрики мысли» настаивают на продолжении политики сдерживания и после ухода Путина). Если это правда, такой подход к России можно признать недальновидным.

Политика сдерживания в случае с ситуацией второй четверти XXI в. может оказаться слишком ограниченной в своих реальных возможностях. Во-первых, сдерживание России было бы успешным только в случае, если бы к западной коалиции присоединились Китай и другие страны «глобального Юга». Поскольку ожидать этого в ближайшие годы не приходится, в цепи сдерживания возникает огромная брешь, через которую путинский режим ведет торговые и финансовые операции со всем миром, включая некоторых партнеров на самом Западе. Во-вторых, политика сдерживания служит стимулом для мобилизации внутри самой России. У путинского режима появляются дополнительные аргументы

для элит и общества, почему война с Западом неизбежна и нужно нести связанные с ней издержки. Точно так же, как политика сдерживания в конце 1940-х годов привела к холодной войне и мобилизации военно-промышленного потенциала СССР на несколько следующих десятилетий. Аналогичные действия сейчас могут привести к превращению России в осажденный и готовый к бесконечному продолжению и расширению боевых действий военный лагерь.

Наконец, политика сдерживания ослабляет перспективы демократизации страны, потому что в условиях изоляции и презумпции враждебности к каждому гражданину России, особенно с большими деньгами, ни российские элиты, ни российское общество не видят для себя смысла для борьбы с путинским режимом. Сдерживая текущие агрессивные действия России в Восточной Европе (в Украине и странах Балтии) и на Ближнем Востоке (в Сирии и Ливии), западному альянсу необходимо предлагать способным составить альтернативу путинизму силам внутри страны дорожную карту разрядки и выхода из новой холодной войны, устраивающую все стороны текущего противостояния. Россию надо встраивать в систему международных отношений (мы подробно говорим об этом в главе 8 проекта «Транзит»).

Проектируя демократическое будущее России, оппозиции в первую очередь необходимо искать диалога с основными общественными силами внутри страны. Это нужно делать на уровне как элит, так и народа в целом. Демократизация страны не может быть произведена сверху, без активного участия общества. Поэтому **главная задача оппозиции на сегодняшний день — исследовать возможности поддержки демократических перемен внутри страны** и содействовать силам, способным их осуществить на уровне каждого из возможных сценариев и при их соединении на уровне реальной практики. Поэтому так важно искать диалог со всеми возможными заинтересованными сторонами.

Российская оппозиция в своей программе должна стать ближе к интересам и чаяниям людей внутри страны. Это значит, что нужно внимательно изучить и удовлетворить массовый запрос на социальную справедливость. Лидерам оппозиции нужно перестать заниматься апологией реформ 1990-х, о которых в российском обществе сохранилась крайне негативная память. Напротив, необходимо принять концепцию, согласно которой путинский режим является прямым порождением, следствием и продолжением античеловеческой и жестокой по отношению к миллионам людей политики. Признать

несправедливыми итоги приватизации в России 30-летней давности и предложить компромиссный и справедливый для всех сторон способ выхода из тупика, когда единственной гарантией захваченных в частные руки национальных богатств страны служит режим личной власти Путина.

Демократизация страны невозможна без привлечения на сторону преобразований широких общественных групп, не только остатков среднего класса в крупных городах, но и широких беднейших слоев населения по всей стране. Российской оппозиции необходимо совершить лево-демократический поворот в своей риторике и политическом курсе — только это может обеспечить ей поддержку миллионов. **Во главу угла должны быть поставлены задачи преодоления нищеты и бесправия массы россиян, вынужденных прозябать под гнетом путинского режима без малейшей надежды на реальное представительство их интересов внутри страны.** Если оппозиция станет такой силой, которая сможет стать выразительницей народных чаяний, у нее появятся шансы на успех.

Инфраструктура протеста в России разрушена многолетними репрессиями. Однако гражданское общество в изгнании и внутри страны тренирует важные навыки солидарного политического действия, участвуя в образовательных и просветительских программах поддерживаемых западными донорами НКО, делая донаты оппозиционным общественным инициативам и медиа. А верхушечный переворот активирует спящих «агентов перемен» в обществе. Поддержка улицы через массовые выступления может стимулировать элиты к более решительным действиям против диктатора.

Независимым исследовательским центрам на Западе нужно продолжать изучать настроения людей в России, их ценности, страхи, потребности. Образ будущего должен быть прост и понятен всем адресатам. При этом он не должен предполагать разрушения существующих норм, правил и институтов, скорее их совершенствование и постепенную трансформацию. Если разрушить все и сразу, получится не долгосрочная демократизация, а провал в хаос и на следующем шаге — очередной виток тирании.

Можно уже сейчас искать переговорщиков среди адекватных представителей элит. Социолог Social Foresight Group Анна Кулешова говорит, что к ней на интервью анонимно приходят и представители силовых ведомств, и судьи. «То, что люди, несогласные с войной, есть на нижнем уровне этих структур, позволяет надеяться, что есть они и на верхних. Сейчас и для элит, и для рядовых россиян демократия не так уж ценна,

она ассоциируется даже не с временным, а с постоянным ухудшением уровня жизни. Никто не понимает, что будет с ними после Путина; всем без исключения гражданам страны нужна гарантия нормальной жизни. **Если понимание, что после смены власти будет не хуже, а скорее лучше, станет повсеместным, маловероятный сценарий серьезных изменений окажется возможен.** Интерес к серьезным переменам есть, люди не заинтересованы в консервации путинизма». Чтобы распространять это понимание, можно использовать независимые медиа.

Сейчас довольно трудно прогнозировать временные рамки реализации каждого из трех сценариев. Эксперты, опрошенные при подготовке этой главы, скорее склоняются к мысли, что счет идет на годы. Первые симптомы «эффекта баобаба» проявляются уже сейчас, когда власти демонстрируют все меньшую способность защищать людей от зимних морозов, весенних наводнений и исламских террористов круглый год. Попытка мятежа Пригожина может повториться снова практически в любой момент с участием тех или иных групп силовиков. Народные выступления вероятны менее всего, по меньшей мере до тех пор, пока в элитах не появятся заинтересованные в поддержке улицы группы.

Единственное, что можно утверждать с уверенностью в настоящий момент, — исторически **существующий российский режим обречен, и чем раньше он падет, тем быстрее и успешнее может произойти процесс его демократизации.** Нынешний режим гораздо слабее предшествовавшего ему советского идеологически и структурно. Он сохраняется не столько благодаря своей мощи, сколько из-за недостаточной силы и организованности его противников. Так или иначе, если советский режим деградировал и двигался к своему распаду в течение 40 лет после Второй мировой войны, то нынешнему российскому режиму хватит для распада и 10 лет. Очевидные симптомы этого заметны уже сейчас. **У России без Путина есть шансы на нормальное будущее**, и во власти есть договороспособные группы. Входить с ними в контакт и предлагать им адекватную альтернативу нынешней модели «осажденной крепости» — значит работать на то, чтобы после ухода Путина государство как таковое сохранилось.

Глава III

Чему нас учит опыт постсоветских реформ в России

Владимир Милов

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 не 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»[1]. 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 лагеря 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 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 парламент 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[2]. 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

2 Предлагаемые поправки к статьям Конституции см. в Приложении III.

пользу федерального центра в 2004 г. (до контрреформы распределение 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, уравновешивающую силовую власть регионального правительства так же, как соответствующие сдержки должны уравновешивать 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 выли 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[3], 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

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

год, а возможно, и десятилетия) может дать значительный толчок 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[4] 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)[5].

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

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.

российского парламентаризма должно стать центральным направлением 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 сотрудников 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

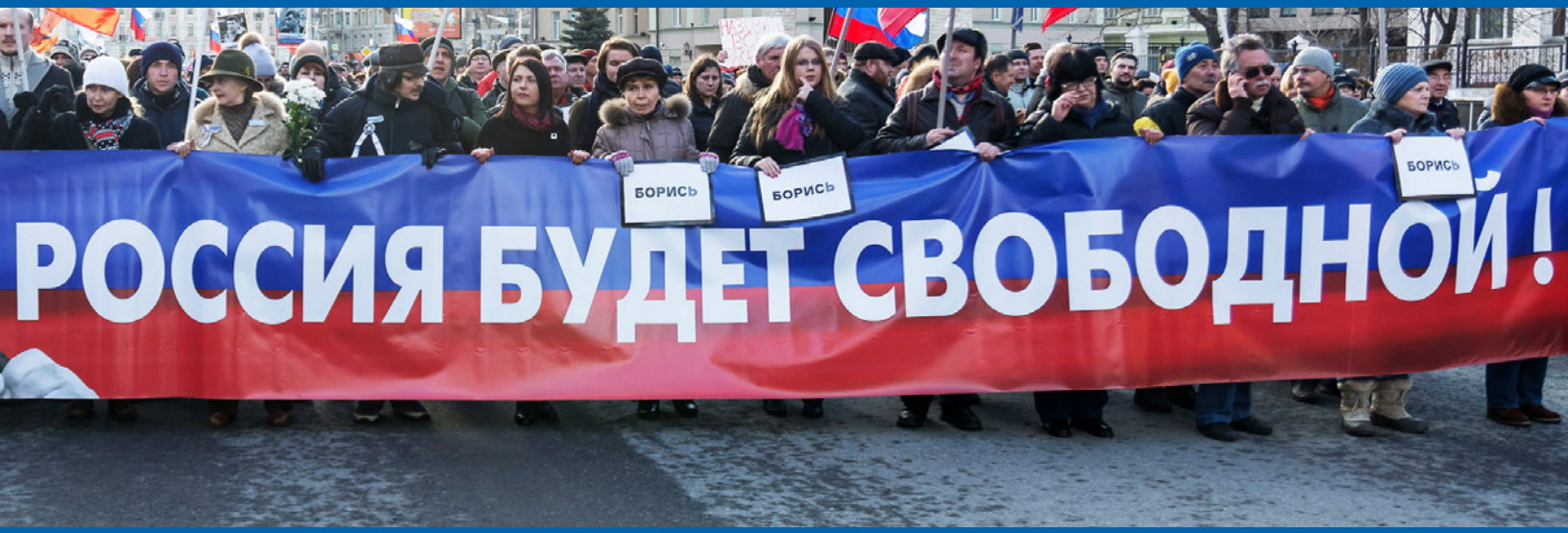
Как показывает опыт 1990-х и 2000-х, предвзятость СМИ может быть существенным негативным фактором, способствующим разочарованию граждан в демократии и создающим благоприятные условия для пропаганды, захвата частных СМИ и в конечном счете — для авторитарного захвата власти. Необходимы специальные механизмы 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 перекос: 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.

Глава IV



Восстановление основных свобод

Ольга Хвостунова

Дата-отдел ОВД-Инфо

К 2022 г. Российская Федерация подписала и ратифицировала десятки международных договоров, касающихся прав человека. В их числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав человека и Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания — полный список мы приводим в конце главы. Однако в последние 20 лет российские власти в лучшем случае реализовывали многие их положения не полностью, в худшем — открыто нарушали или игнорировали.

В 2018 г. Россия стала лидером по количеству жалоб, поданных в Европейский суд по правам человека. ЕСПЧ регулярно признавал Россию виновной в нарушении следующих статей Европейской конвенции по правам человека:

- право на жизнь и запрет на применение пыток
- право на личную неприкосновенность и уважение частной и семейной жизни
- свобода слова
- свобода собраний и ассоциаций
- свобода мысли, совести и религии
- запрет дискриминации.

Россия при Владимире Путине стала одним из главных мировых нарушителей прав человека. Ее Конституция, хоть и попорченная поправками 2020 г., все еще обеспечивает некоторую защиту прав и свобод, но в основном на бумаге: реально работающих механизмов реализации и контроля нет. Ключевые проблемы — консолидация всей политической власти в руках президента и отсутствие независимой законодательной и судебной власти, притеснение независимых СМИ и запуганное гражданское общество. Кроме того, стоит помнить: российское общество за редким исключением никогда не боролось за свои права, особенно за политические права и гражданские свободы. Они просто

передавались обществу сверху.

Опросы показывают, что россияне высоко ценят личные свободы, а также право на социальное обеспечение (см. таблицу). Права на участие в общественной и политической жизни, свобода собраний в конце списка, зато право на справедливое судебное разбирательство и свободу слова — в верхней части, и число тех, кто их высоко ценит, растет (в 2017 г. 34% респондентов назвали свободу слова наиболее важной, в 2021-м уже 61%). Это также два права, которые, по мнению респондентов, чаще всего нарушаются в 2021 г.

После обеспечения подлинного разделения властей реформаторы должны активно привлекать независимые СМИ и организации гражданского общества для просвещения населения об их правах, а также выступать в роли наблюдателей и оказывать давление на власти, чтобы обеспечить соблюдение и защиту этих прав.

Права и свободы, которые россияне считают наиболее важными (2017-2021 гг.)

Какие права и свободы наиболее важны?				
	2017	2018	2019	2021*
право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность	72	76	78	75
право на медицинскую помощь	70	65	70	62
право на справедливое судебное разбирательство	50	53	64	62
свобода слова	34	42	58	61
неприкосновенность собственности, жилья	46	49	57	53
право на социальную защиту, достойный уровень жизни	57	53	62	52
право на труд, хорошие условия и справедливую оплату	56	53	58	51
право на отдых и досуг	39	40	52	50
право на бесплатное образование, равный доступ к образованию	59	57	59	49
право на частную собственность	40	38	50	46
свобода передвижения и проживания	29	33	42	44
свобода от насилия, унижения и произвола	38	38	45	44
право на доступ к информации	25	28	39	39
право на создание семьи и равенство в браке	28	35	43	38
свобода вероисповедания, свобода совести	22	28	40	36
право на участие в социальной и политической жизни	16	21	30	26

свобода мирных собраний (шествий, демонстраций) и объединений	13	21	28	26
не определился	3	4	1	2

Источник: Левада-центр

Права человека в России: современное состояние

Ситуация с правами человека и основными свободами в России ухудшается. Согласно докладу Freedom House «Свобода в мире в 2023 году», Россия в рейтинге глобальной свободы оказалась в одном ряду с такими странами, как Республика Конго и Чад.

В категории политических прав Россия получила 0 баллов за избирательный процесс (отсутствие честных и свободных выборов и справедливых избирательных законов) и всего несколько баллов за политический плюрализм (крайне ограниченные возможности для организации политических партий или других конкурирующих политических групп) и участие (полный запрет на политическую оппозицию), а также за функционирование правительства (отсутствие реального представительства и крайне низкая прозрачность).

В категории гражданских свобод Россия набрала 0 баллов за свободу слова и убеждений (нет независимых СМИ, нет академической свободы, очень ограничены возможности свободно выражать личные взгляды на политические и другие острые темы, а также свободно исповедовать религиозные убеждения). Отсутствует свобода собраний и свобода деятельности НКО, особенно правозащитных.

Судебная система считается почти полностью зависимой, а надлежащие процессуальные нормы в гражданских и уголовных делах практически отсутствуют. Немного лучше обстоят дела с личной автономией и правами личности, но только если сравнивать с предыдущими категориями.

После вторжения в Украину в феврале 2022 г. Россия была исключена из Совета Европы, что позволило российским властям перестать делать вид, что они придерживаются европейских законов, принципов и ценностей. В сентябре 2022 г. Россия перестала быть участником Европейской конвенции по правам человека, подача российских петиций

в Европейский суд по правам человека была приостановлена, хотя суд впоследствии принял решение продолжить рассмотрение дел, принятых к рассмотрению до 16 сентября.

Разрыв с ЕСПЧ стал логическим продолжением политики Кремля последних лет. В рамках конституционной реформы 2020 г. Россия уже приняла поправки, согласно которым «решения межгосударственных органов» (например, ЕСПЧ) не подлежат «исполнению на территории Российской Федерации», если они противоречат Конституции.

В апреле 2022 г. Генеральная Ассамблея ООН приостановила членство России в Совете ООН по правам человека за грубые и систематические нарушения этих прав (в 2011 г. из СПЧ ООН была исключена Ливия за жестокое подавление протестов режимом Муаммара Каддафи). В октябре 2022 г. СПЧ назначил специального докладчика для расследования нарушений прав человека в России — беспрецедентный шаг, впервые в истории Совета направленный против одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности.

В 2022 г. в рамках Московского механизма Организации по безопасности и сотрудничеству (ОБСЕ) было начато несколько расследований нарушений прав человека в России. В сентябре 2022 г. был проведен глубокий анализ законодательной и административной практики России на основе решений ЕСПЧ, заключений Венецианской комиссии, заявлений автономных институтов ОБСЕ, докладов, свидетельств гражданского общества и т.д. В отчете сделан вывод: «Российское законодательство одержимо идеей все больше и больше ограничивать эти права. [...] Российское законодательство в этой области явно несовместимо с верховенством права. Напротив, множество детально проработанных положений предоставляет властям широкие дискреционные полномочия и тем самым создает основу для произвола». В другом докладе о нарушениях прав человека, представленном в конце декабря 2022 г., делается вывод, что «своим внутренним давлением на права человека и основные свободы Российская Федерация помогла подготовить почву для своей агрессивной войны против Украины».

Война России в Украине открыла новое измерение нарушений прав человека, включая нарушения прав российских граждан при массовом призыве в армию, зачисление осужденных в частные военные компании, внесудебные казни, содержание в незаконных тюрьмах тех, кто отказывается участвовать в войне, а также нарушения прав украинских военнопленных и гражданского населения, включая детей, и военные

преступления.

В будущем результаты работы специальных докладчиков ОБСЕ и СПЧ ООН могут стать основой для реформирования России в правовое государство, в котором соблюдаются основные права человека и гражданские свободы без исключения.

2012-2022 гг.: десятилетие нарушений прав человека

Ситуация с правами человека в России ухудшалась ещё до начала полномасштабной войны в Украине. По оценкам Freedom House, общий балл России по политическим правам и гражданским свободам за последнее десятилетие снизился на 11 пунктов: с и без того низких 27 до 16 из 100.

В 2012 г. в России были введены ограничения на проведение публичных собраний, вновь введена уголовная ответственность за клевету, расширено определение понятия «государственная измена» с целью криминализации участия в международной правозащитной деятельности. НКО, получающие иностранное финансирование и занимающиеся политической деятельностью (определение расплывчато), были вынуждены зарегистрироваться в качестве «иностранных агентов».

В 2013 г. российский парламент принял новые законы, ограничивающие права ЛГБТИ, свободу выражения мнений и ущемляющие право на частную жизнь. После аннексии Крыма и начала войны на Донбассе Россия ввела новые жесткие ограничения в отношении СМИ и независимых групп. Блогеры с посещаемостью более 3 000 человек в день должны были регистрироваться как СМИ, были введены сроки лишения свободы за экстремистские и «сепаратистские» призывы в интернете, включая перепосты в социальных сетях, право иностранцев владеть российскими СМИ было строго ограничено, а российским пользователям сети стало запрещено хранить личные данные на иностранных серверах.

2015 г. ознаменовался введением нового закона о «нежелательных иностранных организациях», разрешившего внесудебный запрет иностранных или международных групп, которые якобы подрывают

безопасность, оборону или конституционный строй России.

Принятый в 2016 г. законодательный пакет по борьбе с терроризмом («закон Яровой») обязал телекоммуникационные и интернет-компании хранить в течение 6 месяцев копии всего содержимого сообщений, включая текстовые сообщения, голос, данные и изображения, и раскрывать эти данные властям по запросу и без решения суда — в нарушение неприкосновенности частной жизни и других прав человека.

За первые шесть месяцев 2017 г. количество людей, получивших административное наказание за якобы нарушение правил проведения массовых мероприятий, в 2,5 раза превысило аналогичный показатель за весь предыдущий год. Лидер политической оппозиции, убитый путинским режимом Алексей Навальный и его предвыборный штаб подвергались систематическим преследованиям. Чаще применялся закон о «нежелательных организациях», экстремистское законодательство также стало активнее использоваться для подавления инакомыслия. В законодательство о СМИ были внесены поправки, позволяющие правительству определять любую медиаорганизацию или распространителя информации иностранного происхождения как «иностранное СМИ, выполняющее функции иностранного агента».

В докладе о правах человека в России за 2018 г. Совет ООН по правам человека уже констатировал, что Международный пакт о гражданских и политических правах в стране не соблюдается.

В 2019 г. была расширена сфера действия закона об «иностранных агентах», что позволило властям применять статус иностранного агента к частным лицам, в том числе блогерам и независимым журналистам. Возбуждены первые уголовные дела по закону о «нежелательных организациях». Группа новых законов серьезно ограничила свободу слова, введя запреты на распространение «фейковых новостей» и выражение «вопиющего неуважения» к государству (подавляющее большинство таких обвинений связано с якобы оскорблениями в адрес Путина).

2020 г. ознаменовался конституционной реформой. Ряд дискриминационных принципов (например, определение брака как союза мужчины и женщины, упоминание «упования на Бога, переданного предками», переименование русского языка из национального в «язык государствообразующей нации, входящей в многонациональный союз равноправных народов России») получил юридическое закрепление в конституционных поправках. Используя пандемию COVID-19 как предлог,

российские власти запретили любые массовые мероприятия: полиция вмешивалась даже в одиночные акции протеста, которые не требовали согласования, ссылаясь на социальное дистанцирование и обязательный масочный режим (даже если протестующие были в масках).

Итак, за последнее десятилетие Россия в плане защиты прав и свобод деградировала до уровня нецивилизованных стран. Война лишь ускорила этот процесс. Основные нарушения прав человека дополняются принятием репрессивных, ограничительных и дискриминационных законов, произвольным применением права и ухудшением качества правосудия в целом.

Реформа СМИ и вовлечение гражданского общества

Реформа СМИ критически важна для восстановлению базовых прав в России. Мощная пропагандистская машина — один из столпов нынешнего режима. Демонтаж этой машины и демократизация медиапространства должны стать приоритетом для демократических реформаторов. Однако решить эту задачу невозможно без комплексной реформы политической системы и судебной системы.

1. Свобода слова

Реформа СМИ неразрывно связана с восстановлением свободы слова — базового права, значение которого в России в последние годы растет. Хотя свобода слова формально гарантирована Конституцией, защита этого права не является предметом широкой общественной дискуссии: государство закрепило за собой право определять его самостоятельно. Реформаторы должны начать с возвращения этого права и начать дискуссию о сути и значении свободы слова в России.

Свобода слова не может быть абсолютной: она ограничена существованием современного человека в рамках цивилизованного общества, члены которого имеют как права и свободы, так и обязанности. Ограничения существуют в таких вопросах, как право на неприкосновенность частной жизни, клевета, непристойное поведение,

порнография, разжигание ненависти, насилие и свержение власти, коммерческая информация, а также государственная тайна, национальная безопасность и т.д.

Свобода слова существует в рамках правовой системы страны. Так, расширительное толкование свободы слова в США обусловлено историей страны и особенностями американской политической и правовой систем и поэтому отличается от более консервативного подхода, практикуемого в европейских странах, не говоря уже о развивающихся странах и авторитарных режимах. Таким образом, **разрабатывая российское определение свободы слова, реформаторы должны учитывать правовые, политические и социальные факторы, влияющие на восприятие свободы слова российским обществом**.

Опыт реформирования СМИ в других постсоветских странах

Во время демократических преобразований 1990-х гг. реформы СМИ на постсоветском пространстве, как правило, проходили в два этапа: сначала формально отменялась цензура и провозглашалась свобода слова, затем открывалось публичное пространство для членов общества. Принятие демократического законодательства и регулирование медиасферы было точкой опоры этих реформ. Предполагалось, что рыночные механизмы и «правильные» законы приведут СМИ в соответствие с демократическими стандартами.

Однако вскоре стало ясно, что в большинстве постсоветских стран, включая Россию, законы о СМИ носили имитационный характер: законодательство часто напрямую заимствовалось (иногда просто переводилось) у развитых демократических стран, где оно соответствовало национальным системам СМИ. Такое заимствование не учитывало специфику постсоветской политической культуры, существующие властные структуры и их отношения со СМИ, слабое и пассивное гражданское общество, а также исторический контекст каждой страны. Как показывает анализ результатов реформ СМИ, они были наиболее успешными, когда программа и план реформ разрабатывались при участии представителей гражданского общества, журналистов и исследователей (например, в Хорватии в конце 1990-х). Когда реформа СМИ проводилась «сверху», ее результаты всегда были хуже. Реформаторам следует помнить об этих ошибках.

Реформаторам может быть интересен опыт Польши, где, как и в России, ученые в области СМИ выявили двойную (государственно-корпоративную)

модель СМИ. Они также могут рассмотреть лучшие практики реализации медиаполитики в Эстонии, которая заняла 8-е место в Мировом индексе свободы прессы 2023 г., составленном организацией «Репортеры без границ». Это выше, чем во всех других постсоветских странах и некоторых развитых демократиях, таких как США и Великобритания. Важные уроки можно извлечь из истории регулирования СМИ в Германии после 1945 г., а также после воссоединения ФРГ и ГДР.

Предварительные задачи

Исследования российской медиасистемы выявляют следующие проблемы:

- моноцентрическая модель СМИ, контролируемая государством;
- репрессивное законодательство и регулирование;
- мощный пропагандистский аппарат;
- нехватка высококачественной независимой журналистики;
- чрезмерная коммерциализация и акционирование;
- низкий уровень профессионализма и журналистской этики;
- низкий уровень медиаграмотности населения и доверия к СМИ.

В качестве образца можно использовать план реформирования СМИ, который предусматривает решение всех этих проблем. **Приоритетными должны считаться следующие цели: либерализация репрессивного законодательства и регулирования СМИ; демонтаж пропагандистского аппарата, созданного для продвижения интересов нынешнего режима; либерализация моноцентричной модели СМИ** (например, через приватизацию основных государственных медиаактивов). Другие проблемы российской медиасистемы могут быть решены в долгосрочной перспективе при условии успешной реализации начальных этапов демократизации.

Для начала реформаторы должны создать целевую группу, в которую войдут исследователи СМИ, независимые журналисты, представители гражданского общества и правозащитного сообщества, эксперты по реформе СМИ, а также владельцы СМИ. В идеале реформа должна основываться на широком подходе, направленном на преобразование всей медиасистемы, а не только соответствующего закона о СМИ, но в более реалистичном случае реформаторы могли бы использовать модульный подход, основанный на компонентах реформы, которые могут

быть реализованы в настоящий момент.

Среди первых шагов целевой группы можно назвать следующие:

- ответить на концептуальный вопрос «Каково российское понимание свободы слова?» и сформулировать желаемую модель будущей медиасистемы;
- провести инвентаризацию активов и операционных параметров российской медиасистемы (например, национальные и региональные СМИ, система собственности, законы и правила, профессиональные союзы и т.д.);
- уделить особое внимание сегменту независимых СМИ; их представители должны быть вовлечены в обсуждение планов реформ, и их поддержка должна быть задействована в случае открытия политической системы;
- сформулировать задачи, которые необходимо решить на каждом этапе реформы.

Выбирая новую модель СМИ, реформаторы должны также проанализировать ошибки, допущенные в ходе предыдущих попыток переходного периода — попыток заимствовать или имитировать западные модели или навязывать реформу СМИ обществу «сверху». Оптимально было бы достичь консенсуса в отношении желаемой модели СМИ в ходе открытых дискуссий с участием всех членов рабочей группы. Особое внимание следует уделить таким факторам, как влияние государства на развитие СМИ (например, через субсидии), медиаполитика, законы и нормативные акты (в частности, по предотвращению концентрации медиаактивов), а также двойная роль СМИ — как демократического института и как бизнеса. Обсуждение будущей модели СМИ должно быть напрямую связано с развитием политической реформы, в том числе с выбором наиболее подходящей для России политической модели.

Исследования реформы СМИ в других странах показывают, что медиаактивисты, выступающие за защиту свободы слова, играют важную роль в ее успешном проведении. Просвещая и информируя общество о его правах, активисты вовлекают в дискуссию больше людей, способствуя развитию гражданского самосознания и закладывая основу для будущей общественной поддержки реформы.

Для реализации первых шагов переходного периода реформаторам необходимо создать общественную комиссию по реформе СМИ (возможно, по образцу рабочей группы), перед которой встанет ряд важнейших

вопросов о масштабах и радикальности реформы на данном этапе и которая должна будет разработать четкие правовые и экономические механизмы демонополизации и деконцентрации медиасистемы, закрытия или приостановки деятельности пропагандистских изданий, увольнения одиозных медийных фигур и т.д. Прозрачность и универсальность этих механизмов будет способствовать принятию реформы обществом.

Здесь реформаторы могут перенять опыт США, где в 1947 г. была создана общественная комиссия по свободе прессы (также известная как комиссия Хатчинса) для анализа состояния американских СМИ. В своем заключительном докладе, озаглавленном «Свободная и ответственная пресса», комиссия предложила перечень обязанностей, которые должны выполнять СМИ, чтобы считаться свободными и ответственными:

- предлагать правдивый, полный отчет о событиях дня в контексте, который придает им смысл (быть точными и не лгать);
- служить форумом для обмена комментариями и критикой;
- давать репрезентативное представление о составляющих общество группах (без стереотипов);
- представить и разъяснить цели и ценности общества;
- предоставить каждому члену общества полный доступ к информации, которую предоставляет пресса (обеспечить право общества знать).

Комиссия также подчеркнула роль СМИ как политического института — роль «сторожевого пса» государства, чья задача — информировать и просвещать граждан таким образом, чтобы они были способны к самоуправлению. Сегодня к этому списку можно добавить обязанности СМИ по обеспечению политического плюрализма и инклюзивности общественного дискурса.

Первые шаги

1. Прекращение преследования журналистов по признаку их профессиональной деятельности

Реформаторы должны положить конец незаконному преследованию журналистов, пересмотреть и закрыть возбужденные против них уголовные и административные дела, освободить арестованных или отбывающих тюремные сроки, а также предоставить должную компенсацию жертвам репрессивного правоприменения.

2. Отмена репрессивных законов и положений о СМИ

За последние два десятилетия в российское законодательство о СМИ было внесено более 20 федеральных репрессивных законов, которые пагубно влияют на работу СМИ в целом и особенно на независимых журналистов. Эти законы должны быть отменены.

3. Демонтаж пропагандистского аппарата

Демонтаж существующего пропагандистского аппарата и системы дезинформации, созданной нынешним режимом, является обязательным шагом реформы СМИ; телевизионные сети и издательства, которые способствовали продвижению интересов режима и манипулированию общественным мнением, должны быть приостановлены или закрыты.

Ниже представлен предварительный список государственных органов, полномочия которых должны быть изменены в связи с восстановлением свободы информации.

а) Государственные учреждения

Реформаторы должны стремиться уменьшить участие государства в регулировании работы СМИ и медиарынка в целом, а также сократить контрольно-надзорные функции различных ведомств. Ниже перечислены основные государственные органы, формирующие и регулирующие российскую информационную политику, работа которых должна быть существенно пересмотрена (например, смена администрации, закрытие, глубокая реформа).

Администрация президента несёт ответственность за государственную информационную политику. Ее разделяют Управление внутренней политики президента РФ, Управление президента РФ по связям с общественностью и коммуникациям, Управление президента РФ по социальным проектам, Управление президента РФ по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи.

Минцифры (Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций) отвечает за нормативно-правовое регулирование в области информационных технологий, электронной и почтовой связи, массовых коммуникаций и СМИ, включая электронные (интернет, теле- и радиокоммуникации, новые технологии), печати, издательской и полиграфической деятельности, а также обработки персональных данных.

Роскомнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) отвечает

за контроль и надзор за реализацией государственной политики в вышеуказанных областях. В частности, он отвечает за лицензирование СМИ, радиочастот (наряду с Министерством обороны и Федеральной службой охраны), регулирование интернета и т.д.

Государственная дума вносит свой вклад в регулирование через Комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи и Комиссию по расследованию фактов иностранного вмешательства во внутренние дела России.

Совет Федерации участвует в регулировании через Временную комиссию по информационной политике и взаимодействию со СМИ, Временную комиссию по законодательному регулированию кибербезопасности и цифровых технологий и Временную комиссию по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела России.

b) Медиаактивы

Учитывая традиции жесткого контроля российского государства над медиасистемой, растущую этатизацию СМИ (вмешательство государства в их работу) и усилия правящего режима по созданию мощной пропагандистской машины, эта часть реформы сопряжена со многими трудностями и требует комплексного подхода. Реформаторы должны уделить особое внимание инвентаризации российских медиаактивов на предварительном этапе и выявить те из них, которые следует или не следует реформировать.

- Государственные активы, созданные исключительно для пропагандистских целей, должны быть либо приостановлены, либо полностью закрыты (например, медиагруппа «Патриот», сеть RT и Общественное телевидение России).
- Национальные государственные активы могут подвергнуться существенной реформе (например, «Первый канал» и ВГТРК, Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания); сразу следует закрыть их пропагандистские шоу и реформировать редакционную политику и практику новостных программ.
- Активы, которые формально являются частными, но фактически контролируются государством и/или сосредоточены в крупных медиахолдингах (например, «Газпром-Медиа», Национальная медиагруппа), могут быть расформированы, перелицензированы

и перепроданы независимым компаниям через правильно организованные торги.

- Качественные медиаактивы, которые формально являются частными, но лояльны государству, могут быть потенциально восстановлены в после реформы политической системы и последующей смены собственников и топ-менеджмента (например, «Коммерсантъ», «Ведомости», РБК).
- Масс-медийные активы, формально являющиеся частными, но лояльные государству и обладающие широко узнаваемым брендом, длительной историей, большой аудиторией и обширной региональной сетью (например, «Комсомольская правда», «Московский комсомолец»), можно попытаться вовлечь в конструктивный диалог.

4. Привлечение сохранившихся независимых СМИ

В ходе реформы ряд известных российских СМИ может быть закрыт, приостановлен или подвергнут существенному переформатированию. Восполнить пробелы, особенно в телевизионном вещании, можно за счет привлечения ресурсов независимых медиапроектов (журналистов, редакторов, продюсеров, медиаменеджеров). **Предоставление объективной информации общественности о ходе реформы СМИ (и о том, что ей предстоит) станет залогом ее успеха.** Поэтому, как уже отмечалось ранее, на предварительном этапе реформаторы должны продумать этот процесс и разработать механизмы предварительного или долгосрочного привлечения независимых профессионалов без ущерба для их статуса.

На этом этапе реформаторы могут с помощью субсидий или налоговых льгот поддержать независимые издания, которые доказали свою компетентность, профессионализм и приверженность этическим нормам журналистики в условиях авторитаризма. Можно использовать опыт скандинавских стран (Швеции, Дании, Финляндии, Норвегии, Исландии), которые традиционно занимают высокие позиции в индексах свободы прессы — там разработаны государственные механизмы поддержки СМИ и обеспечения их статуса «четвертой власти». Например, в Швеции с 1960-х гг. действует система субсидирования СМИ, позволяющая снизить входные барьеры в системы распространения и тиражирования, проводить регулярные технологические обновления, развивать региональную журналистику, а также поощрять разнообразие и плюрализм в СМИ.

2. Вовлечение гражданского общества

Возвращение к основным свободам невозможно без вовлечения российского гражданского общества в переходный процесс. Сильное гражданское общество — это сфера свободных от принуждения отношений между личностью и государством, один из краеугольных камней демократии, «хорошего управления», плюрализма и достижения важных социальных и экономических целей. Гражданское общество необходимо для обеспечения социальной сплоченности и формирования общих ценностей. Современные государства слишком сложны, чтобы основываться только на властном управлении и рынке. Гражданское общество предлагает форму участия граждан в управлении или представлении своих интересов вне политических структур. Ценности достоинства и равенства, лежащие в основе прав и свобод человека, также могут быть поддержаны гражданским обществом.

Часто утверждается, что гражданское общество может существовать только в либеральной западной среде: шахматный клуб в России, хотя и является человеческим объединением, не является организацией гражданского общества. Но **российское гражданское общество, хотя его и называют слабым и пассивным, обладает мощным потенциалом активности, особенно в решении социальных вопросов.**

Одной из ошибок реформ 1990-х был прямой экспорт западных практик гражданского общества, что часто приводило к неэффективному подражанию. Кроме того, сам характер этих практик был неустойчивым: после революционной вспышки активисты покидали улицы и свои гражданские организации, а общество оставалось в значительной степени пассивным и деполитизированным.

Но за последние 20 лет российское гражданское общество добилось значительного прогресса. Формально сегодня в России зарегистрировано более 200 000 организаций гражданского общества (права, в это число входят государственные корпорации, имеющие в России статус некоммерческих, что искажает данные). Так или иначе, это большая цифра, которую нельзя игнорировать.

Российское гражданское общество: ограничения и потенциал

Гражданское общество развивалось как независимо от государства, так и с его помощью. В конце 1990-х — начале 2000-х государство уделяло мало внимания некоммерческому сектору: организации гражданского общества (ОГО) развивались хаотично и в основном поддерживались иностранными фондами. Большая часть работы делалась на энтузиазме и волонтерстве.

С волной «цветных революций» в разных странах ОГО неожиданно оказались под пристальным наблюдением государства, поскольку многие из них участвовали в революционных событиях. В России власти решили взять некоммерческий сектор под контроль и ужесточили регулирование. Они начали создавать и поддерживать лояльные некоммерческие организации, так называемые ГОНКО (государственно-организованные НКО), готовые тесно сотрудничать с государством и брать на себя часть его социальных функций. В результате многие ОГО стали сильно зависеть от государства. Если раньше существовало множество отечественных фондов, распределявших бюджетные средства для некоммерческих организаций, то с 2017 г. все они были объединены в единый Фонд президентских грантов, который стал основным источником финансирования социальных проектов некоммерческих организаций.

Власти также целенаправленно разделили ОГО на «плохие» (противостоящие государству) и «хорошие» (лояльные государству). Ко вторым относятся ОГО, предоставляющие полезные государству социальные услуги и работающие в политически нейтральных сферах, таких как спорт, образование и культура. Первые обычно занимаются правозащитной и продемократической деятельностью и часто рассматриваются как действующие под иностранным влиянием. Это разделение усиливается пропагандистскими СМИ и введением маргинализирующих и стигматизирующих законов, например о «нежелательных организациях» или об «иностранных агентах».

Несмотря на давление государства, за последние 20 лет в России расцвели филантропия и благотворительность, резко возросли частные пожертвования, а фандрайзинг стал повсеместным явлением. Популярность волонтерства — еще одно значимое явление, которое изначально поощрялось государством, рассматривавшим волонтеров и благотворительные организации как дополнительные ресурсы для социальных проектов, которые можно реализовать без особых затрат для государственного бюджета. Некоммерческий сектор вырос

в профессиональном плане — этому способствовали технологии, позволившие создавать сетевые сообщества и структуры, проводить совместные мероприятия, сотрудничать, в том числе и с международными коллегами. Усилилась самоорганизация, рос интерес к социальному предпринимательству и социальному инвестированию. Еще одна заметная черта российского гражданского общества — расширение неформальной гражданской активности, в которой часто участвует молодежь. Эта деятельность включает в себя не только протесты, но и активную самоорганизацию для решения общих проблем.

Реформаторам стоит использовать потенциал российского гражданского общества и дать ему возможность развиваться в полную силу. Ассоциации, неправительственные организации, благотворительные фонды и др. играют важную роль в оказании давления на государственную власть, выступая гарантами основных свобод и демократических процессов. **Они предоставляют обычным людям возможности и средства для участия в защите прав человека, адвокации и, в конечном счете, участия в политической жизни.**

Первые шаги

На ранних этапах переходного периода реформаторы могут следовать плану восстановления основных свобод, аналогичному тому, что был описан выше в отношении реформы СМИ.

1. Прекратить преследование активистов и организаций гражданского общества

Это включает пересмотр и закрытие уголовных и административных дел против них, освобождение арестованных или отбывающих тюремные сроки, а также выплату надлежащей компенсации жертвам репрессивного правоприменения.

2. Отменить репрессивные законы и правила, регулирующие деятельность некоммерческого сектора

Прежде всего реформаторы должны отменить законы об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях». Их списки должны быть ликвидированы, а репутация лиц и организаций, внесенных в черные списки, официально восстановлена.

3. Вернуть изгнанников и наладить взаимодействие с международными группами гражданского общества

В работе реформаторов по восстановлению основных свобод будет

полезен опыт правозащитных и общественных организаций, которые были вынуждены находиться в изгнании, чтобы иметь возможность продолжать свою деятельность. Восстановление известных правозащитных организаций, которые были насильственно и незаконно закрыты (например, «Мемориал», Московская Хельсинкская группа), — еще одна важнейшая задача. Полезным будет возобновление взаимодействия с международными и зарубежными группами гражданского общества.

Реформаторы должны руководствоваться тем, что гражданское общество — это сфера, существующая отдельно от государства. Это область человеческой жизни, где люди объединяются в группы, преследуют общие интересы, общаются по важным вопросам и предпринимают действия для достижения своих целей и решения общих проблем. Государство должно быть связано верховенством закона и не иметь возможностей вмешиваться в дела гражданского общества. А создание правовых и практических механизмов для определения и защиты этих границ — задача для дальнейших этапов реформ переходного периода.

3. Решения в области свободы собраний

Война в Украине негативно сказалась на свободе собраний в России. Массовые акции против вторжения не согласовывают вообще, а людей, которые выходят с одиночными антивоенными пикетами, регулярно задерживают. Задержания и административное преследование участников мирных протестных акций в России исчисляется тысячами: с начала полномасштабного вторжения в Украину силовики произвели более 19 000 задержаний за антивоенную позицию. Суды ежегодно накладывают штрафы общей суммой в десятки миллионов рублей, госучреждения увольняют сотрудников, а вузы предостерегают студентов от участия в несогласованных акциях и грозят отчислениями. В 2023-м как минимум 74 человека стали фигурантами уголовных дел после задержания на антивоенных акциях и протестах против мобилизации.

Многолетний опыт работы со случаями ограничения свободы собраний в России убеждает нас в том, что улучшения практически невозможны в отрыве от изменений во многих других сферах, таких как общее качество нормативного регулирования, гарантии независимого и справедливого судебного разбирательства, подотчётность и прозрачность действий властей, ответственность чиновников за принятые решения. Но не менее

важной представляется задача собирать список конкретных проблем и предложений по их решению. К примеру, процедура произвольного запрета публичных мероприятий или дисбаланс ответственности, приводящий к подавлению желания людей пользоваться правом на свободу собраний, «собираются» из множества деталей.

В процессе реформирования ситуации со свободой собраний необходимо будет разрешить пять ключевых проблем.

1. Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования

Российское законодательство не предусматривает законной возможности проведения спонтанного собрания. Любое публичное мероприятие должно быть заранее согласовано с властями. Сроки подачи уведомления жёстко ограничены законом, а широкие полномочия органов власти по изменению места и времени акций на практике приводят к возможности запрещать любые нежелательные для властей выступления. «Несогласованный» статус собрания приводит к целому ряду негативных последствий – от пресечения мероприятия и преследования его участников и предполагаемых организаторов до запрета на распространение информации о таких акциях. Необходимые для реформирования системы согласования шаги детально проработаны в докладе правозащитного центра «Мемориал» и ОВД-Инфо в контексте исполнения постановления ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России». Вот они кратко:

- Российские власти и суды должны проявлять толерантность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Ограничительные правила для массовых публичных мероприятий не должны распространяться на малочисленные акции. На одиночные пикеты не должны распространяться ограничения, введённые для массовых публичных мероприятий (подробнее в докладе ОВД-Инфо «Одиночные пикеты: Законы и что в них следует изменить»).
- Сроки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть увеличены, а сложная вариативность крайних сроков подачи уведомления для разных форм публичных мероприятий – исключена. Спортивные, культурные и другие массовые мероприятия, организуемые властями, не должны быть в приоритете перед другими собраниями, в том числе и по срокам подачи уведомления.

2. Ограничения во время собраний

Полицейские и представители иных правоохранительных органов ограничивают права участников протестных акций как на несогласованных, так и на согласованных мероприятиях. На несогласованных акциях часто фиксируются массовые задержания, необоснованное применение силы к участникам протестов и прохожим, а также блокировка полицией улиц, отключение или ограничение трафика мобильного интернета в месте проведения собраний.

Для минимизации этих проблем необходимо принять следующие меры:

- Задержание как мера пресечения должно использоваться в крайних случаях для предотвращения или пресечения причинения вреда, когда иные средства не позволяют достичь результата. Каждый случай задержания на публичном мероприятии должен быть обоснованным, само по себе участие в несогласованном с властями, но мирном собрании не должно являться причиной для задержания.
- Сотрудников правоохранительных органов, препятствующих реализации права на свободу собраний, необходимо привлекать к ответственности.
- Высказывания на плакатах могут быть ограничены только в исключительных случаях, например, связанных с возбуждением ненависти или реальными призывами к насилию.
- Прекратить преследования и запугивания детей и их родителей за выражение антивоенных взглядов. Отменить все наказания, налагаемые на родителей в связи с осуществлением их детьми права на свободу собраний, а также других прав. Развивать меры поддержки реализации права на свободу собраний представителями различных уязвимых групп.
- Обязать органы власти публично отчитываться о причинах и необходимости пресечения публичных мероприятий, блокирования движения шествий, применения спецсредств.
- Обеспечить открытость и гласность судебного процесса, в том числе и в условиях чрезвычайных ситуаций (например, путём внедрения видеотрансляций заседаний). Обязать суды отчитываться о случаях и причинах недопуска журналистов и слушателей, а также публиковать все судебные акты, выносимые судами и не попадающие под ограничения закона (по определенным уголовным делам).

- Прозрачным должен быть и нормотворческий процесс. Проекты нормативных актов с обоснованием необходимости их принятия должны публиковаться заблаговременно. Следует также обеспечить оперативную публикацию трансляций и стенограмм обсуждения поправок не только на пленарных заседаниях Госдумы, но и в профильных комитетах федерального парламента, а также в региональных законодательных органах. Исчерпывающий перечень нормативных документов, касающихся публичных мероприятий, должен публиковаться в одном месте и поддерживаться в актуальном виде в открытом доступе.

3. Сбор личных данных и их использование против участников протестов

В условиях стремительной цифровизации проблема неконтролируемого сбора и хранения органами власти данных об участниках протестов встаёт всё острее, а преследования на основе этой информации становятся всё более массовыми. Для разрешения проблемы следует придерживаться следующих рекомендаций: Законодательно ограничить использование средств слежения, видеонаблюдения, распознавания лиц и мониторинга соцсетей.

- Запретить использование систем распознавания лиц в целях ограничения реализации политических прав.
- Системы распознавания лиц не должны применяться в производстве по делам об административных правонарушениях и применяться ограниченно в делах о ненасильственных преступлениях, так как негативные последствия от вмешательства в частную жизнь в таком случае будут выше той общественной опасности, которую предполагают такие преступления и правонарушения. Результаты применения таких мер должны считаться недопустимыми доказательствами в делах по привлечению к ответственности в связи с акциями.
- Отменить положения закона об обязательной геномной регистрации и дактилоскопировании лиц, подвергнутых административному аресту, а также ограничить применение данных мер в отношении людей, являющихся фигурантами уголовных дел о ненасильственных преступлениях.
- Законодательно предусмотреть гарантии, касающиеся хранения личных данных в различных базах государства: предусмотреть основания и ограничения доступа к таким данным, срок их хранения

и уничтожения. Создать эффективную систему контроля за получением, использованием и хранением сведений о частной жизни государственными органами, предотвращения «утечек» информации и злоупотребления полномочиями.

4. Наказания в связи с уличными акциями

В отношении участников и предполагаемых организаторов мирных несогласованных акций массово применяются две статьи Кодекса об административных правонарушениях: о нарушении порядка проведения публичного мероприятия (20.2 КоАП) и о проведении «массового одновременного пребывания, повлекшего нарушение общественного порядка» (20.2.2 КоАП). Обе статьи предусматривают наказание в виде обязательных работ, штрафа или ареста. За повторное нарушение по этим статьям предусмотрен штраф от 150 до 300 000 рублей, от 40 до 200 часов обязательных работ, до 30 суток ареста.

Для решения указанных проблем мы предлагаем следующие меры:

- Отменить статьи закона о неоднократных и повторных нарушениях законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК, часть 8 статьи 20.2 КоАП). Повторность какого-либо нарушения не делает его опаснее. Суровые наказания за повторные нарушения, вплоть до лишения свободы, создают «охлаждающий эффект» реализации свободы собраний: люди боятся использовать своё законное право.
- Отменить статьи, которыми фактически введена военная цензура (в первую очередь статьи 20.3.3 КоАП РФ, 280.3, 207.3 УК РФ).
- Сузить и четче определить понятия, используемые в законах, ограничивающих свободу собраний и выражения мнения; исключить дублирование различных составов правонарушений и преступлений. Устранить ответственность за «несогласованный» статус публичного мероприятия, в том числе за организацию публичного мероприятия без уведомления, участие в таком мероприятии или вовлечение в него несовершеннолетних.
- Смягчить наказание и отменить установленный законом минимальный предел наказания по всем пунктам статей 20.2 и 20.2.2 КоАП (на необходимость отмены нижнего предела наказания указывал Конституционный суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 г.).

5. Дискриминационный подход в отношении собраний

К публичным мероприятиям предъявляются более строгие требования, чем к массовым (спортивным, развлекательным и пр.), а нарушения в «протестном» контексте чреваты более суровыми наказаниями. Мы предлагаем:

- устранить дискриминационное отношение к лицам, которые реализуют свое право на свободу собраний, по сравнению с лицами, имеющими другие интересы. При определении места проведения собраний должны учитываться интересы не только туристов и прохожих, но и людей, желающих коллективно выразить своё мнение;
- не использовать эпидемиологические риски и другие кризисные ситуации как безусловное основание для ограничения свободы собраний. Международным органам, в том числе здравоохранения, следует разработать предложения и лучшие практики, как осуществлять свободу собраний в том или ином виде в конкретных кризисных условиях.

Последние годы ярко продемонстрировали, что ситуация с правами человека в одной стране связана с международной безопасностью. Развязывание агрессивной войны представляется чуть более простой задачей в условиях развитой цензуры и подавления институтов гражданского общества, ограничения прав и свобод граждан. В этой связи ответом на международные угрозы видится международная солидарность и международный диалог.

Продолжающаяся война и нарастающие репрессии занимают большую часть внимания тех, кто думает о правах человека. Но и после февраля 2022 г. мы наблюдаем множество примеров того, как люди используют свое право на мирные собрания, мы видим, что это действительно ключевое право, которое на практике нужно большому количеству очень разных людей.

Заключение

Независимо от того, какой тип передачи власти ожидает Россию, в числе задач первого порядка по переходу и восстановлению основных свобод должны быть:

- Прекращение преследования правозащитников, журналистов, гражданских и политических активистов, оппозиционных политиков и частных лиц за осуществление их основных прав. Все политические заключенные должны быть освобождены.
- Отмена репрессивных законов и постановлений (таких, как законы о военной цензуре), нарушающих основные права человека, и пересмотр других ограничительных, оскорбительных и дискриминационных законодательных актов, посягающих на основные права и свободы.
- Демонтаж пропагандистского аппарата и привлечение ресурсов независимых СМИ для открытия информационного пространства и восстановления свободы слова и самовыражения.
- Подтверждение обязательств России по международным договорам в области прав человека и изменение внутреннего законодательства для защиты отдельных лиц и групп от нарушений прав человека.

Их невозможно решить без комплексных реформ политической системы и судебной системы, которые должны обеспечить подлинное разделение властей (независимые законодательные и судебные органы), а также без вовлечения гражданского общества.

Еще одна важнейшая задача этого процесса — обеспечить исчерпывающее и детальное расследование военных преступлений и нарушений прав человека, связанных с войной России в Украине. Без документирования, признания и компенсации этих преступлений никакие демократические преобразования в будущем для России невозможны. Результаты расследований, проведенных специальными докладчиками, назначенными Советом ООН по правам человека и ОБСЕ, могут послужить важным строительным блоком для превращения России в правовое государство, основанное на верховенстве закона и уважении основных прав и свобод человека.

Международные соглашения по правам человека и их статус в Российской Федерации

Международный билль о правах человека	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	18 марта 1968 г.	16 октября 1973 г.		
Международный пакт о гражданских и политических правах	18 марта 1968 г.	16 октября 1973 г.		
Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах			1 октября 1991 г.	
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни	не подписан			
Предотвращение дискриминации по признаку расы, религии или убеждений; защита меньшинств	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	7 марта 1966 г.	4 февраля 1969 г.		
Права человека для женщин	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	17 июля 1980 г.			
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин	8 мая 2001 г.			
Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности	12 декабря 2000 г.			
Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности Преамбула, дополняющая Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности	12 декабря 2000 г.			
Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности	12 декабря 2000 г.			
Рабство и рабовладельческие отношения	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о рабстве	не подписан			
Протокол о внесении поправок в Конвенцию о рабстве	не подписан			
Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством	7 сентября 1956 г.	12 апреля 1957 г.		

Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами			11 августа 1954 г.	
Защита от пыток, жестокого обращения и исчезновений	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 сентября 1998 г.
Протокол № 1 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 марта 2002 г.
Протокол № 2 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 марта 2002 г.
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	10 декабря 1985 г.	3 марта 1987 г.		
Факультативный протокол к Конвенции против пыток				
Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений				
Процедура межгосударственного сообщения в рамках Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений				
Права ребенка	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о правах ребенка	26 января 1990 г.	16 августа 1990 г.		
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	15 февраля 2001 г.	24 сентября 2008 г.		
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	26 сентября 2012 г.	24 сентября 2013 г.		
Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда		25 марта 2003 г.		
Свобода ассоциации	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о свободе объединения и защите права на организацию		10 августа 1956 г.		
Конвенция о праве на организацию и ведение коллективных переговоров		10 августа 1956 г.		
Занятость и принудительный труд	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о принудительном или обязательном труде		23 июня 1956 г.		
Конвенция о равном вознаграждении		30 апреля 1956 г.		
Конвенция об упразднении принудительного труда		2 июля 1998 г.		

Конвенция о дискриминации (в области труда и занятий)		4 мая 1961 г.		
Конвенция о политике занятости		22 сентября 1967 г.		
Конвенция о безопасности и гигиене труда и производственной среде		2 июля 1998 г.		
Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	не подписан			
Конвенция о правах инвалидов	24 сентября 2008 г.	25 сентября 2008 г.		
Образование	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования		Ратифицировано		
Беженцы и убежище	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
Конвенция о статусе беженцев			2 февраля 1993 г.	
Протокол, касающийся статуса беженцев			2 февраля 1993 г.	
Гражданство, безгражданство и права иностранцев	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
Конвенция о сокращении безгражданства	не подписан			
Конвенция о статусе апатридов	не подписан			
Военные преступления и преступления против человечности, геноцид и терроризм	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества	6 января 1969 г.	22 апреля 1969 г.		
Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него	16 декабря 1949 г.	3 мая 1954 г.		
Римский статут Международного уголовного суда	13 сентября 2000 г.			
Право вооруженных конфликтов	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях	12 декабря 1949 г.	10 мая 1954 г.		
Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море	12 декабря 1949 г.	10 мая 1954 г.		
Женевская конвенция об обращении с военнопленными	12 декабря 1949 г.	10 мая 1954 г.		
Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны	12 декабря 1949 г.	10 мая 1954 г.		

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I)	12 декабря 1977 г.	29 сентября 1989 г.		
Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)	12 декабря 1977 г.	29 сентября 1989 г.		
Терроризм и права человека	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Международная конвенция о борьбе с захватом заложников			11 июня 1987 г.	
Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом		8 мая 2001 г.		
Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма	27 ноября 2002 г.			
Международная конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов	24 сентября 1971 г.			
Международная конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой		15 января 1976 г.		
Деятельность и сотрудники ООН	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций			22 сентября 1953 г.	
Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала	26 сентября 1995 г.	25 июня 2001 г.		
Европейские региональные конвенции	**Подпись**	**Ратификация**	**Регистрация**	**Вступление в силу**
[Европейская] Конвенция о защите прав человека и основных свобод*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол к Конвенции о защите прав человека и основных свобод*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол № 2 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол № 3 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол № 5 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.
Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года	16 апреля 1997 г.			
Протокол № 7 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 авг 1998
Протокол № 8 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		5 мая 1998 г.

Протокол № 9 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 сентября 1998 г.
Протокол № 10 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		
Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 ноября 1998 г.
Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года	4 ноября 2000 г.			
Протокол № 13 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года				
Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	подписано			
Протокол № 15 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года*	подписано			
Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 сентября 1998 г.
Протокол № 1 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 марта 2002 г.
Протокол № 2 к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания	28 февраля 1996 г.	5 мая 1998 г.		1 марта 2002 г.
Культурные права	Подпись	Ратификация	Регистрация	Вступление в силу
КЭСКП - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	18 марта 1968 г.	16 октября 1973 г.		

** Денонсирован Федеральным законом от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ "О прекращении действия международных договоров Совета Европы в отношении Российской Федерации".*

Источники: База данных «Договорные органы Организации Объединенных Наций», Университет Миннесоты, Библиотека по правам человека.

Глава V

Большая деволюция для России

Ирина Бусыгина

Михаил Филиппов

Введение

В предыдущих главах были рассмотрены факторы уязвимости текущего политического режима в России с акцентом на потенциальную нестабильность недемократических, в частности персоналистических систем. Важно понимать, что в случае попыток демократических реформ на фоне возможного коллапса режима Владимира Путина потребуется не только создать новую политическую систему с демократическими характеристиками, но и минимизировать негативные последствия предшествующего реформам кризиса и разрушения политических институтов, а также предотвратить повторное установление недемократического режима. Более того, в условиях огромной и разнообразной страны важно (и сложно!) поддерживать модель государства, которое будет не только сильным и одновременно ограниченным, но и таким, где практикуются принципы федерализма.

Чтобы избежать возвращения к еще одной версии путинской модели государства, постпутинская модель должна создать и поддерживать государство одновременно сильное и ограниченное, причем не только институтами, но и активным общественным участием. Исторический опыт показывает, что ключевые элементы общества — элиты, население, бизнес и регионы, — оказались не в состоянии эффективно координировать свои действия для предотвращения деградации политической системы и укрепления персоналистического режима Путина, а затем и его открытой внешней агрессии. Поэтому при новых реформах необходимо внедрить институты, или правила игры, позволяющие различным политическим и социальным акторам координировать свои действия против новых попыток концентрации власти. **Ключевое значение здесь имеет изменение стимулов для центральных элит, политических партий, гражданского общества и региональных лидеров.**

Политологи и экономисты выделяют правила разделения принятия государственных решений на уровни — горизонтальный и вертикальный. Горизонтальный уровень — это принципы разделения властей, сдержек и противовесов. Вертикальный уровень — это федерализм и деволюция принятия решений. Выбирая систему разделения правил, можно

попытаться изменить мотивации элит и населения и тем самым создать сильное демократическое государство. **Механизмы разделения принятия государственных решений по горизонтали и вертикали тесно связаны и должны дополнять друг друга.** Деволюция — это передача политической власти и административных полномочий с центрального уровня на более низкие: в регионы, провинции и муниципалитеты. Важно, что эта форма децентрализации не просто передает исполнительные полномочия, но и создает или укрепляет автономные местные органы власти, которые отвечают перед местным населением.

Хотя формально перераспределение полномочий между исполнительной и законодательной властью не классифицируется как деволюция, без такого перераспределения децентрализация часто оказывается невозможной. С другой стороны, децентрализация влияет на характер отношений между исполнительной и законодательной властью, определяя их роли и пределы полномочий. В этом контексте «большая деволюция» в России должна осуществляться в двух направлениях: перераспределение реальной власти между парламентом и президентом (горизонтально) и перераспределение между центральным уровнем, регионами и муниципалитетами (вертикально).

Крайне важно понимать, что ограничения и рамки для государства не должны быть лишь формальными, закрепленными в документах, в том числе в Конституции. Основное значение имеет то, как институты функционируют в реальности. Эффективность институтов определяется не только законодательной основой, но и готовностью элит и граждан соблюдать эти правила, требовать их соблюдения от других, а также иметь механизмы для их обеспечения. **Конституция и законы, несмотря на их важность, не служат автоматическими ограничителями. Необходима сложная и дорогостоящая система многочисленных гарантий и ограничений**. Да, она включает институты федерализма и децентрализации, расширение полномочий парламента и представительных органов в регионах. Но это также и конкурентные выборы на всех уровнях, политические партии, независимость судебной системы, а также стимулы, которые делают политиков зависимыми от регионов и бизнес-сообщества, а не от олигархов, и мотивируют их работать в регионах и с бизнесом.

Путинская модель государства — это простая иерархическая модель, модель вертикали власти. Мы можем называть это государство преступным, неработоспособным, наконец, неэффективным. Понятно,

однако, что если оно неэффективно, то не во всем: его стейкхолдеры получают от него достаточно дивидендов, чтобы поддерживать эту систему. Государство неэффективно в других отношениях: оно не в состоянии обеспечивать общественное развитие (в любом его понимании) и способствовать конкурентоспособности национальной экономики в глобальном мире. Используя самые разные инструменты, оно тянет страну назад, а одним из условий «эффективности» этого регресса является как раз простота этого государства.

Сильное, но ограниченное институтами государство, которое нужно построить, — это сложная модель. Такое государство необходимо не только построить, но и настроить. Более того, речь идет не о разовой, но о постоянной настройке, которой должны заниматься элиты и общество. Очень важный вопрос касается роли вето-игроков — акторов, чье согласие необходимо для изменения статус-кво**. Сложное государство, ограниченное множеством институтов и характеризующееся горизонтальным и вертикальным разделением властей, предполагает наличие множества таких вето-игроков.** В отличие от ситуации в современной России, интересы этих акторов должны быть разнообразными. И при этом они должны иметь стимулы к сотрудничеству, иначе процесс принятия решений окажется парализованным, что может привести к кризису государства. Если модель не настроена, то государство становится слабым, поскольку множественные вето-игроки не кооперируются друг с другом. В этом случае общество может потребовать возврата к упрощенной модели управления с сильным лидером. Следует учитывать, что **литература по демократическому транзиту выделяет сильное государство как ключевое условие успешного завершения процесса реформ**[1]. Соответственно, необходим баланс между поддержанием сильного государства, необходимого для успешного демократического транзита, и существованием множества вето-игроков.

Мы представляем основные принципы выбора правил и институтов (институционального дизайна), опираясь на накопленный за последние 30 лет опыт исследователей в сферах политологии и экономики.

---

1 “We found that state capacity, operationalized as administrative capacity, dramatically lowers the risk that a democracy will experience a democratic breakdown. It is almost irrelevant how values of polyarchy are translated into a definition of democracies and autocracies: for nearly every possible cut point, high state capacity is an important predictor of continued democracy”. Hicken A., Baltz S., & Vasselai F. (2022). Political Institutions and Democracy. In M. Coppedge, A. Edgell, C. Knutsen, & S. Lindberg (Eds.), Why Democracies Develop and Decline (PP. 161-184). Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Текст доступен со ссылке: https://samuelbaltz.net/files/vdem_chapter.pdf.

Выбор институционального дизайна

С момента распада СССР политология и экономическая наука накопили значительный объем новых знаний об условиях, необходимых для начала демократизации и успешной консолидации демократии, но многое до сих пор остается спорным. Тем не менее на основе ряда теоретических выводов и обобщений можно суммировать некоторые общие принципы того, что в политологической и экономической литературе называется конституционным, или институциональным дизайном. Эта литература стремится ответить на вопросы о том, как создать правильные стимулы для поддержания эффективной и стабильной демократической системы. Речь о стимулах для всех, кто влияет на политическую систему, — от государственных руководителей и политических лидеров до бюрократов, региональных лидеров и избирателей. Предполагается, что эти стимулы можно корректировать, меняя правила игры (институты) в обществе.

Есть два взаимосвязанных определения институтов. Согласно определению, предложенному Дугласом Нортом, институты — это ограничения на взаимодействие людей в обществе. Эти ограничения могут быть формальными и неформальными, совместно они и составляют правила игры. Другое определение, представленное Джеймсом Марчем и Йоханом Олсеном, рассматривает институты как относительно устойчивый набор правил и организованных практик, встроенных в структуры. К примеру, институты федерализма и децентрализации ограничивают выборы политиков и граждан и одновременно функционируют как относительно автономные структурные акторы, взаимодействующие с другими институциональными субъектами (президент, парламент, суды). Такая двойственность в понимании институтов важна для анализа их роли и значимости. Институты как правила игры влияют на стимулы, ожидания и стратегические выборы политических акторов. Значимость институтов как организованных акторов заключается в их относительной автономии от других институтов и индивидов, их составляющих.

Конкретный институт может сильно влиять на политические стратегии, оставаясь при этом мало автономным как политический актор. Например, в США политики, как правило, аффилированы с одной из двух основных политических партий. В этом контексте политические партии являются весьма сильными и влиятельными институтами. Однако как организации они относительно слабы: часто внутренне разделены и не обладают четко определенными политическими программами или партийной дисциплиной.

Эта организационная слабость и гибкость способствуют сохранению их роли в формировании политических стратегий в США.

В конечном счете целью институционального дизайна является не только формирование автономных организаций, способных действовать независимо друг от друга, но и создание таких стимулов, которые направляют в желаемом направлении действия всех влияющих на политическую систему игроков. Исходя из этой логики, сильный парламент — это не просто орган, способный действовать независимо от исполнительной и судебной власти, а такая структура, которая влияет на изменение приоритетов политиков и государственных служащих. Аналогично, сильные регионы — это не те, которые просто обладают автономией от центра и проводят собственную политику, но те, которые реально влияют на принятие решений в федеративном государстве. **Таким образом, эффективность отдельных институтов следует оценивать прежде всего не по их автономии, а по их способности влиять на стимулы и выбор акторов в политическом процессе.**

Такой подход подчеркивает важность комплексного взгляда на институциональную структуру, где каждый институт является частью широкой системы взаимосвязанных правил игры и стимулов. Он также призывает к более взвешенному и критическому пониманию роли каждого отдельного института в общей системе, исходя из его способности влиять на поведение и выбор ключевых акторов.

Ключевые выводы литературы по институциональному дизайну таковы:

1. Формальные правила, закрепленные в конституции и других юридических документах, являются необходимым, но недостаточным условием успешного институционального дизайна. В этом контексте даже при неизменном тексте конституции политические практики могут значительно трансформироваться, если акторы решат игнорировать или переосмысливать формальные положения (пример конституции США). Формальные нормы действуют в той мере, в которой они соблюдаются основными политическими акторами. Этот вывод особенно важен для институционального дизайна федеративных и децентрализованных систем.

2. Политические институты действуют как часть сложной взаимосвязанной системы. Эффективность их реального влияния на поведение политиков и других участников политического

процесса зависит от системы задаваемых стимулов. Эти стимулы не определяются изолированными правилами, а формируются всей политической системой. Например, на уровне центрального и регионального управления политики сталкиваются с множеством ограничений и стимулов, установленных разными институтами. Одним из таких ограничений являются принципы федерализма. Однако принципы федерализма не всегда являются приоритетными при принятии конкретных решений. Таким образом, реальное функционирование федерализма зависит не только от формальных положений конституции, но и от множества других факторов, включая судебную систему, бюджетные ограничения, организацию парламента, политические партии и локальные практики управления. Этот вывод акцентирует важность комплексного подхода к институциональному дизайну и необходимость учитывать множество факторов для достижения эффективности и устойчивости политических систем.

3. Оценка роли институтов в политической системе возможна лишь в комплексе с другими элементами этой системы и доминирующими в ней условиями. Проиллюстрируем это на примере института президентства. Даже при стабильных конституционных рамках его роль может быть подвержена серьезным изменениям и обусловлена множеством факторов. Колебания в общественных настроениях, внутренние и внешние угрозы, появление новых политических фигур или фрагментация оппозиционных сил — все это может переопределить сферы влияния и полномочия президента без формальных правовых изменений. Практика федерализма еще в большей степени подвержена контекстуальным влияниям. Как показывают примеры США и Канады, даже при неизменных конституционных положениях системы федерализма и децентрализации могут претерпевать существенные трансформации. Такая адаптивность институциональных ролей в постоянных конституционных рамках акцентирует внимание на необходимости глубокого контекстуального анализа. (В следующем разделе мы подробнее рассмотрим изменчивость роли президентства. Анализ будет охватывать взаимодействие президентства с другими институциональными факторами, а также условия, при которых его влияние может увеличиваться и снижаться.)

4. Одностороннее изменение какого-либо правила или института часто

не влечет за собой прогнозируемых позитивных исходов, если оно не вписывается гармонично в существующую институциональную матрицу. Такие инициативы не только не достигают своей цели, но и могут породить непредвиденные отрицательные последствия. В качестве примера рассмотрим модификацию электоральных правил с целью стимулирования политической конкуренции. Если эта модификация не скоординирована с другими институциональными элементами, такими как партийная система и судебная власть, исход может оказаться контрпродуктивным. В частности, новая, на первый взгляд более конкурентоспособная избирательная система может неожиданно активизировать роль неформальных доноров и усилить патронажные связи, поощряя таким образом политическую коррупцию.

5. Схожие или даже одинаковые формальные институты могут давать разные результаты в зависимости от политического и социального контекста. То, что доказало свою эффективность в одной стране, не гарантирует успеха в другой. Одни и те же конституционные положения могут в одной стране служить основой стабильности и развития, а в другой — привести к социальному напряжению и даже политическому кризису. Классическим примером является выбор между унитарной и федеральной системой управления, который влечет разные последствия в зависимости от набора территориальных, этнических и исторических факторов. Или более конкретный пример: в одном обществе или даже в разные исторические периоды одного и того же общества детализация полномочий федерального центра может быть либо успешной, либо контрпродуктивной. В определенных условиях федеральному центру может потребоваться зарезервировать за собой право на дополнительные полномочия.

Таким образом, **социальные, культурные и исторические особенности страны играют ключевую роль в функционировании ее институциональной системы.** Значительное влияние оказывают и ожидания. Один и тот же институт может существенно отличаться по своей эффективности в условиях разных культурных кодов, общественных ожиданий, уровней образованности и экономического развития, что, в свою очередь, может влиять на социальные и политические итоги его применения.

6. Необходимо учитывать феномен, который в русскоязычной научной литературе обозначается как институциональная колея (в английском языке — *path dependence*). Этот термин указывает

на то, что исторически сложившиеся практики и решения существенно ограничивают спектр возможных будущих изменений в институциональной структуре. Таким образом, выбор определенных институтов и их потенциальная роль в большой мере определяются уже принятыми ранее решениями и существующими устоями. Даже если политикам кажется, что возможны различные варианты институциональных изменений, на практике выбор часто оказывается ограниченным в силу уже существующих норм, законов или даже неформальных практик. Обычно это сильно понижает эффективность попыток радикальной перестройки системы и создает значительные риски, такие как ослабление государства и усиление социального напряжения.

Анализ институциональной колеи является крайне важным не только для понимания текущего функционирования институтов, но и оценки их потенциала для будущих изменений. Игнорирование этого фактора может привести к принятию решений, которые будут неэффективными или даже вредными в долгосрочной перспективе. Следует особо подчеркнуть, что попытки модификации институтов, не учитывающие институциональную колею, зачастую влекут за собой воспроизводство старых практик в новом контексте. В этих условиях даже кажущиеся существенными изменения могут оказаться лишь поверхностными, новые институциональные формы могут функционировать по старым механизмам, приобретая лишь новую формальную оболочку. Эту динамику в российском контексте наглядно иллюстрирует народное выражение: «что бы ни пытались сделать, все равно автомат Калашникова получается».

7. Различные системы институтов могут создавать схожие стимулы для ключевых политических акторов и таким образом вести к желаемому результату. Например, возможно «настроить» президентскую систему в комбинации с другими институтами и политическими партиями таким образом, чтобы она функционировала аналогично парламентской системе. Здесь уместно привести сравнение, приписываемое американскому профессору и видному теоретику институционального дизайна Питеру Ордешуку. Он напоминал, что инженеры имеют в распоряжении множество разных моделей (систем) летательных аппаратов — от ракеты до самолета и вертолета. Главное — создать и поддерживать подъемную силу. Однако, и это принципиально важно, невозможно взять все лучшее из одной модели и сочетать это с лучшим

из другой. Такая машина не полетит.

Точно так же нельзя взять все лучшее из одной институциональной модели и совместить это с лучшим из другой. На практике такие смешанные комбинации институтов часто собирают в себе не лучшее, а худшее. В силу этого в ходе обсуждения альтернативных конституциональных предложений создатели институтов вынуждены идти на компромиссы.

Создавая новые институты, мы меняем правила, соответственно, для участников политической арены меняются и результаты: кто-то выигрывает, а кто-то оказывается в проигрыше. На практике институты всегда имеют перераспределительный характер и вызывают недовольство тех, кто хотел бы заблокировать изменения или вернуться к прежней системе. Чтобы предотвратить разрушение новых институтов и регресс, необходимо создать множество предохранителей (*safeguards*), которые являются, по сути, тоже институтами. Все эти институциональные предохранители должны работать согласованно, как часть единой системы, и при этом усиливать друг друга.

Мы привели семь выводов, которые можно извлечь из литературы по институциональному дизайну. Их значительно больше, но, как мы надеемся, этого достаточно, чтобы убедить читателя: **проблема институционального дизайна чрезвычайно сложна и требует тщательного рассмотрения, обсуждения и, самое важное, привязки к конкретной политической, экономической и культурной ситуации.**

На текущем этапе наша задача — выявить проблемные зоны и сформулировать ключевые вопросы, поскольку конкретный контекст и условия для реформ пока не определены.

Президент и парламент

Какая форма взаимодействия исполнительной и законодательной власти наиболее эффективна для установления баланса власти и продвижения демократии? Нынешняя практика российского государства основана на модели сильной президентской системы, которые некоторые эксперты называют суперпрезидентской моделью. Однако после падения персоналистского режима Путина наиболее вероятен переход к одному из вариантов полупрезиденциализма. Понимание разнообразия вариантов полупрезиденциализма имеет ключевое значение для оценки

институциональных возможностей России.

Полупрезидентская система объединяет президента, избранного на всеобщих выборах, с премьер-министром и кабинетом министров, которые подотчетны законодательной власти. Политологи выделяют два подтипа полупрезидентских систем:

- президентско-парламентская модель, где и парламент, и президент могут сменить премьер-министра или кабинет;
- премьер-президентская модель, в которой премьер-министр/кабинет подотчетны исключительно парламенту.

Это разграничение принципиально важно, так как оно определяет отношения между исполнительной и законодательной властями и устанавливает рамки президентского доминирования. Оно же определяет способность президента и премьера проводить необходимые политические реформы в случае разногласий. В большой и разнообразной стране, такой как Россия, премьер-президентская модель, в которой премьер-министр/кабинет подотчетны исключительно парламенту, с большой вероятностью спровоцирует конфликт между президентом и значительной частью парламентариев. Такая модель однако может быть работоспособной в небольших и однородных странах.

Важно отметить, что обе формы полупрезидентства на практике могут приводить к тому, что сфера влияния президента будет очень широка. Формальные конституционные полномочия — это лишь один из факторов, формирующих возможности для президента доминировать в государстве. Огромное значение имеют неформальные рычаги. **Оценка всего спектра формальных и неформальных ресурсов критически важна для оценки реальной политической силы президента.**

В России Конституция формально предполагает президентско-парламентскую модель. Однако на практике, как хорошо известно, страна получила суперпрезидентскую систему в силу ограниченной роли парламента, зависимости политических партий от Администрации президента и высокой популярности президента. (Как мы отмечали ранее, ситуации, когда формальные конституционные положения работают по-разному в зависимости от контекста, являются скорее правилом, чем исключением.)

Возможные реформы президентства и парламента, скорее всего, будут продиктованы желанием уменьшить вероятность формирования нового персоналисткого режима и создать более сбалансированную

систему власти. Однако, как мы отмечали выше, любые институциональные реформы в такой большой стране, как Россия, необходимо проводить так, чтобы государство оставалось сильным и способным исполнять необходимые решения.

Президентско-парламентская модель может быть предпочтительней, если приоритетом окажется необходимость восстановления страны после политического и экономического коллапса, который весьма вероятен после падения режима Путина. Однако если главной задачей будет понижение возможностей для концентрации власти в руках президента и его администрации, то премьер-президентская модель может оказаться более эффективной — при условии сознательного отказа от решений, способных вызвать конфликты и разногласия в парламенте.

Следует учесть опыт Украины, где изменения модели отношений между президентом и парламентом часто являлись результатом политических компромиссов, а не долгосрочной стратегии. Такая практика компромиссов может привести к политической нестабильности, непредсказуемости политической системы и межрегиональным конфликтам по поводу представительства в парламенте. Поэтому важно, чтобы любые изменения были продуманы и основаны на тщательном анализе, с учетом специфики российского контекста.

В научной литературе проанализировано влияние президентской и полупрезидентской моделей на качество и выживаемость демократии по сравнению с парламентаризмом и президентской системой. Однако теоретические выводы остаются противоречивыми. С одной стороны, парламентские режимы часто демонстрируют б***о***льшую демократическую стабильность. С другой — президентские и полупрезидентские модели часто выбирают в странах с менее благоприятными условиями для перехода к демократии, например в больших и разнообразных странах при высоком уровне социального неравенства. При этом следует иметь в виду, что любые реформы, укрепляющие роль парламента, в российских условиях увеличат потенциал конфликта между президентом и парламентом до момента, когда сформируются новые политические партии.

В президентской системе власть разделена между двумя отдельно избираемыми институтами — исполнительным и законодательным (т.е. президентом и парламентом). В парламентской системе исполнительная власть избирается парламентом и отвечает перед ним же. Как известно, президентская форма конституционной демократии впервые возникла в

Америке. Вместо монарха был создан офис президента, избираемого на фиксированный срок и отвечающего за контроль над государственной бюрократией. Параллельно избирался Конгресс (парламент) как законодательный и политический противовес офису президента. С тех пор отдельные выборы президента и парламента — черта всех демократических президентских режимов. Но копируя лишь эту черту американской модели, многие страны столкнулись со значительными трудностями: оказалось, что **для реализации принципа разделения властей недостаточно прописать в Конституции полномочия президента и парламента. Необходимо еще и создать стимулы для эффективного взаимодействия и кооперации между ветвями власти**.

Принцип избрания президента на фиксированный срок означает, что (за исключением маловероятного случая импичмента) президент не может быть досрочно отозван или отправлен в отставку. Буквально все исследователи президентской модели сходятся в том, что именно в этой невозможности отправить в отставку избранного независимо от парламента президента и заложен потенциал для перерастания принципа разделения властей в конфликт между ним и парламентом. Для предотвращения этого конфликта необходимо каким-то образом связать избирательную судьбу президента и парламента: практический опыт многих президентских режимов свидетельствует, что там, где главы государств полагаются на независимую от парламента избирательную поддержку, кризисы неизбежны. На практике для создания общих избирательных стимулов для президента и парламента предлагались различные конституционные и политические меры. Так, в Российской Федерации Конституция дает президенту инструменты для досрочного роспуска Думы и таким образом в некоторой степени увязывает судьбу депутатов с готовностью кооперироваться с президентом.

Политические стимулы для конструктивной кооперации между президентом и парламентом создает опора на политические партии во время выборов. Если президент и большинство в парламенте опираются на выборах на одни и те же политические партии или коалиции, то их политическая судьба оказывается связанной. Таким образом формируются общие политические стимулы для кооперации.

Принципиальный практический вопрос — насколько правительство консолидировано или разделено. Правительство консолидировано, если партия президента имеет большинство в парламенте, и разделено, если за президентом стоит меньшинство парламентариев. В случае

разделенного правительства возможны две ситуации: другая (не президентская) партия (коалиция) имеет большинство или же большинства нет ни у одной из партий. При любой из этих ситуаций предполагается, что президентские режимы (по сравнению с парламентскими) увеличивают число вето-игроков, чье согласие необходимо для принятия законодательства и иных политических решений. Исследователи президентских режимов в целом согласны с тем, что разделенные правительства практически всегда ассоциируются с противостоянием, неконституционными и односторонними действиями, конфликтами между ветвями власти.

Поскольку вероятность того, что партия президента получит большинство мест в парламенте, снижается с увеличением числа независимых парламентских партий, число политически независимых фракций в парламенте становится крайне существенным для функционирования президентского режима. Считается, что президентские режимы «не выносят» реальной многопартийности. Потенциал конфликта между президентом и парламентом уменьшается, если президент принадлежит к партии, контролирующей парламент. Именно такая ситуация сложилась в России начиная с 2000 г.

Чего можно ожидать с началом демократизации политической жизни в стране? К сожалению, при политической конкуренции и, соответственно, возрастании неопределенности по поводу шансов переизбрания в Думу конфликт между президентом и парламентом возможен даже в том случае, если политическая партия, к которой принадлежит президент, контролирует парламент.

Учитывая особенности российской политической системы, положения институционных теорий о роли сильных демократических политических партий могут быть не полностью применимы. Поэтому мы считаем, что **ключевыми являются конституционные нормы и другие институциональные механизмы разделения власти среди элиты.** Изменение конституционных ограничений на продолжительность сроков, чрезвычайные полномочия или назначения на исполнительные должности могут помочь создать более устойчивую структуру для ограничения президентских полномочий. Но для этого потребуется политическое согласие Государственной думы, а также широкая общественная поддержка, что может быть весьма сложной задачей.

Есть и неформальные ограничения: отношения президента с силовиками и руководителями крупнейших государственных

предприятий, бизнес-элитами и региональными лидерами. Если президент слишком сильно отклоняется от интересов этих влиятельных групп, это может привести к ослаблению его поддержки — и финансовой, и политической. Президент также должен учитывать интересы региональных губернаторов, поддержка или противостояние которых может иметь существенные последствия.

Чтобы работало любое ограничение, которое не позволит новому президенту возродить персоналисткий режим, необходимо изменить фактическое распределение власти. В момент политического кризиса (а такой кризис, скорее всего, будет фоном постпутинских реформ) действующие политики будут вынуждены идти на компромиссы. Необходимо, чтобы после изменения политических условий президент не мог обойти или отменить эти ограничения. То есть **нужно создать комбинацию скорректированных конституционных норм и тщательно согласованного баланса власти с элитными группами.**

Федеративные отношения

Федеративные отношения — это переплетение взаимозависимостей: региональные политики в некоторых сферах получают полномочия действовать самостоятельно, в других — выступают в качестве агентов федерального центра. С другой стороны, федерализм требует взаимности: в каких-то сферах федеральные политики должны быть зависимыми от регионов и их представителей. Регионам, помимо этого, необходимо найти баланс взаимоотношений с местными властями, особенно мэрами крупных городов. В каждой федерации баланс взаимоотношений между центром, регионами и местной властью подвергается постоянному пересмотру, фактически каждое поколение политиков считает необходимым так или иначе реформировать отношения между центром и регионами, чтобы решить возникающие проблемы.

Чтобы федерализация была успешно осуществлена, недостаточно, рассчитав баланс выгод и издержек, построить эффективную схему децентрализации государственных функций; основная сложность федерализации — политическая. С политической точки зрения выбор степени децентрализации в федеративном государстве существенно осложняется из-за взаимодействия нескольких равноправных уровней

власти, между которыми необходимо поддерживать баланс.

Формально Россия является конституционной федерацией, однако отношения между Москвой и регионами (губернаторами) не являются федеративными по сути. В рамках существующей модели губернаторы, лишенные собственной легитимности, не только выполняют указания Москвы, но и лично заинтересованы в сохранении стабильности действующего режима. А поскольку стабильность всей политической системы зависит от популярности инкумбента (действующего президента), региональные политики заинтересованы в поддержании его рейтинга. В нынешней системе стимулы для региональных губернаторов выстроены таким образом, что они сами предпочитают «подставить плечо» Путину в периоды, когда федеральной власти приходится принимать непопулярные меры. Москва перекладывает вину и ответственность на региональные власти, а они это не только принимают, но и активно поддерживают.

Важно, что губернаторы предпочитают поддерживать популярность Путина даже в ущерб своей собственной популярности среди населения. Губернаторы не заинтересованы в расширении региональной автономии, поскольку им не нужно проходить через процедуру конкурентных выборов. Кроме того, условием функционирования нынешней модели является слабость горизонтальных связей между губернаторами, по крайней мере в части политического сотрудничества. Каждый губернатор работает с Москвой один на один, а Москва тщательно следит за тем, чтобы условия для горизонтальной координации между главами регионов не возникали (это, кстати, стандартный прием авторитарных режимов: не допускать координации потенциально оппозиционных групп и политиков). В России такой координации препятствует и сама география — огромные расстояния между столицами регионов, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке.

Российская модель более сложна, чем простая вертикаль власти. Москва жестко контролирует лишь стратегически важные сферы: нужные ей результаты явки и голосования на общенациональных выборах (за Путина и «Единую Россию») и выполнение губернаторами социальных обязательств Москвы перед населением (прежде всего «майских указов»). В пандемию к этому добавились указания центра по цифрам заболеваемости и смертности в регионах (что мотивировало губернаторов активно манипулировать информацией), а после начала войны — так называемая «военная повестка» (выполнение плана по мобилизации, поддержка членов семей воюющих и т.п.). В этих сферах

любое отклонение губернатора от «официальной линии» действительно равносильно политическому самоубийству. Однако в других сферах Москва удивительно безразлична к результатам их деятельности. Кроме того, одушевлять тотальный контроль за деятельностью губернаторов в масштабе такой страны, как Россия, невозможно с практической точки зрения.

В отношении перспектив реформ сказанное выше означает следующее. Во-первых, как показали два войны, текущая модель авторитарного федерализма в России не только стабильна, но и стрессоустойчива (resilient). Во-вторых, губернаторы заинтересованы в ее поддержании, поскольку их политическое выживание зависит от сохранения персонального режима Путина. Любая альтернатива, будь то приход нового авторитарного лидера или демократизация, для нынешних губернаторов более опасна и рискованна, нежели сохранение статус-кво. В-третьих, нынешняя модель принципиально не реформируема, ее можно только сломать, но не «починить» (поэтому надежды многих на трансформацию модели в «подлинный федерализм» совершенно беспочвенны). Важно, что **разрушение модели предполагает не расстановку в регионы и центр новых «правильных» политиков, но принципиальное изменение их *стимулов*, иными словами, появления у них заинтересованности вести себя по-другому**.

В то же время с большой долей вероятности федерализм (по крайней мере как конституционная формальность) будет сохранен в любом варианте постпутинской России, поскольку отменять его, меняя Конституцию, и слишком рискованно, и непрактично. Однако то, как именно будут работать институты федерализма, напрямую зависит от работы институциональных ограничителей.

Федерализм и опасности демократизации

Демократия не возникает одномоментно, она невозможна без периода демократизации (об этом почему-то часто забывают, перескакивая от российского авторитарного настоящего прямо в чудесное демократическое будущее). Одна из самых серьезных проблем, возникающих на пути демократической трансформации России, связана с размером страны и ее территориальным устройством. Дело в том, что в случае России демократические реформы будут лишь в начале пути в то

время, как федеративная структура уже задана. Кроме того**, огромное географическое пространство России и ее многонациональный состав будут неизбежно ограничивать скорость и характер проведения реформ, сильно повышая издержки и риски.**

С другой стороны, сам федерализм — это сложная и «капризная» конституционная форма государства, для которой требуется как минимум хорошо функционирующая демократическая политическая система[2]. Без полноценной демократии, в особенности на региональном и местном уровне, невозможно обеспечить стабильность, а значит, и эффективность федерации. Более того, в отсутствие развитого демократического процесса и многопартийной системы федерализм как конституционная форма приводит к росту анархии, которая либо заканчивается распадом федерации, либо провоцирует переход к жесткой политической централизации, то есть фактический отказ от федерализма. Такой теоретический вывод подтверждается как опытом последних лет Советского Союза, так и политической динамикой Российской Федерации.

Важно, что проблема взаимозависимости демократизации и строительства федеративных отношений не сводится к тому, какой из двух процессов должен стартовать раньше. Более важным представляется то, что период демократической трансформации неизбежно повлечет за собой политическую нестабильность в регионах, вплоть до угрозы территориальной целостности страны. (Эта угроза давала серьезный аргумент противникам демократизации в ходе ее обсуждения во времена первого и второго сроков Путина. На этом основании они поддерживали отказ от демократизации, поскольку вопрос о территориальной целостности России был просто исключен из обсуждения.)

Любые демократические реформы неизбежно ослабляют центр и его способность контролировать положение дел в регионах, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективах. А утрата центром политических и экономических рычагов воздействия на регионы возвращает Россию в ситуацию хаотической децентрализации 1990-х. Тогда многие демократически ориентированные эксперты исходили из принципа «нулевой суммы», то есть «или сильный центр — или сильные регионы», однако это противопоставление оказалось ошибочным. **В стабильных федерациях сильны и центр, и регионы.**

2 Bednar J. The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge University Press, 2008.

Чрезвычайно серьезная проблема демократизации связана и с «победителями», а точнее, с «ранними победителями» в результате частичных реформ. В процессе трансформации их вполне устраивает ситуация половинчатых реформ, поскольку она позволяет им удерживать свои позиции и извлекать различные «ренты» как из государства, так и из общества. Представители группы, выигрывающей от половинчатых реформ, будут стремиться к сохранению сложившейся ситуации до тех пор, пока она не перестанет приносить им выгоду[3]. Применительно к федерализации России это может означать, что через какое-то время после начала демократических реформ региональные лидеры могут решить, что им выгодно заморозить «переходный», неустойчивый характер федерализма.

Необходимы политические условия

Главное — и самое сложное, — это создание политических условий для федерализма. Федерализм не является самоподдерживающимся процессом, для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях или гарантиях[4]. Так, крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является партийная система. В стабильных демократических федерациях работают не только партии, реально конкурирующие друг с другом, но и партии, организованные интегрированно, в рамках которых политики одного уровня состоят в постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней.

Другими важными условиями, поддерживающими федерализм, являются соблюдение принципа верховенства права, а также роль Конституционного суда[5] в политическом процессе. Суду принадлежит важная роль в создании климата доверия между федеральным центром и субъектами, последние — в случае адекватного исполнения судом своей роли — могут быть уверенными в том, что их права не будут ущемлены, а суд не будет играть на стороне сильнейшего игрока, которым, как правило, является федеральный центр. Наконец, сам конкурентный порядок в политике и экономике общества является важнейшей поддерживающей

3 Hellman J. Winners. Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. Vol. 50. 1998. No 2.

4 Bednar J.The Robust Federation: Principles of Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

5 Обычно именно этот суд выносит решения по конфликтам между федеральным центром и субъектами.

силой для федерализма.

В то же время отсутствие конкурентной среды и развитой партийной системы, федерализм как конституционная форма приводит к нарастающей анархии, которая заканчивается либо распадом федерации, либо провоцирует реакцию, ведущую к политической сверхцентрализации и превращению федерализма в конституционную формальность. Именно второй вариант и был реализован в России.

Проблема этнических регионов

Еще в раннесоветские годы РСФСР, отказавшись от губернского принципа выделения регионов, принятого в Российской империи, строилась как этническая (или полуэтническая) федерация. Часть регионов была выделена на основании этнического принципа (региональные границы должны были оконтуривать территории компактного проживания этносов), а другая их часть были так называемыми «русскими» регионами. В Советском Союзе это не имело политического значения, поскольку все регионы были встроены в вертикаль, контролируемую структурами КПСС. Проблемы начались с распадом Союза и строительством новой государственности в России. С возникновением публичной политики расколы в обществе, прежде всего этнические, приобрели политическое значение, так что в этнических регионах мобилизация избирателей происходила под лозунгами суверенитета или даже автономии своей республики. История противостояния Москвы и Татарстана в 90-е гг. хорошо известна; еще более известна история конфликта и двух войн Москвы и Чеченской Республики.

После прихода к власти Путину удалось договориться с главами проблемных этнических регионов, причем (почти парадоксально) именно эти проблемные регионы в последние годы демонстрировали наибольшую лояльность Москве[6]. Особые отношения — своего рода личная уния, — сложились между Путиным и главой Чечни Кадыровым. Эти отношения фактически выведены из общенационального правового пространства (даже в том его урезанном виде, в котором оно существует в России).

После начала демократических реформ весьма вероятен возврат к

6 Достаточно сравнить явку и результаты выборов президента и голосования по поправкам в Конституцию (2020 г.) в Татарстане и Чечне и в других регионах.

ситуации 90-х с ее этнической мобилизацией и противостоянием с Москвой. Претензии элит этнических регионов на особый статус неизбежны. Это означает, что этнический федерализм для России тоже неизбежен (если условием выступает сохранение территориальной целостности страны и задача избежать открытых конфликтов и насилия). Это вынужденное решение должно быть принято при полном осознании того, что этнические федеративные системы асимметричны, сложны и потенциально нестабильны. Опыт других стран (Эфиопии, Пакистана, Южного Судана, Югославии и ЮАР времен апартеида) говорит нам о том, что проблемы, присущие построению и поддержанию этнической федерации, приводили к тому, что некоторые государства либо распадались, либо прибегали к авторитарным репрессиям, этнической сегрегации и даже этническим чисткам и погромам.

Этническая модель федерализма основывается на признании особых прав национальных меньшинств, а это неизбежно приводит к ограничению или даже ущемлению интересов большинства. Однако такой подход может быть вполне разумной ценой за минимизацию центробежного давления на государство со стороны этнических регионов. Критики этнической модели федерализма справедливо указывают на ее многочисленные недостатки: организационную сложность, децентрализованность и неизбежную хаотичность, на асимметричность с присущей ей «несправедливостью» в отношении большинства. Тем не менее *реальной* альтернативы этническому федерализму у территориально целостной России нет. Этническая модель федерализма — это та цена, которую придется заплатить за сохранение целостности страны.

При этом, что важно, выбор в пользу этнической модели должен быть сделан навсегда, а не как некое переходное решение. Более того, политическая система должна быть выстроена таким образом, чтобы этнические меньшинства были уверены: выбор в пользу этнической модели федерализма — не пустые слова, а *добросовестные обязательства* национального большинства. **В этом и заключается связь федерализма с демократией: только в полноценной демократической политической системе у национальных меньшинств возникают основания доверять тем обязательствам, которые взяло на себя большинство.**

Сделать муниципалитеты реальными акторами политического процесса

Прежде чем рассматривать конкретные аспекты проектирования местных органов власти при новой попытке перехода к демократии в России, важно подчеркнуть еще раз, что новые и старые политические институты не функционируют в изоляции; они являются частью интегрированной системы формальных и неформальных правил в обществе. Эта системная взаимосвязь особенно критична на местном уровне, где институциональный контекст часто определяется в первую очередь историческим опытом, традиционными неформальными практиками, стабильностью местной элиты и огромным числом практических задач. При любой политическом режиме от местных властей ожидают, что они обеспечат работу муниципальных служб и коммунального хозяйства. Иными словами, местная политика — одна из наиболее «консервативных» в политической системе и трудно поддающаяся реформам; в лучшем случае она может эволюционировать, особенно на периферии большой страны. Именно поэтому при обсуждении реформ местного самоуправления особенно важно учитывать то, как потенциальные нововведения будут взаимодействовать с существующими институтами и унаследованными практиками.

Также важно подчеркнуть, что, как и в случае с федерализмом, при разработке рекомендаций для местных органов власти в переходных демократиях целесообразно обращаться к примерам из стран, переживших (или переживающих) аналогичные переходы, а не к стабильным либеральным демократиям. Плодотворнее обсуждать не «идеальные схемы», а то, как обеспечить переход к работающим альтернативам, способствующим демократизации страны на национальном, региональном и местным уровням. Мечтать о том, что в России должно быть местное самоуправления по модели Германии или США, не очень практично. **Условия в либеральных западных демократиях существенно отличаются от условий в переходных режимах, тем более на фоне политического и экономического кризиса.** Также следует избегать обращения к опыту «успешного» развития регионального и местного самоуправления в путинской России — такого, например, как в Пермской области. Оно происходило на фоне развития недемократических практик и являлось исключением, а не правилом. В лучшем случае это были так называемые «карманы эффективности», существующие за счет недемократического

перераспределения ресурсов в их пользу.

Для реформаторов местного управления в России главной проблемой будет необходимость согласовать реформы, направленные на создание условий и гарантий, способствующих процессу демократизации на национальном и местном уровнях, с сохранением на период реформ эффективности государственного и местного управления. Эта проблема особенно актуальна на местном уровне из-за ограниченности доступных там ресурсов — от бюджетных до кадровых.

Демократизировать местные власти в России будет особенно трудно в условиях политического и экономического кризиса в стране. Окончание войны и сокращение расходов на военную промышленность затронет экономику многих регионов и городов. На муниципальном и местном уровне граждане будут готовы пожертвовать условиями, благоприятными для демократии, да и самими демократическими принципами и процедурами во имя экономической эффективности и сохранения управляемости.

К сожалению, опыт демократизирующихся стран не предоставляет примеров быстрых и успешных попыток деволюции, создающих и поддерживающих демократию на местном уровне. Напротив, этот опыт показывает, что местные выборы часто превращаются в формальность и более того — стимулируют развитие патронажа и коррупции. Для России наиболее полезным является опыт деволюции на фоне попыток демократизации в больших странах: Индонезии, Филиппинах, Нигерии и, конечно же, Украине. Заметим, что в этих странах деволюция использовалась национальными правительствами прежде всего для ограничения влияния региональных элит на национальную политику.

В российской практике попытки усиления городского и местного самоуправления приводили к ослаблению руководителей регионов, и наоборот. Исследования местной политики в России 1990-х и начала 2000-х показали, что ключевые реформы местного самоуправления и борьба за создание и поддержание демократических практик на местном уровне были неразрывно связаны с более широкой борьбой за власть и полномочия между регионами и Кремлем, а также с асимметричной практикой федерализма России. Опираясь на права и полномочия, предоставленные им специальными двусторонними договорами, региональные лидеры, особенно в этнических республиках России, смогли к 2000 г. установить региональные авторитарные режимы и заблокировать попытки демократизации муниципального и местного управления. В свою очередь,

Москва часто пыталась использовать конфликты между региональными и муниципальными для ослабления региональных руководителей.

В той мере, в которой будущие демократические реформы ограничат полномочия и возможности губернаторов через создание сильных региональных парламентов и развитие местного самоуправления, губернаторы окажутся в ослабленной позиции для «торга» с центром за благоприятные для региона решения (хотя бы потому, что уже не смогут гарантировать обеспечение политической поддержки национальным политикам на выборах). А это означает, что те регионы, где будет блокироваться развитие местной демократии, скорее всего, окажутся более способными «выбивать» ресурсы из центра. Такая ситуация будет грозить запросом со стороны населения всех регионов на «сильных» руководителей, к мнению которых прислушиваются в Москве.

В целом в российских условиях было бы чрезмерно оптимистично предполагать, что местная политика и местные избиратели смогут стать двигателем положительных изменений в национальной политической системе. Надо помнить и о том, что в путинской России местные структуры управления и элиты встроены в недемократический национальный политический и институциональный ландшафт, который уже много лет оказывает определяющее влияние на поведение и приоритеты местных политических акторов. Хотя региональные и местные органы власти могут служить полигоном для тестирования инновационных политических решений или моделей управления, их способность оказывать трансформационное влияние на национальном уровне ограничена даже в либеральных демократиях. **В переходных режимах демократические реформы инициируются «сверху вниз», на национальном уровне, а не развиваются из местных инициатив «снизу вверх».**

Более того, будущие реформы, связанные с демократическими трансформациями на местном уровне, потребуют значительных финансовых ресурсов, которыми (в лучшем случае) будет располагать только национальное правительство. Поэтому разумной представляется модель, предусматривающая ограниченные формы деволюции на начальном этапе демократических реформ в центре. Такой осторожный подход представляется оправданным в российских условиях, где местные органы власти находятся под контролем элит, лояльных авторитарному режиму, и заинтересованы в поддержании существующих недемократических практик. Тем более пока не создан механизм перераспределения ресурсов, достаточных для

обеспечивания финансовых условий деволюции, в пользу местных властей.

При этом местная демократия и самоуправление являются важнейшими предпосылками успешной деволюции федераций. Роль муниципальных и местных уровней управления является одним из наименее изученных, но наиболее актуальных аспектов исследований федерализма. Это связано с глубокими трансформациями, которые современные федеративные и большие государства переживают в настоящее время. Классическая модель федерализма предполагает двухуровневую систему государственного управления: федеральное правительство и составляющие его региональные субъекты власти. В этой модели местное самоуправление рассматривается как попадающее в исключительную компетенцию субъектов федерации. Конституционное признание местного управления как автономного уровня управления — явление относительно новое в федеративных государствах. Старейшая федеральная конституция мира, конституция США, вообще не упоминает местное самоуправление. Этот подход устаревает — прежде всего из-за практической значимости местного управления в многоуровневой и многоакторной системе управления.

Растущая роль местного управления сильно влияет на федеральные системы. Местные структуры обычно наделяются компетенциями, связанными с повседневной жизнью граждан — такими, как коммунальные услуги, строительство и зонирование городов, сел и сельских районов, социальное обеспечение, культура, досуг, местное экономическое развитие, образование и тому подобное. Более того, этот уровень открыт для применения новых инструментов управления, поскольку ближе всего к гражданам и в большей степени обеспечивает прямое участие.

К сожалению, в большинстве переходных стран децентрализация и деволюция навязывалась сверху вниз, становясь инструментом, используемым центральным правительством для контроля над регионами и городами, а не для расширения фискальной независимости и полномочий независимых местных органов власти. В переходных режимах эффективная деволюция требует создания стимулов и возможностей для политиков представлять интересы местных сообществ, а это может быть достигнуто только с помощью местной демократии. В отсутствие местной демократии деволюция рискует не только не достичь намеченных целей, но и привести к возникновению новых форм местного авторитаризма и захвата элитами политического

пространства.

Известный исследователь институционального дизайна Роджер Майерсон утверждает, что для осуществления демократических преобразований необходимы институты децентрализации и федерализма. Майерсон представил этот аргумент в виде формальной теоретико-игровой модели, в которой избиратели рационально предполагают, что хотя они могут быть недовольны коррумпированными действующими политиками, они могут предположить, что альтернативные претенденты не будут лучше, поскольку у них отсутствует проверенная репутация. У рационально действующих избирателей, учитывающих неопределенность и издержки, связанные с заменой коррумпированного политика на другого, отсутствуют стимулы для его замены — и это приводит к тому, что действующий коррумпированный политик неоднократно переизбирается.

Конкурентные выборы на местном и региональном уровне могут если не решить, то по крайней мере смягчить проблему низкого доверия к альтернативным претендентам. Они дают оппозиционным политикам возможность получить практический опыт участия в региональном и местном управлении и таким образом сформировать репутацию и авторитет. Если субнациональные (местные и региональные) политики окажутся способными эффективно реализовывать свои политические полномочия, это, как пишет Майерсон, «может быть использовано для демонстрации их квалификации для руководства страной». В демократическом обществе в большинстве случаев политик проходит путь от местного уровня до регионального и далее (иногда) до федерального уровня. Его успешная работа на более нижних уровнях служит доказательством как его способности выигрывать конкурентные выборы, так и общего профессионализма. Таким образом, **в политических системах с многоуровневыми выборами избиратели с большей вероятностью будут требовать подотчетности от действующих политиков и заменять их в случае их коррумпированности и непрофессионализма**. Это может задать иные стимулы и для действующих политиков.

Для более глубокого понимания проблем, связанных с государственным строительством, институциональным дизайном и политической стабилизацией, необходимо уделять больше внимания значению местной политики и ее связи с национальной политикой. Переговоры и иные взаимодействия, направленные на установление приемлемого для всех игроков баланса сил между национальными чиновниками и местными политиками, являются фундаментальным

аспектом демократического государственного строительства.

Итак, реализовать проект вертикальной деволюции и построить подлинно федеративные отношения между центром и регионами в демократическом государстве, игнорируя местный уровень, невозможно. Во всех эффективных федерациях местное управление и самоуправление также эффективно.

В России ключевым моментом для судьбы местного самоуправления (МСУ) был конституционный выбор 1993 г. Согласно ст.15, п.5 Конституции РФ, «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается». Казалось бы, это демократическое решение должно было предотвратить опасность захвата МСУ государством и сделать его подлинно независимым. На деле произошло обратное.

В 90-е гг. муниципалитеты, за исключением мэров крупных городов (почти все они — столицы регионов), не стали игроками в национальном политическом процессе, они были фактически от него отрезаны[7]. Политический торг разворачивался между Москвой и регионами, игнорируя местный уровень. Уровень и качество демократии в регионах были тогда ниже, чем на национальном уровне, и многие регионы стали своего рода «лабораториями авторитаризма». Местный уровень был фактически задавлен региональными исполнительными властями, что было особенно характерно для этнических регионов. Региональные власти воспринимали МСУ либо как нечто незначимое, как вечных просителей и иждивенцев, либо как опасных и нежелательных конкурентов на губернаторский пост (в случае мэров региональных столиц и крупных городов).

Как правильно отмечено в главе 3, Конституция 1993 г. лишь декларативно провозгласила местное самоуправление, не предоставив ему реальных механизмов, гарантирующих его устойчивость и влияние. Федерация оказалась и незаинтересованной, и неспособной отстаивать автономию местного самоуправления, ограничиваясь ситуативной оппортунистической поддержкой кандидатов на губернаторский пост от городов для того, чтобы понизить шансы на выборах действующего

7 Можно предположить, что если бы конституционный выбор был иным и местный уровень стал бы частью государства, результат был бы тот же. Однако принятое решение упростило подавление местной политики.

«нежелательного» губернатора.

В 1995 г. был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»[8]. Закон сделал очень важный шаг: он закрепил разнообразие организационных форм МСУ, при этом местные сообщества должны были сами определять, в рамках каких территорий (села, города, района) будет создаваться местное самоуправление и согласно какой из моделей будут функционировать муниципальные образования. Однако государственная власть в регионах легко подавляла негосударственную на местах, региональные власти не собирались делиться своими полномочиями и финансовыми ресурсами. Именно об этом свидетельствует длительное нежелание субъектов федерации разрабатывать законы о муниципальном самоуправлении, проводить выборы в органы местной власти, делить собственность на региональную и муниципальную. При этом на местном уровне регистрировались многочисленные случаи злоупотребления властью (что неудивительно, принимая во внимание масштаб страны), впоследствии это стало аргументом Москвы для обоснования ликвидации самостоятельности местного самоуправления.

В ряде крупных городов существовала конкурентная среда, поддерживался некоторый уровень свобод. Однако и это зависело от общей среды конкретного региона, где политические режимы вплоть до начала-середины 2000-х варьировались по степени конкурентности. Такие примеры, однако, не гарантировали ни выживание, ни тем более развитие местной политики в масштабе страны.

Через три года после прихода Путина к власти был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон упразднил разнообразие форм местной власти, унифицировав их, и ввел двухуровневую систему МСУ. В 2000-х гг. прямые выборы мэров и глав районов были отменены, собственные налоговые доходы местных властей оставались ничтожными.

В 2022 г., уже после начала войны, в первом чтении был принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который должен заменить закон от 2003 г. Законопроект предполагает упразднение

8 Принятие этого закона было одним из условий членства России в Совете Европы, куда Россия вошла в 1996 г.

власти на уровне сельских поселений, создание муниципальных округов и районов (что предполагает резкое сокращение числа муниципальных депутатов), предоставит возможность губернаторам отрешать от должностей местных глав. Однако продвижение нового закона было приостановлено на неопределенный период, чтобы не создавать новый дестабилизирующий фактор в политической системе.

Важно понимать, что деволюция работает только в системе, так что построение федеративных отношений в постпутинской России невозможно без демократии на низовом уровне и его реальной автономии. Национальный, региональный и местный уровень тесно связаны, невозможно выстроить ни демократическую, ни федеративную систему, начиная от регионов и выше.

Важно, что в случае кризисов власти на региональном уровне именно местный уровень предотвращает политический хаос и позволяет политической системе сохранять дееспособность. Кроме того, как это было сказано выше, местный уровень — это, по сути, постоянный резерв для ротации региональной власти и место, где политики получают опыт политической работы и репутацию.

Чтобы такая система была построена и работала, мы предполагаем необходимость наличия следующих условий:

- Проведение регулярных конкурентных выборов на всех властных уровнях, включая местный. Политические партии должны работать в том числе на местах, стараясь выиграть местные выборы. Политики местного уровня должны быть реальными конкурентами политикам регионального уровня.
- Федерация (национальный уровень) должна гарантировать существование, права и автономию местного самоуправления (как это происходит, например, в Германии. Федерация (при реформах МСУ, например, укрупнении муниципалитетов) не гарантирует существование конкретного муниципалитета, но гарантирует права МСУ, предусмотренные законом. То есть фактически удерживает региональные власти от посягательств на МСУ (в частности, регионы не имеют право наделять МСУ «необеспеченными мандатами»).
- Необходимо вернуть и поддерживать принцип разнообразия форм местного самоуправления, поскольку оно отвечает и территориальному масштабу страны, и уровню ее разнообразия. Реализация этого принципа разнообразия сама по себе является

дополнительным условием, препятствующим посягательствам регионов на автономию мест.

Подчеркнем, что **деволюция власти от регионального уровня к местному состоит не в том, чтобы забрать полномочия у регионов в пользу мест и тем самым ослабить регионы, а в том, чтобы создать действующие ограничения для регионов — также, как регионы ограничивают центральную власть.** При этом федерация выступает гарантом того, что эти ограничения соблюдаются.

Деволюция: конкретные шаги

В рамках обсуждения конкретных шагов по реформированию России предлагаем исходить из предпосылки о том, что для успешной демократизации и деволюции государственной власти в стране необходимо создать и поддерживать как минимум два условия: гарантию честных и свободных выборов и обеспечение победы на честных выборах всех уровней широких коалиций, поддерживающих демократию и деволюцию.

Первое условие, обеспечение честности и свободы выборов, в постпутинской России будет возможно только при внешнем контроле со стороны международного сообщества и международных неправительственных организаций. Согласие российского руководства на международный контроль над процедурой выборов должно стать одним из ключевых условий для начала диалога о снятии санкций и прекращении международной изоляции после окончания войны. Пока в стране не появятся новые влиятельные политические партии, свободные средства массовой информации и политически независимый парламент (обе его палаты), **выборы должны проводиться под международным контролем, а не просто в присутствии наблюдателей.** Более того, положительная оценка выборов международными организациями и наблюдателями неправительственных организаций должна стать условием признания выборов состоявшимися. Подобный контроль над выборами осуществлялся в послевоенной Германии, а также в ряде современных постконфликтных стран (например, в Боснии). Такая мера может не встретить серьезного сопротивления внутри России — в том случае, если будет представлена как «теперь нам нечего скрывать, впредь наши выборы будут всегда честными и справедливыми».

Второе ключевое условие для успешной демократизации и деволюции в России заключается в структурных мерах по обеспечению победы на честных и свободных выборах всех уровней широких коалиций, поддерживающих демократический транзит и децентрализацию государственной власти — мы перечислим эти меры в конце главы. Выступать за демократический транзит и децентрализацию власти должно быть выгодно политически. Для предотвращения фрагментации и ослабления государственной власти в переходный период избирательные коалиции сторонников реформ должны быть максимально широкими и объединять усилия сторонников как вертикально (для поддержки федерализма), так и горизонтально (для развития парламентаризма).

Участие в выборах в качестве члена широкой политической коалиции (партии), выигрывающей выборы по действующим общим правилам, должно стать ключевым условием успеха политиков на честных выборах. С другой стороны, такие коалиции в поддержку свободных выборов и деволюции должны стремиться к привлечению всех популярных национальных и региональных политиков.

В начале реформ в российских условиях создание таких широких коалиций будет осложнено отсутствием политических партий, способных выступить в качестве организаторов. Действующие думские партии, поддержавшие агрессию против Украины, должны быть распущены и законодательно запрещены. Действующие партии вне парламента, включая «Яблоко», вряд ли будут готовы стать основой нового парламентаризма и децентрализации. Таким образом, потребуется формирование новых партий, которые изначально будут непопулярными среди населения. Это приведет к фрагментации, поскольку новые лидеры могут не быть готовы к компромиссам с другими группами. Однако критически важной задачей реформаторов будет создание условий, стимулирующих эти фрагментированные партии и их лидеров сформировать основу широких избирательных коалиций. (Многочисленные «новые явлинские» должны будут согласиться на компромиссы в ходе обсуждения новых коалиций.)

Первоочередной мерой для формирования новых партий и коалиций в поддержку реформ представляется **самороспуск действующих партий в Думе и добровольная политическая люстрация всех ее депутатов.** Скорее всего, меры по люстрации действующих думских партий и их членов встретят сопротивление определенных политических сил и будут

оспорены в Конституционном суде и международных судах. Поэтому лидеры думских партий и депутаты Госдумы могут быть простимулированы согласиться на самороспуск и добровольную политическую люстрацию (скажем, на 10 лет) в обмен на отказ в уголовном преследовании в качестве пособников Путина в преступной войне против Украины и российского народа.

По сути, нужно замораживание деятельности Думы до новых выборов. Временный запрет для действующих депутатов заниматься политикой откроет карьерные возможности для молодых политических деятелей, будет способствовать появлению новых партий и коалиций в поддержку реформ. Новые политики будут понимать, что их перспективы связаны с успехом реформ, а не с возвратом к прежней модели.

Сформулируем несколько практических рекомендаций для реформирования избирательной системы в России, причем эти реформы должны работать на деволюцию. Эти первоочередные меры в массе своей не должны встретить особого сопротивления, поскольку могут быть представлены как «технические» изменения.

1. **Законодательные меры для коалиций политических партий.** Необходимо внести законодательные изменения, позволяющие политическим партиям свободно объединяться в избирательные коалиции. Это даст партиям и их лидерам возможность сохранять независимость, но при этом выступать единым блоком на выборах ради преодоления избирательного барьера.

2. **Снижение избирательного барьера до 2% для всех партий и коалиций, участвующих в выборах.** Это позволит малым партиям и коалициям получить представительство в парламенте.

3. **Создание региональных и местных партий (коалиций).** Важно обеспечить законодательную возможность создания таких партий — это будет способствовать и децентрализации политической власти, и представительству регионов в Думе.

4. **Отказ от одномандатных округов.** Необходимо отказаться от выборов в одномандатных округах для Государственной думы и региональных парламентов, при этом сняв ограничения на формирование политических партий и блоков. Это вынудит популярных местных политиков участвовать в формировании партий и поспособствует повышению доверия к ним со стороны избирателей. Выборы должны стать максимально «партийными» на всех уровнях.

5. **Пропорциональные выборы с одним национальным округом (450 мандатов в одном округе).** Внедрение пропорциональной системы выборов с максимально облегченными условиями для регистрации партий и избирательных блоков (коалиций). Через несколько избирательных циклов можно будет начать обсуждение разделения единого национального округа (450 мандатов), на несколько округов, объединяющих группы регионов, так что в каждом округе будет до 50 мандатов, позволяющим партии с 2 процентами голосов получить одно место в Думе.
6. **Отказ от единого дня голосования:** партиям сложно выставлять своих кандидатов в разных регионах и участвовать в избирательных кампаниях в условиях огромной и разнообразной страны.
7. **Ограничение участия независимых кандидатов.** Выдвигать кандидатов на выборы всех уровней могут только партии и их объединения; больше не должно быть «эффективных менеджеров» вне политики и партий.

Эти и подобные меры должны простимулировать создание многочисленных новых партий — основы избирательных коалиций на выборах всех уровней. Многоуровневый характер таких коалиций послужит гарантией того, что они будут заинтересованы в честных выборах и децентрализации государственной власти.

Может случиться, что часть региональных лидеров встанет в оппозицию к федеральному руководству и будет требовать особого статуса для своих регионов. Подобные популистские требования найдут отклик среди групп местных избирателей, появятся новые версии знаменитого лозунга «хватит кормить Москву». Однако в условиях сильных национальных политических партий и блоков региональный популизм потеряет свою привлекательность, поскольку политики, действующие в рамках общепризнанных правил в интересах не только своего региона, но и всей страны, получат от национальных партий и блоков дополнительную поддержку и признание. Но пока политические партии не наберут силу, угроза регионального популизма останется значительной.

Для предотвращения чрезмерной фрагментации политического пространства новые политические партии должны получить стимулы для формирования своих отделений в регионах. Это подразумевает необходимость тесного взаимодействия с текущими и будущими руководителями регионов и создание условий, которые будут

стимулировать их заинтересованность в активности политических партий на местном уровне.

Ключевым моментом успешного продвижения реформ в России является заинтересованность основных региональных игроков, включая руководителей регионов, мэров городов и представителей местного бизнеса, в участии в этих процессах. Они должны видеть конкретные преимущества от внедряемых изменений, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Это создаст у них стимул присоединяться к широким коалициям, поддерживающим демократию и децентрализацию.

Объявление «политической амнистии» для всех региональных политиков и лидеров бизнеса позволит им выступить на новой политической арене без страха репрессий за прошлые действия во время режима Путина. При этом важно провести люстрацию (возможно, добровольную) пропутинских партий, национальных политиков и федеральной бюрократии. Это необходимо не только для очищения политической системы от элементов авторитаризма, но и для создания социальных лифтов, которые позволят представителям регионов занять более влиятельные позиции в новой политической структуре. Стратегия, сочетающая стимулирование региональных и местных лидеров и одновременное реформирование федерального уровня управления, может увеличить шансы на успех демократизации и деволюции власти в России.

До тех пор, пока не созданы новые политические партии и не сформированы успешные избирательные коалиции, объединяющие региональных и местных политиков по вертикали (регионы, крупные города, муниципалитеты), следует избегать изменения принципов организации федерализма и местного управления и в целом избегать мер, способных спровоцировать региональных лидеров выступить против реформаторов в пользу политиков, обещающих «восстановить порядок».

В российских условиях развитие демократии в регионах сможет осуществляться снизу только при активной поддержке национального правительства, международных организаций и НКО. В этом смысле крайне важно не повторить ошибок реформаторов 1990-х, мечтавших о том, что «рынок все сам исправит», и надеявшихся на «инициативу снизу». Снятие барьеров для политической активности в регионах и для местного самоуправления — необходимое условие, но явно недостаточное. Демократия в регионах требует поддержки из центра. А это значит, что Москва должна быть мотивирована к продолжению реформ.

Глава VI

Децентрализация экономики

Сергей Гуриев

Владимир Милов

Важнейшим элементом построения государства, ориентированного на благосостояние граждан, а не на консолидацию власти и агрессию, должны стать успешные рыночные реформы, способные создать процветающую, высококонкурентную экономику с ограниченным вмешательством государства, высокой степенью конкуренции, процветанием частной инициативы и инвестиций, благоприятными условиями для малого и среднего бизнеса, отсутствием коррупции и условий для возникновения аффилированных с государством монополий и олигархии.

Эта задача значительно усложнилась после вторжения Владимира Путина в Украину в феврале 2022 г. и последовавших за этим беспрецедентной международной изоляции и санкций. Прежняя модель business as usual (когда Россия становилась все более авторитарной, но продолжала торговать с Западом и получать доступ к западным технологиям, услугам, товарным рынкам и рынкам капитала) более невозможна. Путинский поворот в Азию работает лишь в ограниченной степени: Китай и Индия интересуются Россией в основном как поставщиком дешевых материальных ресурсов и покупателем потребительских товаров, но не как потенциальным глобальным конкурентом в обрабатывающей промышленности. Азиатские страны не могут и/или не хотят выступать в качестве донора капитала, навыков и технологий для России, каким был Запад с 1990-х. Торговля с Азией также менее выгодна из-за роста логистических издержек: большая часть экономической активности России сосредоточена в европейской части страны, так что экономическое притяжение много ниже.

Нормализация отношений с Западом остается единственным вариантом возвращения России в русло нормального экономического развития. В случае ухода Путина в российском обществе и российской элите с большой вероятностью возникнет запрос на нормализацию отношений с демократическим миром, который можно будет использовать для влияния на фундаментальные сдвиги в политике России и в самих основах российского государства, требующих демократизации, создания институциональных сдержек и противовесов, выплаты военных репараций Украине и привлечения к ответственности военных преступников.

Вполне возможно, что непосредственные преемники Путина не будут заинтересованы ни в демократизации, ни в переговорах с Украиной и Западом. В отличие от Германии 1945 г. Россия, будучи ядерной державой, вряд ли будет оккупирована. Но любое постпутинское правительство будет вынуждено считаться с очень сильными экономическими рычагами в руках Запада и будет заинтересовано в поддержке граждан. Самый простой способ добиться этой поддержки — это переложить вину за все предыдущие проблемы на Путина и предложить россиянам программу экономического развития. В свою очередь, самый очевидный первый шаг любого плана экономического развития — это снятие санкций. **В обмен на снятие каждой категории санкций Запад сможет потребовать соответствующих шагов по выводу войск, выплате репараций (в том числе и за счет замороженных активов), привлечению к ответственности военных преступников, освобождению политзаключенных и демократизации.**

Важным компонентом децентрализации власти в России станут экономические реформы. Централизованное правление силовиков и возрождение агрессивного империалистического государства при Путине было бы невозможно без предварительной консолидации экономических сил. При Путине централизация экономики дошла до крайности. По данным Европейского банка реконструкции и развития, доля частного сектора в российской экономике существенно снизилась после поглощения ЮКОСа и других частных компаний. Несколько крупнейших банков, контролируемых государством (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк и др.), аккумулируют до 75% совокупных активов российской банковской системы. 12 из 15 крупнейших предприятий России, согласно рейтингу РБК-500, полностью или косвенно принадлежат государству или приближенным Путина. После начала полномасштабной войны 2022 года государство начало активную экспроприацию частных предприятий с последующей национализацией или передачей в руки близких к политическому руководству бизнесменов.

Как провести децентрализацию российской экономики? Российская демократическая оппозиция за 20 лет накопила огромный багаж опыта и перспективного планирования постпутинских экономических реформ. Ключевые идеи реформ были аккумулированы в весьма известной президентской программе 2018 г. оппозиционера Алексея Навального; большинство авторов этого доклада внесли свой вклад в эту работу. Сергей Гуриев и Владимир Милов, авторы проекта «Транзит», а также президентской программы Навального, на своих YouTube-каналах

регулярно обсуждает детали будущих реформ, Владимир Милов является соавтором ряда крупных докладов о ключевых экономических реформах последних лет, включая важный доклад о демонополизации российской экономики, подготовленный совместно с Институтом современной России Михаила Ходорковского.

Ряд шагов может способствовать переформатированию российской экономики из нынешней крайне централизованной, коррумпированной и кумовской модели в мощную, основанную на частной инициативе, конкурентную и открытую экономическую систему, в значительной степени интегрированную в мировые рынки и способную обеспечить процветание и рост.

Но сначала обозначим, как война Путина против Украины повлияла на планы экономических реформ.

- Россия продолжает наносить Украине колоссальный ущерб и несет неоспоримую моральную и юридическую ответственность за его возмещение. За два года войны прямой ущерб инфраструктуре и зданиям Украины, по подсчетам Всемирного банка, достиг $152 млрд; по тем же оценкам Всемирного банка, восстановление украинской экономики обойдется в $486 млрд. С каждым днем войны эти суммы увеличиваются.
- Отказ Запада от российской нефти и газа имеет серьезные краткосрочные и среднесрочные последствия. Хотя Россия способна перенаправить часть экспортных потоков нефти и газа в Азию, азиатский рынок не гарантирует аналогичного уровня прибыли от экспорта углеводородов из-за гораздо более высоких затрат и более жестких условий ценообразования.
- 30 лет Запад был основным донором развития России в плане технологий, навыков, капитала и т.д. **Западные страны считали и продолжают считать, что демократизация и экономическое развитие соседних стран способствует их собственному процветанию и безопасности. Азиатские же страны не заинтересованы, а зачастую и не способны выступать в роли сопоставимого крупного донора:** их интерес к России носит прагматический характер, и они определенно не заинтересованы в том, чтобы Россия становилась их конкурентом в технологической и производственной сферах.
- Война несет серьезные негативные внутренние последствия для демографии, рынка труда, системы образования, инфраструктуры, на

исправление которых потребуются годы.

Многие справедливо указывают на опыт Германии после Первой мировой войны, где чрезмерно обременительные репарации внесли свой вклад в рост ревизионистских настроений, что в итоге привело нацистов к власти в 1930-е. Важно найти такое решение проблемы репараций, которое не создаст дополнительного стимула для ультраконсервативных сил, эксплуатирующих эту тему для возбуждения недовольства и имперского реваншизма.

Есть два возможных решения проблемы выплаты репараций Украине. Оба могут помочь избежать перекладывания чрезмерного бремени репараций на плечи простого населения (20 млн россиян уже живут за чертой бедности — и это лишь официальные данные). Эти решения не являются взаимоисключающими.

Во-первых, как предлагал лидер оппозиции Алексей Навальный, Россия может автоматически перенаправлять Украине оговоренный процент доходов от экспорта энергоносителей. Страна потеряет часть экспортных доходов, но не будет облагать дополнительным налогом обычных граждан.

Во-вторых, за последние десятилетия на Западе скопились сотни миллиардов долларов замороженных активов, принадлежащих российскому государству или российским олигархам. Если использовать эти активы для финансирования восстановления Украины, это поможет избежать возложения дополнительного бремени на российское население, а также послужит символом справедливости в отношении коррумпированной олигархии, которая долго грабила Россию.

Снижение нефтегазовых доходов — не только проблема для России, но и возможность. **Чрезмерная концентрация нефтегазовой ренты привела к непропорционально сильной центральной власти, чрезмерной коррупции, социальному неравенству, олигархии.** Избавление от нефтегазовой зависимости может наконец заставить российскую экономику не на словах, а на деле осуществить диверсификацию. У России есть все основания рассчитывать на выход на мировой рынок зеленых энергетических технологий. По данным Международного энергетического агентства, объем рынка экологически чистых энергетических технологий в сценарии нулевых выбросов может достичь $900 млрд к 2030 г. и $1,2 трлн к 2050 г. — примерно столько же, сколько сейчас составляет мировой рынок нефти. Россия обладает квалифицированной рабочей силой, технологическими мощностями и сырьем, необходимым для перехода

к зеленой энергетике: по данным Минприроды, в стране 15,6% мировых запасов редкоземельных металлов, 7% запасов никеля, 32% платины и палладия, 3,5% запасов кобальта.

Приоритет развития технологий зеленой энергетики над нефтегазовой предполагает и путь к снижению неравенства в обществе, к построению экономической модели с равными возможностями, о чем речь ниже.

Безусловно, переход к зеленой экономике потребует серьезных инвестиций со стороны международных финансовых организаций, западных государств и частного сектора. **Но мы можем надеяться, что признание Россией своей вины в войне и примирение с Украиной со временем откроет страну для международных инвестиций.** В отчетах Всемирного экономического форума о глобальной конкурентоспособности Россия стабильно входила в десятку ведущих экономик по размеру рынка. По этой причине многие западные компании столь неохотно покидают Россию, даже пообещав сделать это после начала агрессивной фазы войны Путина против Украины. Важную роль сыграют и международные финансовые организации и банки развития, которые стремительно приоритизируют зеленые инвестиции в своих портфелях. В то время как путинская Россия является одним из крупнейших загрязнителей в мире, постпутинская Россия даст международным организациям беспрецедентную возможность внести вклад в снижение глобальных выбросов.

Примирение с Украиной и Западом стимулировало бы сотни тысяч квалифицированных и талантливых россиян, которые покидали страну на протяжении десятилетий путинизма, но особенно после путинской агрессии против Украины в 2022 г., вернуться и активно участвовать в развитии страны. Уехали конкурентоспособные, образованные и квалифицированные россияне; многие из них стремятся вернуться в нормальную, демократическую Россию, когда их основные права будут гарантированы. Важно, чтобы эти люди вернулись или по крайней мере остались на связи и внесли свой вклад в будущее развитие России.

Какие экономические реформы нужны в первую очередь

Новое российское правительство должно четко продемонстрировать решимость быстро провести основные реформы, необходимые для того, чтобы убедить инвесторов, предпринимателей, квалифицированных специалистов в будущем России. У нас есть комплексный план этих реформ. Ползучее усиление доминирования государства в экономике при Путине, высокий уровень политического риска, всевластие ФСБ и других силовых и регулирующих ведомств — основные факторы, сдерживающие инвестиции в Россию на протяжении многих лет. **Большинство приоритетных реформ будут носить не экономический, а политический и институциональный характер.** Мы обсудим их кратко — более подробно они будут рассмотрены в соответствующих главах.

Одним из ключевых институциональных недостатков российской системы с 1990-х гг. было отсутствие независимой судебной власти (мы подробно говорили об этом в главе 3), что сделало невозможным верховенство права. Это очень болезненный вопрос для инвесторов: в такой ситуации права собственности, разрешение споров не гарантированы. По данным отчета о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума, Россия находится на 90-100-м месте в мире по таким критериям, как независимость судебной власти, эффективность законодательной базы в оспаривании нормативных актов и разрешении споров, неправомерное влияние, фаворитизм государственных чиновников, права собственности, защита интеллектуальной собственности, регулирование конфликта интересов. В последние годы много написано о шагах, необходимых для успешного проведения судебной реформы (см., например, подробный план, составленный известным юристом Михаилом Беньяшем). Мы также подробно обсуждаем правовую и судебную реформы в главе 7 проекта «Транзит».

Силовые и правоохранительные органы нужно поставить под гражданский надзор, как и предусмотрено законом. ФСБ, преемница КГБ советского периода, должна быть полностью ликвидирована из-за ее контрпродуктивной институциональной роли и превращения в теневой механизм контроля над всеми государственными органами и экономическими игроками — как Гестапо было ликвидировано сразу

после падения гитлеровского режима, 8 мая 1945 г. На смену ФСБ придут компактные силовые и антитеррористические ведомства с узким кругом задач. Аналогичная реформа будет проведена и в отношении Министерства внутренних дел (МВД). Упор будет сделан на развитие эффективной местной полиции, с введением выборов начальников районных милиций — прямых или через местные советы. Большая часть центрального аппарата МВД будет ликвидирована; среди подразделений, подлежащих немедленной ликвидации, — подразделения политической полиции («центр по борьбе с экстремизмом»), сотрудники которых также будут подвергнуты люстрации. Отправка предпринимателей в тюрьму за экономические преступления до приговора суда будет законодательно запрещена и заменена другими видами мер пресечения (залог, домашний арест и т.д.).

Экономическая политика нового времени должна быть направлена на стимулирование частной инициативы и частных инвестиций — это то, чего не удалось добиться России при Путине. Доля доходов от предпринимательской деятельности в общих доходах населения России упала с более чем 15% в 2000 г. до примерно 7% в настоящее время: большинство доходов россиян составляют зарплаты или пособия, получаемые от государства или связанных с ним структур. Российское правительство за все годы правления Путина так и не смогло добиться поставленной в 2000 г. цели по достижению уровня инвестиций в основной капитал в 28% ВВП: даже в лучшие годы он составлял чуть более 20%. С 2008 г. отток капитала, по данным Центробанка России, составил более $1,1 трлн.

Основной упор нужно сделать на дерегулировании экономики. Нужен будет уполномоченный по дерегулированию, который по требованию бизнес-ассоциаций в течение 45 дней потребует от министерств и ведомств предоставить обоснование нормативных актов и без письменного обоснования будет отменять эти нормы.

Необходимо обеспечить радикальную прозрачность бюджетов на всех уровнях (федеральном, региональном, местном), введя независимый аудит и надзор со стороны НПО в качестве обязательного требования, предусмотренного законом (например, обязательная предварительная публикация проекта бюджета для обсуждения гражданским обществом).

В России уже действует национальная горячая линия по вопросам коррупции и неправомерного давления на бизнес. В будущем она должна быть отделена от государственных органов и иметь право

принимать и рассматривать жалобы о случаях коррупции, фаворитизма и неправомерного влияния со стороны государственных чиновников. СМИ будут поощряться к проведению антикоррупционных расследований, а журналисты, участвующие в таких расследованиях, получат защиту по закону.

Новое российское правительство предпримет серьезные шаги по интеграции российской экономики в общий европейский рынок: это переговоры о создании зоны свободной торговли между Россией и странами ЕС, отмена в одностороннем порядке въездных виз для стран-членов ЕС, а также других демократических государств — США, Канады, Австралии, Японии и других членов ОЭСР (напомним, что в России уже действует двусторонний безвизовый режим с такими странами, как Аргентина, Бразилия, Израиль, Иордания, Марокко, Тунис, Турция и со всей Центральной Азией); подробнее о новой миролюбивой внешней политике послепутинской России можно почитать в главе 8 проекта «Транзит». Это отмена большинства торговых барьеров; российская таможенная служба, которая в настоящее время насчитывает около 50 000 сотрудников и является серьезным бременем для экспортно-импортной торговли, будет реформирована, а ее полномочия сужены.

Малый бизнес сейчас находится на шести различных специальных налоговых режимах (упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог, налог на самозанятых, торговый сбор, налог на патентную систему), которые в совокупности обеспечивают лишь менее 2% доходов консолидированного бюджета. Оборотной стороной этой системы является чрезмерная численность персонала Федеральной налоговой службы (ФНС), в которой работает около 150 000 человек; многие из них специально занимаются налоговым контролем малых предприятий. Это ненормально; налоговая система для малого бизнеса должна быть радикально упрощена, с простой и легкой системой ежегодных платежей, заменяющей все обременительные текущие налоги.

Государству следует выйти из ключевых секторов экономики, а монополии должны быть разукрупнены; детали этих мер были подробно рассмотрены в дорожных картах, подготовленных российскими независимыми экспертами в последние годы. Приватизация государственных предприятий должна быть связана с разукрупнением и внедрением конкуренции вместо существующих государственных монополий и олигополий. Приватизация должна проводиться открыто

и конкурентно, с привлечением международных консультантов и инвестиционных банков, без ограничения доступа иностранных инвесторов. Доходы от приватизации должны поступать непосредственно на счета граждан России или в Пенсионный фонд страны.

Пенсионный фонд должен быть преобразован из нынешнего распределительного инструмента в инвестиционный фонд норвежского типа, капитал которого будет формироваться из акций государственных компаний и доходов от приватизации после продажи этих акций на открытом рынке. Российский национальный пенсионный фонд способен стать ключевым инвестором в жизненно важные долгосрочные проекты развития. Переход от распределительной пенсионной системы позволит также снизить налоги на доходы физических лиц, которые в России сегодня одни из самых высоких в мире.

Банковский сектор также следует децентрализовать, государство должно полностью выйти из капитала коммерческих банков, банки должны быть полностью открыты для международной конкуренции. В настоящее время концентрация активов в банковской системе и под контролем государства, как уже упоминалось, чрезвычайно высока.

Демонетизация банковской системы значительно облегчит доступ к финансированию для малых и средних предприятий. Согласно рейтингу глобальной конкурентоспособности, составленному Всемирным экономическим форумом, Россия заняла 118-е место в последнем доступном рейтинге по уровню финансирования малого и среднего бизнеса. Доминирование крупных банков обуславливает доступ к финансированию в первую очередь для крупного олигархического бизнеса, связанного с государством, для малых и средних предприятий он значительно затруднен.

Государственные финансы России должны быть значительно децентрализованы. В настоящее время федеральное правительство и федеральные фонды в совокупности аккумулируют около 65% всех доходов консолидированного бюджета, в то время как региональные бюджеты — только 35%. Собственные доходы местных бюджетов составляют менее 5% консолидированного бюджета России (они учитываются в составе консолидированных региональных бюджетов). Невозможно заранее определить «оптимальное» соотношение распределения ресурсов между федеральным центром и субнациональными органами власти, однако мы считаем, что необходимо оставлять региональным бюджетам не менее 50% доходов, в том числе не

менее 20-25% — местным властям. Федеральное правительство должно оставлять себе менее 50% доходов бюджета. Эти пропорции должны быть закреплены в новой Конституции РФ. Новая Конституция также должна строго разграничить полномочия между федеральным центром, регионами и муниципалитетами, устранив расплывчатые толкования и «совместные мандаты» (которые, как правило, приводят к доминированию федеральной власти в принятии решений). Все субнациональные мандаты должны быть обеспечены соответствующими источниками доходов.

Как построить общество равных возможностей

Одна из ключевых негативных черт путинской экономической системы, оказывающей сильное влияние на социальную ситуацию и политику, является глубокое неравенство и чрезмерная концентрация богатства. Дифференциация доходов в России значительно выросла с 1990-х годов: по данным Росстата, сегодня доходы 20% верхнего слоя общества превышают доходы 20% беднейшего более чем в 15 раз.

Концентрация богатства в руках нескольких богатейших людей в России экстремальна по меркам сопоставимых экономик: даже после девальвации российских олигархических активов в результате введения международных санкций 7 россиян в настоящее время занимают места в топ-100 богатейших людей мира по версии Forbes, а 23 — в топ-500. В Южной Корее размер ВВП близок к российскому, но в списке 100 самых богатых людей мира оттуда числится 0 человек, а в топ-500 — 3. Другая сопоставимая экономика, Италия, имеет 1 человека в списке 100 богатейших людей мира и 8 в топ-500; Испания — 1 и 2 соответственно; Польша, чья экономика меньше российской, но все же входит в топ-25 в мире по размеру номинального ВВП (плюс Польша сопоставима с Россией по опыту посткоммунистического перехода), — 0 человек в списке 100 богатейших людей мира и только 1 в топ-500.

Разница в том, что в этих странах нет такого уровня экономической концентрации (особенно в руках нескольких корпораций, тесно связанных с государством), как в России; уровень открытости и конкуренции гораздо выше. Другая проблема — кумовство и непрозрачность принятия государственных решений, которые приводят к фаворитизму. Как уже

упоминалось, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Россия занимает 90-е место или ниже по таким критериям, как распространенность коррупции, неправомерное влияние, фаворитизм государственных чиновников, регулирование конфликта интересов.

Модели преодоления этих проблем описаны выше: демонополизация экономики и обеспечение радикальной прозрачности принятия решений и постоянного институционализированного общественного контроля.

С другой стороны, уровень развития социального капитала в России оставляет желать лучшего: согласно рейтингам Всемирного экономического форума, страна занимает 100 (или ниже) место в мире по таким критериям, как социальный капитал, действующие договоры по охране окружающей среды, свобода прессы, продолжительность здоровой жизни. Существуют значительные проблемы с системой здравоохранения (их ярко выявила пандемия COVID-19) и системой образования, качество которого ухудшилось за последние десятилетия. Сферы здравоохранения и образования серьезно недофинансируются и явно находятся на периферии внимания путинского правительства, занятного войной и коррупцией.

Доля расходов в консолидированном бюджете правительства России распределяется следующим образом:

- Более 40% направляется на военные цели и безопасность, финансирование экономических проектов и государственного аппарата;
- Чуть более 20% — на расходы на здравоохранение и образование.

Военные расходы и расходы на безопасность должны быть резко сокращены. Безусловно, как и в начале 1990-х гг., это может привести к существенным (пусть и гораздо меньшим) сокращениям и высвобождению рабочей силы. Потерявшие работу сотрудники оборонных предприятий должны получить социальную поддержку и доступ к программам переподготовки (в том числе и при поддержке международных организаций). Бывшие сотрудники правоохранительных органов могут перейти на работу в профессиональную армию.

Государство должно резко сократить финансирование экономических проектов. **Всеми неинфраструктурными проектами должны заниматься частные инвесторы. Система, построенная на финансируемых государством грандиозных проектах, порождает лишь коррупцию и монополизм** олигархических приближенных Путина, которые доминируют

в списке Forbes.

Внедрение конкуренции на всех уровнях экономики и радикальная реформа политики государственных расходов в пользу развития социального капитала (здравоохранение, образование) помогут снизить неравенство в обществе.

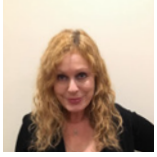
Этой же цели послужит уже упомянутый переход к зеленой энергетике: возобновляемая энергетика очень трудоемка и, в отличие от нефтегазовых отраслей, не генерирует значительных сверхприбылей или ренты, которые становятся источником возникновения олигархии, коррупции, богатой центральной власти, диктующей свою волю другим игрокам. Добавленная стоимость распределяется значительно более равномерно: нормы прибыли низкие, а наибольшую долю добавленной стоимости составляют затраты на оплату труда. Отрасли, использующие ископаемое топливо, не нуждаются в большом количестве рабочих мест, зато генерируют огромную ренту. Зеленая энергетика создает значительно больше рабочих мест, чем ископаемое топливо: общее количество рабочих мест в нынешних российских добывающих отраслях составляет 1,7 млн, зеленая энергетика способна создать 5-7 млн мест.

Следует разрушить механизмы олигархического захвата общества, запретить бизнесам, имеющим интересы в других отраслях, владеть российскими СМИ, ввести строгие стандарты прозрачного финансирования политических кампаний, тщательно декларировать все возможные конфликты интересов и подвергать их детальному общественному контролю. Темные деньги в политических кампаниях должны быть запрещены.

Глава VII

Установление верховенства права

Екатерина Мишина



Лучше пусть правит закон, чем кто-то из граждан...
поэтому даже блюстители законов подчиняются законам.

Аристотель,
Политика и афинская конституция

Общепринятого определения верховенства права не существует. Десятки тысяч книг и научных статей обсуждают это понятие во множестве различных аспектов, не предлагая общепринятого определения. Совет Международной ассоциации юристов в своей резолюции «Верховенство права» в сентябре 2005 г. привел список некоторых основных характеристик верховенства права. Они, как отметил Фрэнсис Нит, президент ассоциации в 2005-2006 гг., в основном опираются на два столпа: подчинение всех закону и разделение властей[1].

Резолюция гласит: «Международная ассоциация юристов (IBA), глобальный голос юридической профессии, выражает сожаление по поводу растущей эрозии верховенства закона во всем мире. IBA приветствует недавние решения судов некоторых стран, которые подтверждают принципы, лежащие в основе верховенства права.

Эти решения отражают фундаментальную роль независимой судебной системы и юридической профессии в поддержании этих принципов. IBA также приветствует и поддерживает усилия входящих в нее ассоциаций юристов, направленные на привлечение внимания к этим принципам и обеспечение их соблюдения.

Независимая, беспристрастная судебная система, презумпция невиновности, право на справедливое и публичное судебное разбирательство без неоправданных задержек, рациональный и соразмерный подход к наказанию, сильная и независимая адвокатура, строгая защита конфиденциальных сообщений между адвокатом и клиентом, равенство всех перед законом — все это фундаментальные

1 Нит Ф. Верховенство права // Мировое движение за верховенство права и российская правовая реформа. М., 2007. С. 36-37.

принципы верховенства права».

Резолюция «Верховенство права» четко указывает на явления, которые абсолютно неприемлемы для верховенства права: произвольные аресты; тайные судебные процессы; бессрочное содержание под стражей без суда; жестокое или унижающее достоинство обращение или наказание; запугивание или коррупция в избирательном процессе. К сожалению, все эти явления присутствуют в сегодняшней России.

Рабочее определение верховенства права, предложенное проектом «Мировое правосудие», включает четыре универсальных принципа: подотчетность (правительство и частные субъекты несут ответственность перед законом), справедливый закон (закон ясен, обнародован, стабилен и применяется равномерно. Он обеспечивает права человека, а также имущественные, договорные и процессуальные права), открытое правительство (процессы, в рамках которых принимаются, применяются, выносятся и исполняются законы, являются доступными, справедливыми и эффективными), доступное и беспристрастное правосудие (правосудие своевременно осуществляется компетентными, этичными и независимыми представителями и нейтральными лицами, которые доступны, имеют достаточные ресурсы и отражают состав общества, которому они служат).

Венецианская комиссия рассмотрела вопрос о верховенстве права в своем докладе 2011 г.: «Концепция «верховенства права», наряду с демократией и правами человека, составляет три столпа Совета Европы и одобрена в преамбуле Европейской Конвенции о правах человека». Понятия «верховенство права», Rechtsstaat, «правовое государство» изучаются с исторической точки зрения и рассматриваются в позитивном праве.

Термин Rechtsstaat встречается в ряде положений Основного закона Германии[2]. Понятие верховенства права (Rechtsstaat/Etat de droit) фигурирует в качестве основной характеристики государства в ряде конституций бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы (Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Венгрия, Молдова, Черногория, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, бывшая югославская Республика Македония, Украина), реже встречается в старых демократиях (Андорра, Финляндия, Германия, Мальта, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция). Их можно найти в преамбулах или других общих

2 Доклад о верховенстве права, С. 30.

положениях[3].

Венецианская комиссия указала, что понятие верховенства права часто трудно воспринимается в бывших социалистических странах, которые находились под влиянием понятия социалистической законности. При социализме марксистско-ленинская идеология была столпом системы права; она проникла во все области права, дополнив их классовым подходом. Марксизм-ленинизм рассматривал право как инструмент для поддержания господства рабочего класса над непролетариями — необходимый, но временный инструмент, используемый в интересах трудового народа, который после создания бесклассового общества неизбежно исчезнет[4]. Такой подход — плохая основа для установления верховенства права.

В процессе подготовки доклада Венецианская комиссия пришла к выводу, что верховенство права не поддается определению. Но даже в отсутствие такого определения и несмотря на разнообразие мнений относительно значения верховенства права оно является существующим конституционным принципом как в системах гражданского права, так и в системах общего права[5]. По мнению Венецианской комиссии, определение Тома Бингема, лорда-главного судьи Англии и Уэльса, наиболее точно охватывает основные элементы верховенства права: **«Все лица и власти в государстве, будь то государственные или частные, должны быть связаны законами, принятыми публично, вступающими в силу (в целом) в будущем и публично применяемыми в судах, и иметь право на их соблюдение»**[6]. Это краткое определение, применимое как к государственным, так и к частным органам, расширяется 8 «ингредиентами» верховенства права. Это 1) доступность закона (чтобы он был понятным, ясным и предсказуемым); 2) вопросы юридического права должны обычно решаться законом, а не по усмотрению; 3) равенство перед законом; 4) власть должна осуществляться законно, справедливо и разумно; 5) права человека должны быть защищены; 6) должны быть предоставлены средства для разрешения споров без неоправданных затрат или задержек; 7) судебные разбирательства должны быть справедливыми, и 8) соблюдение государством своих

3 Там же, С. 32.

4 Мишина Е. Длинные тени советского прошлого: Картина судебной реформы в переходную эпоху. М.: Фонд «Либеральная миссия». 2020. С. 23.

5 См. доклад профессора Пола Крейга https://publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldconst/151/15115.htm.

6 Бингем Т. Верховенство права. Penguin Books, 2011.

обязательств в международном праве, а также в национальном праве[7].

Венецианская комиссия сосредоточилась на определении основных элементов верховенства права и решила разработать оперативный инструмент для оценки уровня соблюдения верховенства права в государстве. В 2016 г. появился Контрольный список верховенства права, основанный на пяти основных элементах верховенства права, разбитых на подробные вопросы. Это:

1. Легальность

Принцип законности лежит в основе любой сложившейся и функционирующей демократии. Он включает в себя верховенство закона: действия государства должны соответствовать и быть санкционированы законом. Закон должен определять отношения между международным и национальным правом и предусматривать случаи, когда могут быть приняты исключительные меры в отступление от обычного режима защиты прав человека.

2. Правовая определенность

Правовая определенность подразумевает доступность закона. Закон должен быть определенным, предсказуемым и легким для понимания. Такие базовые принципы, как *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege,* или отсутствие обратной силы уголовного закона, являются оплотом правовой определенности.

3. Предотвращение злоупотребления/неправильного использования полномочий

Предотвращение злоупотреблений властью означает наличие в правовой системе гарантий против произвола; обеспечение того, что дискреционные полномочия должностных лиц не являются неограниченными и регулируются законом.

4. Равенство перед законом и недискриминация

Равенство перед законом в наибольшей степени воплощает концепцию верховенства права. Крайне важно, чтобы закон гарантировал отсутствие какой-либо дискриминации по таким признакам, как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические взгляды, национальное или социальное происхождение, рождение и т.д. Сходные ситуации должны рассматриваться одинаково, а различные — по-разному. Позитивные

7 Бингем Т. Там же.

меры могут быть разрешены, если они соразмерны и необходимы.

5. Доступ к правосудию

Доступ к правосудию подразумевает наличие независимой и беспристрастной судебной системы и право на справедливое судебное разбирательство. Независимость и беспристрастность судебной власти играют ключевую роль в восприятии правосудия обществом и, следовательно, в достижении классической формулы «правосудие должно не только осуществляться, но и быть видимым».

Я начну анализ текущего положения дел в России с обсуждения вопроса о предотвращении злоупотреблений властью в России с акцентом на принцип разделения властей как основополагающий конституционный принцип и столп верховенства права. Затем я расскажу о том, как другие основные элементы верховенства права, сформулированные Венецианской комиссией, выглядят в современной России и что необходимо сделать в этой области. Отдельно будут рассмотрены проблемы создания независимой и беспристрастной судебной системы как ключевой проблемы переходного периода в России.

Разделение властей

В Декларации прав человека и гражданина 1789 г. провозглашено: любое общество, в котором не предусмотрены гарантии прав и разделения властей, не имеет конституции. К сожалению, Россия приближается к этой точке: конституционные гарантии прав и свобод, похоже, перестают работать, основные права и свободы нарушаются российскими органами государственной власти и правоохранителями. Конституционные положения о разделении властей вроде бы сохраняются, однако в современной России система разделения властей находится под угрозой, а система сдержек и противовесов — вне поля зрения.

Впервые в истории СССР и России разделение властей было провозглашено в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г., но на конституционном уровне было закреплено только в апреле 1992 г.[8] Это новое конституционное положение резко контрастировало со ст. 104 Конституции РСФСР 1978 г., которая устанавливала, что Съезд народных депутатов является высшим

8 Ст. 3 Конституции РСФСР 1978 г. (с изменениями от апреля 1992 г.).

органом власти Российской Федерации и может решать любые вопросы, относящиеся к компетенции РФ.

Российский вариант принципа разделения властей, закрепленный в Конституции 1993 г., с самого начала не был безупречным. Ст. 10 Конституции гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». При изолированном прочтении данного положения можно предположить, что конституционный строй Российской Федерации характеризуется классическим разделением властей по принципу trias politica. Однако принцип, закрепленный в ст. 10 Конституции, не может быть истолкован в отрыве от положений, содержащихся в последующих главах и статьях Конституции. Взятые вместе, эти конституционные положения ясно показывают, что распределение полномочий в Конституции 1993 г. далеко от строгого разделения власти по принципу trias politica. Напротив, Конституция наделяет значительными полномочиями президента, который не входит в систему разделения властей. М.А. Краснов и И.Г. Шаблинский пишут: «исключив президента России из триады ветвей власти, Конституция ставит его над ними»[9].

Многие видные российские правоведы отмечают, что российское конституционное закрепление разделения властей явно разбалансировано, а президент является самым сильным и влиятельным актором. В.С. Нерсесянц объясняет это «явным перевесом полномочий президента и его преобладающей роли в ведении государственных дел и очевидной слабостью других ветвей власти по сравнению с президентской властью»[10]. Более того, президент присутствует во всех ветвях власти: В.Д. Зорькин и Л.В. Лазарев подчеркивают, что хотя президент России остается вне традиционной триады ветвей власти, он «интегрирует российскую государственность [...] и присутствует во всех ветвях власти как де-юре, так и де-факто». С этим согласен Ю.А. Дмитриев: «Не определена необходимая система сдержек и противовесов совместной деятельности Федерального собрания, президента РФ и правительства РФ. В России существует значительный

9 См. Краснов М., Шаблинский И. Российская система власти: Треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики. 2008.

10 См. Проблемы общей теории права и государства (под ред. В. Нерсесянца). М., 1999. С. 689-690.

дисбаланс в пользу исполнительной власти, которая через президента РФ, являющегося ее фактическим главой, доминирует над другими ветвями власти»[11]. По мнению Нерсесянца, «смысл ряда других статей [Конституции] указывает на то, что президентская власть как бы выводится за рамки классической триады и конструируется как отдельная (исходная, базовая) власть, стоящая над этой стандартной триадой»[12].

Это уникальное положение президента России было усилено конституционным положением о том, что президент РФ определяет направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 п. 3). Эта весьма странная норма, перекочевавшая из советских конституций в постсоветскую, очевидно не согласуется с принципом разделения властей. Обязательный характер этих ориентиров внутренней и внешней политики государства, подтвержденный Конституционным судом РФ[13], позволяет президенту России диктовать свои распоряжения другим ветвям власти и делает всю конституционную систему еще более разбалансированной.

Многочисленные изменения российской Конституции не изменили этот дисбаланс, и в 2020 г. была достигнута решающая точка. Поправки в Конституцию 2020 г. не просто «обнулили» президентские сроки Владимира Путина (а также Дмитрия Медведева, хотя об этом редко упоминается), по сути, позволив ему оставаться на посту неограниченное время, но и расширили его полномочия.

Теперь президент может делать следующее:

- управлять исполнительной властью;
- назначить (после консультаций с Советом Федерации[14]) нескольких министров, включая министров безопасности (*силовиков*), министра юстиции, министра иностранных дел, а также прокуроров различных уровней, включая генерального прокурора;
- отстранить вышеупомянутых чиновников от должности без консультаций и согласований;
- уволить премьер-министра, не распуская правительство;

---

11 Ю.А. Дмитриев. Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е издание. М.: Статут. 2013. С. 314).

12 Нерсесянц. Там же. С. 689.

13 Постановление N° 28-П от 11 декабря 1998 г., Постановление N° 9-П от 29 ноября 2006 г.

14 Верхняя палата (Совет Федерации) и нижняя палата (Государственная Дума). Это был единственный случай, когда избиралась верхняя палата Федерального Собрания РФ.

- распускать Государственную думу не только в случае трехкратного отклонения предложенной кандидатуры на пост премьер-министра, но и в случае отклонения более трети предложенных членов кабинета министров (за исключением министров, назначенных лично президентом);
- назначать и увольнять членов Совета Федерации — до 30 человек, включая семь пожизненных сенаторов;
- стать пожизненным членом Совета Федерации по истечении срока полномочий или в случае досрочной отставки, хотя он имеет право отказаться (ст. 95, часть 2 (b));
- инициировать процедуру прекращения полномочий председателей Конституционного и Верховного судов и их заместителей, а также председателей и судей кассационных и апелляционных судов[15] .

В своей знаменитой книге «Имперское президентство»[16] Артур Шлезингер рассматривает несколько характеристик имперского президентства, в частности, снижение влияния кабинета министров и рост президентского двора, при котором президент все больше полагается на советников в тех областях, где у него есть департаменты кабинета. На мой взгляд, эта формулировка применима к путинской России, где члены правительства зачастую играют менее важную роль по сравнению с членами президентского двора, который обычно называют ближним кругом президента. Этот ближний круг начал формироваться вскоре после прихода Путина к власти. Примечательно, что в начале 2000 г. Путин провозгласил принцип «равноудаленности олигархов»: «Ни один клан, ни один олигарх не должен быть близок к региональным и федеральным властям, они должны быть равноудалены от власти». Тем самым президент недвусмысленно дал понять, что меняет правила: богатые люди эпохи 1990-х не должны лезть в политику, им лучше держаться в тени. Одновременно Путин дал старт «второй волне олигархов»: заменил олигархов 1990-х своими старыми друзьями. В списке Forbes есть несколько российских бизнесменов, известных как «друзья Путина», которые стали сверхбогатыми в основном с помощью государственных заказов. Однако одного факта сверхбогатства недостаточно, чтобы стать олигархом в России. Российские экономисты Сергей Гуриев и Андрей

15 Подробнее см. Екатерина Мишина. Как менялись конституции США и России. Доступно на сайте https://imrussia.org/en/analysis/3312-how-the-u-s-and-russian-constitutions-were-changed.

16 Schlesinger, A. The Imperial Presidency. Houghton Mifflin Harcourt, 2004.

Рачинский отмечают, что при Путине российский олигарх — это бизнесмен, обладающий достаточными ресурсами, чтобы влиять на национальную политику[17].

В ближний круг Путина входят люди, которые были близки к нему еще до начала его политической карьеры на федеральном уровне. Это люди, которые знают Путина по работе в Санкт-Петербурге, его давние питерские друзья (Юрий Ковальчук, Геннадий Тимченко, Аркадий и Борис Ротенберги) или коллеги по работе в мэрии Санкт-Петербурга или дрезденской резидентуре КГБ (Алексей Миллер, Сергей Чемезов и др.). В новую путинскую элиту также входят выходцы из КГБ, прошедшие профессиональную подготовку вместе с Владимиром Путиным в 1980-х годах. Это еще один тип путинских олигархов — руководители российских спецслужб, полиции и армии, известные как силовики[18], которые также использовали свои сети для накопления огромного личного богатства. Большинство силовиков — это назначенцы президента. Согласно Федеральному конституционному закону «О Правительстве РФ» 1997 г., президент «руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти по вопросам обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий [...] и назначает по представлению Председателя Правительства РФ руководителей и заместителей руководителей этих органов». Эти президентские полномочия существовали с конца 1990-х, а в 2020 г. были возведены на конституционный уровень в несколько измененном варианте. Теперь вышеупомянутые руководители федеральных органов исполнительной власти (плюс ответственный за «общественную безопасность») назначаются президентом после консультаций с верхней палатой федерального парламента; о представлении председателя правительства даже не упоминается. Аналогичное положение содержится и в новом ФКЗ «О Правительстве РФ».

Ликвидация президентских полномочий по назначению на высшие государственные должности «после консультаций с Советом Федерации» — одно из важнейших условий становления правового

17 Гуриев С., Рачинский А. Роль олигархов в российском капитализме // Journal of Economic Perspectives. Vol. 19, N° 5. PP. 131-150.

18 См. Маркус С. Российские олигархи — мишень для экономических санкций, призванных положить конец путинской войне в Украине https://www.sc.edu/study/colleges_schools/moore/about/press_room/news_and_announcements/2022/stanislavfolks.php.

государства в России. Подобные консультации носят чисто символический характер: они должны создать впечатление активной роли Совета Федерации в процедуре правительственных назначений. Они не влекут за собой правовых последствий и не оказывают никакого влияния на процесс принятия решений президентом. Верхняя палата российского федерального законодательного органа должна быть более активно вовлечена в процедуру назначения на государственные должности. Президент должен обращаться за консультацией и получать согласие Совета Федерации перед назначением на государственные должности (включая назначения в судебные органы, в большинстве которых президент в настоящее время имеет последнее слово). Соответствующие изменения должны быть внесены в закон РФ «О статусе судей» 1992 г.

Самой большой проблемой на старте процесса конституционных изменений станет выбор конституционной системы для новой демократической России. Другой большой вопрос связан с судьбой российской Конституции 1993 г. Идея отменить действующую Конституцию и начать все с чистого листа выглядит нереалистичной. По крайней мере, какое-то время Россия будет жить с исправленной Конституцией 1993 г. **Исправление недостатков Конституции 1993 г. (как первоначальных, так и тех, что появились в виде конституционных поправок) должно стать одним из столпов этого этапа конституционного процесса.** Отмена путинских поправок-2020 и некоторых предыдущих поправок (в первую очередь поправки, предусматривающей ликвидацию Высшего арбитражного суда РФ) обязательна.

В долгосрочной перспективе Россия должна опираться в процессе разработки конституции на уроки своего прошлого, и здесь опыт ФРГ после Второй мировой войны был бы одним из лучших решений: Германия сделала все возможное, чтобы усвоить урок нацистского режима. Дизайн Основного закона Германии 1949 г. показывает, что его разработчики избежали недостатков Веймарской конституции 1919 г. Чтобы обеспечить надлежащее функционирование парламентской системы, новая конституция укрепила статус и полномочия парламента и федерального правительства. Полномочия федерального президента были сужены Также было решено устранить все элементы прямой демократии, которые в свете опыта Веймарской республики воспринимались как потенциальная или прямая угроза для нормального функционирования парламентской конституционной системы[19].

19 См. Вводное примечание к Основному закону Германии 1949 г. под редакцией Макса Планка.

Прямым ответом на недемократический режим Путина должны стать, в частности, конституционные положения, гарантирующие защиту прав человека и человеческого достоинства и делающие эти фундаментальные права обязательными для всех органов государства в качестве закона прямого действия (как в Основном законе Германии 1949 г.)[20].

Сбалансированная система разделения властей с урезанными президентскими полномочиями на первом месте станет еще одной важной частью установления верховенства права. Некоторые конституционные положения, нарушающие принцип разделения властей (например, ст. 80 п. 3 (см. выше) или положение, наделяющее президента правом назначать до 30 сенаторов[21] в верхнюю палату федерального законодательного органа), должны быть отменены. Конституционные положения, определяющие полномочия и компетенцию ветвей власти, должны включать более четко выстроенную систему сдержек и противовесов. Было бы неверно утверждать, что в российском конституционном дизайне изначально не было места системе сдержек и противовесов. Илья Шаблинский отмечает, что система сдержек и противовесов активизировалась многократно. Он указывает, что нормы, направленные на ограничение полномочий президента в отношениях с обеими палатами федерального парламента, активно применялись в 1994-1999 гг. и не использовались после 2000 г.

Поправки 2020 г. усугубили дисбаланс власти и усилили роль президента; другие ветви власти практически лишены возможности влиять на него. Государственная дума может обвинить президента в государственной измене или другом тяжком преступлении, но это преступление должно быть подтверждено заключением Верховного суда о наличии в действиях президента состава преступления и заключением Конституционного суда[22] о соблюдении установленной процедуры выдвижения обвинения. Шансы на то, что обвинение пройдет через столь сложную процедуру, практически равны нулю. Во-первых, решение Думы о выдвижении обвинения должно быть поддержано двумя третями голосов от общего числа депутатов Думы. В истории России было три попытки импичмента (две в 1993 г. по Конституции РСФСР 1978 г. и одна в 1999 г.), и ни разу не было набрано необходимого количества голосов.

Институт Оксфордского университета, 2007.

20 Там же.

21 Именно так в измененной Конституции России называются члены Совета Федерации (верхней палаты российского федерального парламента).

22 Ст. 93 Конституции РФ (с изменениями 2020 г.).

Во-вторых, учитывая новые полномочия президента инициировать прекращение полномочий судей Верховного и Конституционного судов, а также председателей и их заместителей, судьи высших судов РФ десять раз подумают, прежде чем давать неблагоприятные заключения, ведь за это они могут поплатиться своими должностями. Основания для импичмента, закрепленные в Конституции РФ, должны быть существенно переработаны и в большей степени направлены на несоответствие президента его высокому посту. В качестве возможного образца можно использовать следующие формулировки: «Президент Республики не может быть отрешен от должности в течение срока ее полномочий ни по каким основаниям, кроме нарушения своих обязанностей, явно несовместимого с пребыванием в должности» или «Президент может быть отрешен от должности по следующим основаниям: (1) за нарушение Конституции и законов, (2) за незаконное вмешательство в полномочия Жогорку Кенеша[23], деятельность органов судебной власти».

При наличии действующей (а не выдуманной) системы разделения властей другие вопросы и проблемы, связанные с установлением в России верховенства права, решались бы с большим успехом.

Легальность

Принцип законности звучит в путинской России несколько сомнительно из-за растущего числа незаконных законов, принятых российским парламентом (Федеральным собранием Российской Федерации) в период правления Путина. Тем не менее с первых дней пребывания у власти Путина принято называть «законником»: «Путин — законник, то есть государственный чиновник, который добивается своих целей законными средствами в рамках существующего правового порядка»[24]. 31 января 2000 г., выступая на совещании в Министерстве юстиции РФ ровно через месяц после вступления в должность президента, Путин предложил формулировку, которая сразу же стала лозунгом: «Чем бы мы сегодня ни занимались [...], мы должны помнить о давних российских традициях справедливости и законности, помнить, что диктатура закона — это единственный вид диктатуры, которому мы должны поддаваться».

23 Жогорку Кенеш — официальное название парламента Кыргызстана.

24 Подробнее см. Иванов В. Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах. Гл. 2. Территория будущего, 2008.

Догма «диктатуры закона» стала одной из главных идей первых двух президентских сроков Владимира Путина[25].

Любовь Путина к законам, составленным в соответствии с его предпочтениями, не следует путать с любовью к праву. Путин и его послушные законотворцы постоянно игнорируют и нарушают основополагающие правовые принципы. Многочисленные неправовые законы, принятые при Путине, не оставляют сомнений в том, что в современной России слово «законник» приобрело иное значение. Если страна принимает законы, нарушающие общепринятые правовые принципы и узаконивающие произвол на законодательном уровне, последствия могут быть ужасающими: известно, что закон может быть использован для узаконивания самого страшного беззакония. Самый яркий пример такого злоупотребления — печально известные Нюрнбергские законы, включая «Закон о гражданстве Рейха» и «Закон о защите немецкой крови и немецкой чести», которые лишали евреев немецкого гражданства, предписывали им носить одежду «еврейских» цветов и запрещали браки и сексуальные отношения между евреями и представителями «арийской» расы. Как отмечает доктор Райнер Гроте, «опыт национал-социалистического режима, который использовал законодательные и административные органы по своему усмотрению, чтобы облечь даже самую возмутительную и вопиющую политику в одежды формальной законности, нанес смертельный удар по позитивистской концепции Rechtsstaat»[26].

Наиболее показательными примерами российских противоправных законов являются печально известная «дадинская»[27] статья Уголовного кодекса РФ и законодательство о «нежелательных организациях». В 2014 г. статья 212.1 УК РФ ввела уголовную ответственность за «неоднократное нарушение установленных правил организации либо проведения собраний, митингов, шествий и пикетирований». Многие известные российские юристы, в том числе известный адвокат Генри Резник, указывали на антиконституционный характер этой статьи и подчеркивали,

25 Подробнее см. Овчинский В. Диктатура законов: Промежуточные итоги // Россия в глобальной политике. № 2, 2008. Доступно на сайте https://globalaffairs.ru/articles/diktatura-zakona-promezhutochnye-itogi/.

26 Гроте Р. Германский Rechtsstaat в сравнительной перспективе // Доктрины правового государства и правового государства в современном мире. Под ред. В.Д. Зорькина, П.Д. Баренбойма. М.: Юстицинформ. 2013. С. 242.

27 В декабре 2015 г. российский политический активист Ильдар Дадин стал первым человеком, привлеченным к уголовной ответственности и осужденным по этой статье

что многократность и повторность административных правонарушений не образуют состава преступления, поскольку преступные деяния связаны с повышенной степенью общественной опасности. Введение этой статьи в УК РФ было продиктовано исключительно политической целесообразностью и стремлением бороться с противниками режима. Что касается наказания, то, как и в феодальные времена, оно служит для запугивания[28]: статья 212.1 предусматривает максимальное наказание в пять лет, что квалифицирует такие правонарушения как преступления средней тяжести.

Понятие «нежелательная организация» было специально разработано для обозначения и запрета деятельности иностранных и международных НКО, которые по разным причинам не нравятся российскому правительству. Законодательство о «нежелательных организациях» было принято в 2015 г., когда были внесены изменения в Федеральный закон «О мерах принуждения лиц, виновных в нарушении основополагающих прав и свобод человека и гражданина» от 2012 г. Новая статья 3.1. говорит, что «нежелательной на территории Российской Федерации может быть признана деятельность иностранной или международной неправительственной организации, создающая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности или безопасности государства, которая, в частности, содействует или препятствует выдвижению кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению и проведению референдумов, обеспечению определенных результатов выборов или референдумов...». Решения о «нежелательности» иностранной или международной НКО принимаются генеральной прокуратурой РФ или ее подразделениями по согласованию с МИД РФ. Примечательно, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии выявления «нежелательности» деятельности иностранной или международной НКО на территории России, поэтому решения принимаются исключительно по усмотрению российских властей. Отнесение таких НКО к «нежелательным организациям» политически мотивировано, поэтому обсуждение вопроса об опасности или угрозе, исходящей от деятельности «нежелательных организаций», совершенно бессмысленно. Реестр «нежелательных организаций», который ведет Министерство юстиции РФ, подтверждает:

28 См. Мишина Е. Возрождение советского уголовного права в постсоветской России // Российский юридический журнал. № 5(1), 2017. С. 57-78.

объявление иностранной/международной НКО «нежелательной организацией» всегда политически мотивировано. Список начинается с Национального фонда демократии, за ним следуют фонд «Открытое общество», Атлантический совет, Оксфордский российский фонд, Бард-колледж, Ассоциация развития журналистики, Chatham House и другие авторитетные НКО. Международный научный центр имени Вудро Вильсона был включен в список в ноябре 2022 г., фонд Андрея Сахарова 23 января 2023 г. Объявление Transparency International «нежелательной организацией» 6 марта 2023 г. подтвердило, что старая шутка «Антикоррупционная деятельность должна быть криминализирована, потому что она подрывает основы российской государственности» на самом деле не шутка.

Статус «нежелательной организации» влечет за собой ряд последствий, включая запрет на открытие новых подразделений, закрытие уже существующих, запрет на распространение информационных материалов (в том числе через СМИ и интернет), на реализацию программ и проектов на территории России. Законодательные нормы о «нежелательных организациях» запрещают гражданам России, лицам без гражданства, постоянно проживающим в России, и российским юридическим лицам принимать участие в деятельности «нежелательной организации» за пределами России. Участие в деятельности «нежелательной организации» является административным правонарушением. Ст. 284.1 «Осуществление деятельности «нежелательной организации» установлена уголовная ответственность за участие в деятельности «нежелательной организации», совершенное лицом, уже привлекавшимся к ответственности за аналогичное преступление или осужденным по данной статье, предоставление или сбор денежных средств либо оказание финансовых услуг, предназначенных для обеспечения деятельности «нежелательной организации», руководство деятельностью «нежелательной организации». Максимальное наказание — лишение свободы на срок до 6 лет; это тяжкое преступление по российскому законодательству.

Еще один пример незаконного путинского законодательства — положение о «фальсификации истории». В мае 2014 г. в Уголовный кодекс РФ была добавлена новая статья 354.1 «Реабилитация нацизма». Она предусматривает уголовную ответственность за «отрицание фактов, установленных приговором Международного военного трибунала в целях привлечения к ответственности и наказания главных военных преступников европейских держав оси, одобрение преступлений,

установленных этим приговором, а равно публичное распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в период Второй мировой войны». Российская судебная практика свидетельствует, что положение о «публичном распространении заведомо ложных сведений о деятельности СССР в период Второй мировой войны» является наиболее важным и востребованным положением данной статьи. В большинстве уголовных дел, возбужденных по ст. 354.1, подозреваемым предъявлялись обвинения в распространении таких сведений. Такие дела обычно называют делами о «фальсификации истории», и число их растет[29]. 2020 г. создал дополнительные риски для тех, кто отважился критиковать те или иные события из истории России: защита «исторической правды» была возведена на конституционный уровень. Одна из поправок к Конституции РФ установила, что «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды». Вскоре после вступления в силу конституционных поправок, 4 июля 2020 г. в Следственном комитете РФ было создано новое подразделение, занимающееся расследованием преступлений, связанных с «фальсификацией истории». В апреле 2021 г. определение «Реабилитация нацизма» было расширено, теперь оно включает совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, с использованием сети интернет или иных информационно-коммуникационных сетей, публичное унижение чести и достоинства ветерана Великой Отечественной войны.

Шаг за шагом апологетика советского прошлого, сакрализация победы Советского Союза в Великой Отечественной войне, «исторической памяти» и «исторической правды» формируется как государственная идеология, несмотря на прямой конституционный запрет[30]. В одной из основ конституционного строя России четко прописано, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Однако **это не первый (и, конечно, не последний) случай, когда органы государственной власти Российской Федерации посягают на основы конституционного строя России, который они энергично защищают от многочисленных внутренних и внешних врагов**, и в первую очередь от «нежелательных организаций». В ноябре 2022 г. новым положением под названием «Основы государственной

29 Подробнее см. Мишина Е. Некоторые детали портрета врага в российском нормотворчестве 2010-2020-х гг. Советские корни // Палладиум. № 6, 2023. https://doi.org/10.55167/d3d7aa09677e.
30 П.2 ст. 13 Конституции РФ.

политики по защите и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» (утвержден указом президента РФ N° 809) де-факто устанавливается новая российская государственная идеология, нарушающая Конституцию РФ. «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» была провозглашена стратегическим национальным приоритетом. Ключевые цели и задачи новой идеологии — сохранение исторической памяти, противодействие попыткам фальсификации истории, сохранение исторического опыта формирования традиционных ценностей.

Еще одной основой конституционного строя России под угрозой является принцип верховенства международного права, закрепленный в ст. 15 (4) Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Роль международного права в новой демократической России бурно обсуждалась на Конституционном собрании 1993 г., и даже после вступления в силу Конституции многие сторонники жесткой линии не приветствовали идею прямого проникновения международного права в российскую правовую систему. Пленум Верховного суда РФ принял два постановления[31] (N° 8 от 31 октября 1995 г. и N° 5 от 10 октября 2003 г.), в которых предложил толкование ст. 15 (4), сузив смысл этого конституционного положения и указав судам, что «приоритетно по отношению к законам Российской Федерации применяются только нормы вступивших в силу международных договоров РФ, согласие на обязательность которых дано в форме федерального закона». На наш взгляд, данные постановления выглядят как попытка Верховного суда РФ как ограничить значение положений п. 4 ст. 15 только ратифицированными международными договорами РФ, так и восстановить элементы советской доктрины трансформации, согласно которой международные обязательства государства подлежали внутреннему применению только в случае, если они были преобразованы законодателем в отдельный закон или административный регламент. Опираясь на доктрину трансформации, Советский Союз смог подписать

31 Верховный суд РФ дает разъяснения нижестоящим судам о порядке применения законов в целях обеспечения их единообразного применения. Такие разъяснения оформляются в виде постановлений пленума Верховного суда.

множество международных договоров, включая договоры по правам человека, и при этом избежать имплементации некоторых или всех их положений во внутреннем правопорядке[32].

В начале 2010-х председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин стал инициатором крестового похода против Европейского суда по правам человека. В результате в 2015 г. Конституционный суд был наделен полномочиями по разрешению вопросов, связанных с возможностью исполнения решений ЕСПЧ. После вступления в силу конституционных поправок в 2020 г. эти полномочия были переведены на конституционный уровень[33]. Одновременно Конституционный суд был наделен правом решать вопрос о возможности исполнения решений иностранных или международных (межгосударственных) судов, иностранных или международных арбитражей, налагающих на Россию обязательства, если такие решения противоречат основам публичного правопорядка РФ. Соответствие основам публичного правопорядка России как критерий возможности принудительного исполнения весьма проблематично: понятие «публичный правопорядок» не относится к области российского конституционного права, его неопределенность дает основания для произвольного толкования, и этот расплывчатый критерий сделает уклонение от международных обязательств России как правовым, так и конституционным[34].

Современная ситуация в России не оставляет сомнений в том, что она отошла от западных демократических традиций и заменила их «традиционными российскими ценностями». Ситуация с верховенством международного права выглядит не лучше. В феврале 2023 г. Россия вышла из ряда международных договоров, в том числе из Европейской конвенции по правам человека 1950 г. с протоколами № 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 14, 15, Европейской конвенции о борьбе с терроризмом 1977 г., Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.[35] В целом, верховенство закона в путинской России вызывает большие сомнения, что подтверждают следующие слова Андрея Клишаса, главы комитета

32 Даниленко Г.М. Новая российская Конституция и международное право. Американский журнал международного права. Т. 88, № 3 (1994), С. 458.

33 Новый п. 5.1 (б) ст. 125 Конституции РФ.

34 Мишина Е. Длинные тени советского прошлого: Картина судебной реформы в переходную эпоху. С. 97.

35 Исчерпывающий список международных договоров Совета Европы, юридическая сила которых для России прекращена, можно найти здесь http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202302280017?index=0&rangeSize=1.

по конституционному законодательству верхней палаты российского парламента: «С политической точки зрения, с точки зрения легитимности в нашей стране нет большей силы, чем слова президента».

Первоначальный российский конституционный проект отражал стремление демократической России стать открытым и законопослушным членом международного сообщества. Эти конституционные положения, а также политико-правовое развитие, приведшее к их принятию, свидетельствовали о возрастающей роли международного права в построении современного правового государства[36]. Принятие в 1995 г. Федерального закона «О международных договорах РФ» стало логическим продолжением конституционно закрепленного принципа верховенства международного права. **России необходимо вернуться к исходной точке и отменить ряд конституционных и законодательных поправок, подрывающих или искажающих принцип верховенства международного права.** Гораздо более серьезной задачей станет изменение отношения правоприменителей, и здесь следует начать с отмены рассмотренных выше постановлений пленума Верховного суда. **Российским судьям потребуется новое руководство, и это руководство должно четко отражать роль общепризнанных принципов и норм международного права.**

Равенство перед законом и недискриминация

Равенство перед законом — общепризнанный, основополагающий правовой принцип, закрепленный в Конституции РФ и ряде других законодательных актов, в том числе в Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ» 1996 г. и Уголовном кодексе РФ 1996 г. Ст. 19 Конституции устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств». Примечательно, что вторая часть ст. 19, которая является ключевым положением о недискриминации, довольно узка: «Запрещаются все формы ограничения прав человека по социальным,

36 Даниленко. Указ. соч. С. 452.

расовым, национальным, языковым или религиозным мотивам»[37]. Такие виды дискриминации, как дискриминация по политическим убеждениям и сексуальной ориентации, остались за кадром, и именно эти основания для дискриминации широко представлены в современной России.

После многочисленных неудачных попыток вновь криминализировать однополые отношения в постсоветской России[38] дискриминация по признаку сексуальной ориентации получила законодательное закрепление в 2013 г., когда новая ст. 6.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних» стала административным правонарушением. Новая норма получила название «закона о гей-пропаганде»; в 2014 г. ее конституционность была подтверждена Конституционным судом РФ в постановлении N° 24-П. Суд указал, что «сама по себе приверженность к нетрадиционным сексуальным отношениям может выглядеть для многих людей оскорбительной с точки зрения принятых в российском обществе моральных норм или иным образом посягающей на общественную нравственность и связанные с ней права, свободы и законные интересы других лиц»[39]. В 2020 г. одна из путинских поправок к Конституции предусматривала «защиту брака как союза мужчины и женщины». Такая конституционная формулировка не оставляет надежды на то, что российские власти сформируют положительное отношение к однополым бракам.

Дальнейшие изменения в законодательстве выглядят логичными. В декабре 2022 г. вступил в силу пакет поправок к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другим законам, затрагивающих проблему «пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений/предпочтений, педофилии и смены пола» (получивший название «закон об ЛГБТ-пропаганде»). Защита от ЛГБТ-пропаганды была распространена на все возрастные категории; соответствующие поправки были внесены в ст. 6.21 Кодекса об административных правонарушениях. Примечательно, что закон об ЛГБТ-пропаганде одинаково относится к однополым отношениям и смене пола (действиям, которые могут вызывать неодобрение у части

37 Ст. 19 Конституции РФ.

38 Подробнее см. Мишина Е. Кому мешает гей-пропаганда. Доступно на сайте https://imrussia.org/en/law/2082-who-is-troubled-by-gay-propaganda.

39 П. 2.2. постановления N° 24-П от 2014 г.

российского общества, но все же являются законными) и педофилии. При том, что закон не уточняет значение этого термина, непонятно, имеется ли в виду психическое расстройство или сексуальные отношения с несовершеннолетними, которые являются уголовным преступлением. Закон налагает запрет на информацию, «которая может вызвать у детей желание сменить пол»[40]. Владельцы сайтов и веб-страниц обязаны выявлять пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений/предпочтений, педофилии и смены пола. Подобная информация должна быть запрещена в СМИ, рекламных роликах, фильмах, печатной продукции и т.д.

Положения российского законодательства, регулирующие статус и деятельность так называемых «иностранных агентов» («закон об иностранных агентах»), являют еще один пример дискриминационного законодательства путинской эпохи. «Закон об иностранных агентах» изначально рекламировался российскими властями и подконтрольными государству СМИ как российская версия американского закона о регистрации иностранных агентов (FARA) от 1938 г., несмотря на разительные различия между этими двумя законами[41]. Конституционный суд РФ, признавший «закон об иностранных агентах» соответствующим Конституции РФ, в своем постановлении N°10-П от 08 апреля 2014 г. пояснил, что понятие «иностранный агент» не предполагает «какой-либо негативной оценки со стороны государства, не направлено на формирование отрицательного отношения к политической деятельности [российской НКО, признанной иностранным агентом] и не может восприниматься как знак недоверия или стремления дискредитировать такую НКО и (или) цели ее деятельности»[42]. Эти заявления с самого начала выглядели неубедительно, и дальнейшее развитие законодательства, направленное на «регулирование статуса иностранного агента», носило откровенно дискриминационный характер. Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14 июля 2022 г. предусматривает длинный перечень ограничений, связанных со статусом иностранного агента, включая запрет на доступ к государственной и муниципальной службе, запрет на членство в избирательных комиссиях, запрет на ведение образовательной

40 Ст. 5 Федерального закона N° 478-ФЗ от 05 декабря 2022 г.

41 Подробнее см. Мишина Е. Некоторые детали портрета врага в российском нормотворчестве 2010-2020-х годов. Советские корни. Палладиум. N° 6, 2023. https://doi.org/10.55167/d3d7aa09677e.

42 П. 3.1 Постановления N° 10-П от 08 апреля 2014 г.

деятельности в отношении несовершеннолетних, запрет на преподавание в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и т.д. Еще больше ограничений последовало в декабре 2022 г. «в целях совершенствования регулирования статуса иностранного агента», то есть объявление статуса «иностранного агента» основанием для увольнения из ряда государственных органов. Все эти новые положения являются дискриминационными и неконституционными. Конституция прямо предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Еще более дискриминационные законодательные положения последовали в 2022 г. после вторжения России в Украину. Пресловутое «антифейковое законодательство» удивительно многоцелевое: оно восстановило цензуру, запрещенную ст. 29 Конституции, создало механизм агрессивной защиты официальной версии событий в Украине, открыто нарушило свободу слова и свободу мысли, защищенные той же ст. 29, создали дополнительные основания для дискриминации по признаку политических убеждений и преследования инакомыслия. Непропорционально суровые наказания, предусмотренные новыми частями законодательства о «специальной военной операции», были призваны отпугнуть как противников режима, так и тех, кто еще не определился. Суровые приговоры Илье Яшину, Алексею Горинову, Владимиру Кара-Мурзе и многие другие должны были как наказать оппозиционных политиков и критиков, так и научить широкую общественность воздерживаться от критики и нелицеприятных высказываний в отношении ситуации на Украине и российской внешней и внутренней политики в целом.

Непропорционально суровые наказания стали брендом российской системы уголовного правосудия. **Не будет преувеличением сказать, что рациональный и соразмерный подход к наказанию в современной России практически исчез.** Многочисленные правоприменительные решения, в том числе и по так называемому «московскому делу» 2019 г, демонстрируют худшие установки советского уголовного права: непропорциональную суровость приговоров и явный обвинительный уклон со стороны судей. 16 сентября 2019 г. актер Павел Устинов был приговорен к 3,5 годам лишения свободы за то, что якобы вывихнул плечо сотруднику полиции во время демонстрации, которая прошла 3 августа.

В ответ на обвинения Устинов заявил, что не участвовал в митинге и не оказывал сопротивления полицейскому. Судья Алексей Криворучко из Тверского районного суда Москвы отказался рассматривать видеозаписи задержания Устинова (которые вроде бы подтверждают его слова и показывают, что сотрудник полиции не пострадал) в качестве доказательства. Еще один пример — дело финансового менеджера Владислава Синицы. 3 сентября 2019 г. он был приговорен к пяти годам лишения свободы в колонии общего режима за твит. В твите Синица выразил сомнение в том, что дети сотрудников силовых структур благополучно доберутся до дома после жестокого подавления несогласованной акции протеста 27 июля 2019 г. Суд согласился с мнением обвинения и признал твит Синицы подстрекательством к насилию в отношении детей полицейских[43] и сотрудников Росгвардии[44]. В сентябре 2022 г. российский журналист Иван Сафронов был приговорен к 22 годам лишения свободы в колонии строгого режима за совершение государственной измены.

Международно признанными целями уголовного наказания являются: а) восстановление социальной справедливости; б) исправление осужденного; в) предупреждение других преступлений. В российской системе уголовного правосудия до сих пор основное внимание уделялось третьей части, в то время как первые два элемента, по всей видимости, игнорировались. Несоразмерно суровые наказания (как в случае с Константином Котовым, осужденным по ст. 212.1 УК РФ, Владиславом Синицей и многих других) призваны устрашить «преступников« и отпугнуть их потенциальных последователей.

Доступ к правосудию

Сегодня Россия нуждается в судебной реформе даже больше, чем в 1991 г., когда 24 октября была утверждена Концепция судебной реформы. Эта Концепция стала основополагающим документом, символизирующим начало значительных преобразований в судебной системе, прежде всего направленных на превращение советских судов в самостоятельную ветвь

43 Росгвардия (Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации) — это внутренние вооруженные силы правительства России, не входящие в состав Вооруженных сил РФ. Росгвардия приобрела печальную известность, в частности, благодаря многочисленным случаям жестокого подавления протестных акций и жестокого обращения с мирными демонстрантами.

44 Ст. 43 (2) Уголовного кодекса РФ.

власти. Задача реформаторов была создать условия для реализации принципа независимости решений, который был предусмотрен на конституционном уровне с 1936 г.[45], но не имел возможности быть реализованным в условиях тоталитарного режима.

Судебная независимость является центральным компонентом любой демократии и имеет решающее значение для разделения властей, верховенства закона и прав человека[46]. Институциональная независимость судов и индивидуальная независимость судей в процессе рассмотрения фактов дела, проведения правового анализа и принятия решения по делу глубоко взаимосвязаны. С практической точки зрения невозможно разделить условия, угрожающие институциональной независимости судебной системы и независимости отдельных судей в их официальном качестве[47]. По мнению судьи Бертлза, независимость судей состоит из двух основ. Только вместе они гарантируют независимость судебной власти. **Эти две основы — независимость отдельного судьи и независимость судебной власти**[48]. По словам Елены Абросимовой, и разработчики международных актов, и российские законодатели подчеркивают единство институциональной независимости судов и независимости принятия решений судьями[49].

Нормативное закрепление институциональной независимости судов было гораздо более простой задачей. Конституция России 1993 г. провозгласила независимость российской судебной власти (ст. 10, 118 и др.), основные принципы организации и деятельности судов, включая независимость судей, осуществление правосудия только судами, запрет чрезвычайных судов, состязательность и гласность судопроизводства, финансирование судов из федерального бюджета, основы правового статуса судей — независимость, несменяемость, неприкосновенность (ст. ст. 118-123). Были учреждены Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, федеральные и иные суды (ст.

45 Судья Уильям Биртлз. Независимость судебной власти // Мировое движение за верховенство права и российская правовая реформа. М.: Юстицинформ, 2007. С. 101-106.

46 Мишина Е., Пейзер М. От институциональной независимости к независимому принятию судебных решений: Возможности для усиления судебной независимости в России // Мировое движение за верховенство права и российская правовая реформа.
М.: Юстицинформ, 2007. С. 106-133, 109.

47 Биртлз, там же. С. 102.

48 Абросимова Е. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. Москва, Институт права и публичной политики, 2002. С. 54.

49 Там же. С. 68-69.

125-128)[50]. Законы об арбитражных судах и Конституционном суде были приняты в июле 1991 г., закон о статусе судей — в 1992 г., Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» — в 1996 г. К этому времени институциональный дизайн российской судебной системы выглядел весьма внушительно, а многочисленные конституционные и законодательные положения затрагивали вопрос о независимости судебной власти. Обеспечение должного уровня независимости судей при принятии решений оказалось настоящим вызовом, поскольку эту задачу необходимо было решить с учетом сильного влияния советского прошлого.

Факторы советского прошлого, которые и сегодня влияют на российские суды, можно разделить на три группы. К внешним факторам относится, во-первых, тот факт, что при советской власти суды не являлись самостоятельной ветвью власти. Принцип разделения властей был несовместим с существовавшим в СССР тоталитарным режимом. Еще одним внешним фактором была сильная зависимость от коммунистической партии. Для будущих судей членство в КПСС было *обязательным* условием. Директивы органов КПСС были полностью обязательны для судей и подлежали немедленному исполнению. Далее — зависимость от административных органов: СССР судьи были одной из самых низкооплачиваемых должностей в юридической профессии, поэтому материальное обеспечение, социальные услуги и льготы для судей имели большое значение. Кроме того, в некоторые периоды советской власти (особенно при Иосифе Сталине) суды были элементом огромной репрессивной машины, использовавшейся для разрушения жизни и изменения судеб миллионов*, де-юре и де-факто* частью единой правоохранительной системы, что обеспечивало зависимость судей от органов КПСС, административных органов, Министерства юстиции СССР (которому подчинялись суды) и прокуратуры.

Внутренние факторы охватывали зависимость от председателей судов, которые играли и продолжают играть основную роль в оказании влияния на судей, поскольку председатели судов обладают весьма широкими полномочиями. Существующая система управления судами и судейским сообществом (Советы судей, квалификационные комиссии и органы самоуправления) используется для влияния на содержание

50 Мишина Е. Длинные тени советского прошлого: Картина судебной реформы в переходную эпоху. С. 74-75.

судебных решений и процедуру принятия решений. Зависимость от высших судебных инстанций, особенно от Верховного суда РФ, является важным внутренним фактором[51]. Эта проблема актуальна из-за большого числа постановлений и инструкций, издаваемых Верховным судом. Как правило, эти акты призваны указать нижестоящим судам, как применять нормы того или иного законодательного акта, какие обстоятельства необходимо учитывать при рассмотрении уголовных или гражданских дел. Другой целью этих актов является обеспечение так называемого «единообразия судебной практики». В реальности обеспечение единообразия судебной практики обернулось введением значительных ограничений на судебное усмотрение и независимость принятия решений судьями[52].

Наконец, советский судейский менталитет оказался удивительно устойчивым и сохранился спустя три десятилетия после распада Союза. Первая важная черта советского судебного менталитета — специфическая самоидентификация судей, которые никогда не ощущали себя независимыми арбитрами, наделенными полномочиями отправления правосудия. **Они идентифицировали и вели себя как государственные чиновники. Они были уверены, что их главная цель — защита интересов советского государства.** Большинство советских судей были бывшими прокурорами, сотрудниками правоохранительных органов или секретарями судей, которые сами находились на судейской скамье еще в советское время[53]. Неудивительно, что эти бывшие прокуроры, следователи и другие сотрудники правоохранительных органов применяли старые привычные модели поведения при отправлении правосудия. У адвокатов почти никогда не было шансов стать судьями. Они были более автономны, чем представители других отраслей юридической профессии, поэтому система считала их ненадежными и в какой-то степени подозрительными.

Подобный отбор будущих судей способствовал формированию еще одной характерной черты советского судейского менталитета — обвинительной, или прокурорской предвзятости. Большинство советских судей считали себя обязанными выносить обвинительные приговоры. Обычно текст обвинительного заключения служил черновым вариантом

51 Там же, С. 59.

52 Мишина Е., Пейзер М. От институциональной независимости к независимому принятию судебных решений: Возможности для усиления судебной независимости в России // Мировое движение за верховенство права и российская правовая реформа. М.: Юстицинформ, 2007. С. 111.

53 Мишина Е. Длинные тени советского прошлого. С. 59-60.

приговора. Если судья рисковал вынести оправдательный приговор, как правило, он должен был представить две объяснительные записки: одну — председателю суда, другую — в местную организацию коммунистической партии.

Профессиональная деформация судей — еще одна существенная черта советского судейского менталитета. Став членами судейской корпорации, новые советские судьи должны были быстро приспособиться к правилам игры. Эти правила включали в себя беспрекословное подчинение председателям своих судов, выполнение указаний вышестоящих судов, партийных органов, чиновников административных учреждений и других внешних акторов. Довольно скоро новые советские судьи стали ощущать себя государственными чиновниками. При вынесении решений они в большей степени руководствовались не положениями действующего законодательства, а актами административных органов, не говоря уже о таком явлении, как «телефонное правосудие». **Необходимости в независимых и беспристрастных судьях не было. Хорошие советские судьи должны были быть** послушными **и легко манипулируемыми**. При советской власти презумпция невиновности считалась чужеродным понятием; лишь в 1977 г. она была частично закреплена на конституционном уровне, а затем воспроизведена в Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1960 г.[54] Однако в обеих редакциях отсутствовал ключевой компонент презумпции невиновности: невиновен, пока не доказана вина. Полноценное определение презумпции невиновности было закреплено на конституционном уровне в постсоветской России в декабре 1993 г.[55]

Судебные назначения

«Для верховенства права принципиально важно, чтобы система назначения судей гарантировала независимость судебной власти от влияния исполнительной или законодательной власти, — говорится в методических рекомендациях по организации психологического сопровождения работы по отбору кандидатов на должность судьи. — Еще более важным является требование, чтобы после назначения судебные органы должны быть свободны от любых угрозы отстранения от должности или других форм запугивания со стороны других ветвей власти. Уважение к верховенству закона требует наличия независимых,

54 Ст. 49 Конституции РФ.
55 Нит Ф. Там же, С. 38-39.

прозрачных механизмов отстранения от должности сотрудников судебных органов, признанных виновными в неправомерных действиях, но важно, чтобы такие механизмы не поддавались манипуляциям со стороны других ветвей власти и не подрывали независимость судебной власти». К сожалению, нынешняя ситуация с назначениями и отстранениями судей в России категорически не согласуется с этим утверждением.

На протяжении ряда лет именно президент имеет решающее слово при назначении судей в России. Поведение многих российских судей, продемонстрированное за последние два десятилетия, говорит нам, что в существующей системе назначения судей лояльность ценится выше профессионализма. Многие недавние решения и примеры поведения судей, продемонстрированные в ряде громких дел, вызывают обоснованные опасения, что многие российские судьи совершенно не подходят для этой должности в силу наличия (или отсутствия) определенных черт, необходимых для хорошего судьи.

В первую очередь необходимо внедрить систему назначения судей на основе заслуг. Модус операнди российских судей свидетельствует, что методические рекомендации по организации психологического сопровождения отбора кандидатов в судьи, утвержденные Судебным департаментом при Верховном суде РФ, явно недостаточны. Согласно этим рекомендациям, целью психологического и личностного тестирования кандидатов на судейские должности является получение всестороннего и достоверного описания индивидуально-психологических особенностей кандидата. Результаты тестирования направляются в Квалификационную коллегию судей, после чего кандидат вправе ознакомиться с ними, а также с другими материалами своего личного дела. Комплекс качеств будущего судьи включает в себя как профессиональный уровень кандидата, так и ряд психологических характеристик и особенностей личности. При отсутствии оценки таких характеристик и особенностей невозможно предсказать, насколько успешными будут кандидаты в будущей профессиональной деятельности и станут ли они хорошими судьями.

Необходимость психологической оценки кандидатов на судейские должности обусловлена:

- повышенными требованиями к личности судьи, в профессиональные обязанности которого входит, в частности, участие в самых сложных социально-правовых отношениях, возникающих в процессе отправления правосудия;

- высокой ответственностью и тяжестью последствий судебных ошибок, подрывающих репутацию судебной власти;
- существенными материальными затратами, связанными с назначением и снятием судей, которые не смогли приспособиться к своей работе;
- тем фактом, что судьи наделены правом владения и ношения огнестрельного оружия[56].

Более того, для некоторых профессий, в том числе и для судейской, успешная работа сотрудника напрямую зависит от определенных психологических особенностей этого сотрудника. Психологическое и личностное тестирование является обязательным условием для будущих судей — особенно в России и других постсоветских государствах, на которых сильно сказывается советское наследие и где до сих пор сохраняется феномен советского судейского менталитета.

На наш взгляд, Россия подошла к моменту, когда необходимо рассматривать возможность люстрации судей. Для большинства судей арбитражных судов может быть достаточно психологической экспертизы. Судьи, рассматривающие политически мотивированные дела, — это в основном судьи судов общей юрисдикции. Разработка комплексного закона о люстрации — отдельный и сложный этап. Необходимо учесть негативный опыт двух украинских люстрационных законов. Также будут проанализированы рекомендации Венецианской комиссии, изложенные в ее промежуточном заключении по люстрационному законодательству Украины от 12-13 декабря 2014 г.

При разработке российского люстрационного закона будут использованы следующие четыре ключевых критерия, обобщающие суть международных стандартов, относящихся к люстрационным процедурам:

1. Вина должна быть доказана в каждом конкретном случае.
2. Право на защиту, презумпция невиновности и право на обращение в суд должны быть гарантированы.
3. Необходимо учитывать различные функции и цели люстраций с одной стороны (защита зарождающейся демократии) и уголовного права с

56 Подробнее см. Зайцева Т., Мишина Е. О возможности применения психологического тестирования в управлении персоналом на государственной службе. Доступно на сайте https://cyberleninka.ru/article/n/o-vozmozhnosti-primeneniya-psihologicheskogo-testirovaniya-v-upravlenii-kadrami-gosudarstvennoy-sluzhby/viewer.

другой (т.е. наказание лиц, вина которых доказана).

4. Люстрации должны проводиться в строго установленные сроки[57].

Судебная реформа не может быть успешной, если проводится изолированно; она должна быть частью комплексной программы реформ. Преобразования институтов, связанных с судебной системой (таких как следствие, прокуратура, милиция и т.д.), должны проводиться одновременно с судебной реформой. В странах с формирующейся демократией, пытающихся отойти от своего авторитарного прошлого, для легитимности государства жизненно важно, чтобы взаимодействие полиции и граждан было совместимо с ценностями демократического общества[58]. **В переходный период милиция (которую обычно переименовывают в полицию) играет важнейшую роль.** Деятельность милиции влияет на успех зарождающихся демократических институтов. Полиция может как помочь, так и сильно помешать важнейшим для демократии процессам, включая голосование, публичные выступления, публикации, собрания, выражение оппозиции и свободное участие в политике государства[59]. Правильно подготовленная полицейская служба может поддерживать стабильность в бурное время, играть важную роль в периоды неопределенности. Будучи наиболее заметной рукой государственной власти, полиция может служить и ее лицом. Если граждане регулярно общаются с вежливыми и профессиональными полицейскими, они могут проникнуться доверием к новому правительству и оказать ему поддержку[60].

Конечной целью реформирования репрессивной милицейской структуры в условиях новой демократии является создание гражданской демократической полиции[61]. Существуют разные определения такой полиции, но есть две общие идеи: демократическая служба — та, которая одновременно реагирует по нисходящей и подотчетна[62]. Служба, реагирующая по принципу сверху вниз, отвечает на потребности граждан,

57 Бейли Д. Смена караула: Развитие демократической полиции за рубежом. Oxford University Press, USA, 2005, С.18.
58 Там же.
59 Уилдрикс Н. Полиция в посткоммунистических обществах: насилие между полицией и обществом, демократическая полиция и права человека. Open Society Institute, Нью-Йорк, 2003, С. 8.
60 United States Institute of Peace. Реформа уголовного правосудия в постконфликтных государствах: Руководство для практиков. Нью-Йорк, USIP, 2011, С. 81.
61 Бейли Д. Современная практика полицейской деятельности: Сравнительный взгляд // US Dept. of Justice, Civilian Police and Multinational Peacekeeping: A Role for Democratic Policing. Национальный институт юстиции, 1999, С. 4.
62 Там же.

снизу вверх — на требования государства.[63] Служба, реагирующая по нисходящей, должна быть подотчетна избранным гражданским властям, а не теневым структурам безопасности, подотчетна обществу через СМИ, гражданские группы, НКО, советы по рассмотрению жалоб и т.п.[64] Только так можно превратить репрессивную полицию, защищающую государство от граждан, в полицейскую службу, работающую на благо народа[65]. Как и любую другую реформу, реформу полиции нельзя проводить вне рамок других реформ сектора уголовного правосудия, и ее успех зависит от эффективности преобразований других институтов, связанных или взаимодействующих с полицией. Тем не менее важность реформы полиции невозможно переоценить[66]. Недемократическое государство может иметь гражданскую демократическую полицию; но легитимная демократия не может существовать с невосприимчивой, неподотчетной, авторитарной полицией, которая работает против народа, а не для народа.

Законодательные изменения

В правление Путина многочисленные законодательные изменения стали частью тенденции к эскалации авторитаризма, охоте на ведьм и преследованию инакомыслия. Большинство новых норм подрывают, ущемляют или отменяют демократические достижения 1990-х, когда судебная и правовая реформы шли полным ходом.

В этом разделе представлен список наиболее важных изменений в нормативно-правовой базе России, которые необходимо внести как можно скорее, чтобы обеспечить установление верховенства закона. Этот список не является исчерпывающим; в него включены срочные изменения, жизненно необходимые для восстановления демократии в стране.

Следующие законодательные положения должны быть отменены как полностью несовместимые с целью установления верховенства права в России.

63 Там же, С. 5.

64 Робертсон А. Перенос политики уголовного правосудия в постсоветские государства: Два примера реформы милиции в России и Украине // Европейский журнал уголовной политики и исследований, 2005, 11:1. doi:10.1007/s10610-005-2290-5

65 Гербер Т., Мендельсон С. Общественный опыт насилия и коррупции в современной России: Случай хищнической полиции// Law & Society Review, 42(1), 2008.

66 Мишина Е. Длинные тени советского прошлого: Картина судебных реформ в переходную эпоху.

«Законодательство об иностранных агентах» (поправки в федеральные законы «Об НКО» и «Об общественных объединениях», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О средствах массовой информации», «О мерах принуждения к лицам, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации». Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14 июля 2022 г. Федеральный закон от 05 декабря 2022 г. N 498-ФЗ: последние изменения в Федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О средствах массовой информации», «О прокуратуре РФ», «О государственной тайне», «О федеральной службе безопасности», «Об общественных объединениях», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «Об общественных организациях«, «О службе в органах внешней разведки», «О службе в таможенных органах РФ», «Об учете личного состава», «О статусе военнослужащих», «О политических партиях», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», «О выборах Президента РФ», «О системе государственной службы РФ», «О страховании вкладов в банках РФ», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «О государственной гражданской службе РФ», «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О муниципальной службе в РФ», «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйствующие субъекты, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и оказанием помощи лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», «О бухгалтерском учете», «Об образовании в РФ», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «О службе в уголовно-исполнительной системе РФ...», «О службе в правоохранительных органах РФ...», «О государственных (муниципальных)

социальных закупках для оказания государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

Законодательные положения о «нежелательных организациях», включая ст. 3.1 Федерального закона «О применении мер принуждения к лицам, виновным в нарушении основополагающих прав и свобод человека и гражданина2 от 2012 г., ст. 284.1 «Осуществление деятельности иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой на территории Российской Федерации признана «нежелательной»», ст. 20.33 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

«Законодательство о пропаганде ЛГБТ» (соответствующие законодательные положения перечислены в Федеральном законе N° 478-ФЗ от 05 декабря 2022 г.).

Из Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях должен быть исключен ряд действий, которые были криминализированы или стали административными правонарушениями в рамках путинской охоты на ведьм. В первую очередь должны быть отменены следующие статьи УК: ст. 212.1 «Неоднократное нарушение установленных правил организации либо проведения публичных собраний, митингов, шествий и пикетирований», ст. 330.1 «Уклонение от выполнения обязанностей, предусмотренных законодательством РФ об иностранных агентах», ст. 354.1 «Реабилитация нацизма», ст. 280.1 «Публичные призывы к осуществлению деятельности, направленной на нарушение территориальной целостности РФ». Ст. 275 «Государственная измена» должна быть восстановлена в первоначальной редакции. Законодательство о «специальных военных операциях» должно быть отменено полностью как несовместимое с целью установления правового государства.

«Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей России» от 09 ноября 2022 г. — должен быть отменен как устанавливающий государственную идеологию России в нарушение прямого конституционного запрета, предусмотренного ст. 13 главы 1 «Основы конституционного строя Российской Федерации» Конституции РФ.

Законодательные изменения, которые были объявлены попыткой привести существующую законодательную базу в соответствие с

измененной Конституцией. Некоторые из этих изменений выходили далеко за рамки нового конституционного замысла и не имели ничего общего с изменением ряда российских законов с целью приведения их в соответствие с конституционными поправками-2020. Негативный эффект от таких законодательных изменений можно сравнить с эффектом от самих конституционных поправок-2020.

На изменениях, внесенных в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ», следует остановиться подробнее. Новые положения данного ФКЗ изменили процедуру официального разъяснения Конституционным судом своих предыдущих постановлений и заключений. Первоначальная редакция ст. 83 предусматривала, что вопрос о разъяснении постановления КС РФ рассматривается на заседании КС РФ в том порядке, в котором это постановление было принято. В соответствии с измененной редакцией открытая процедура больше не предусмотрена, и вопрос о разъяснении постановления/мнения КС РФ рассматривается в закрытом режиме. В камерах могут присутствовать только судьи и работники суда, ответственные за ведение протокола и обеспечение нормального хода совещаний. Протокол подписывается всеми присутствовавшими судьями и не подлежит разглашению; судьи и иные лица, присутствовавшие на заседании, не могут разглашать характер обсуждения и результаты голосования. Стороны по делу больше не имеют права участвовать в таком разбирательстве. В соответствии с новой редакцией ст. 83, копия запроса должна быть направлена сторонам с предложением в установленный срок дать письменный комментарий по вопросу, поставленному в запросе об официальном разъяснении. Исключение может быть сделано для случаев, когда официальное разъяснение является срочным и не может ждать. Очевидно, что **новая процедура позволяет пересматривать и тайно изменять большинство предыдущих решений Конституционного суда РФ** в отсутствие открытой процедуры и без участия сторон по делу. Таким образом, важные и общеобязательные правовые позиции Конституционного суда могут быть легко отменены по политическим мотивам — именно это произошло 24 декабря 2020 г. В этот день Конституционный суд выступил с официальным разъяснением своего эпохального постановления N° 8-П от 27 марта 2012 г., которым (не говоря прямо об этом) фактически отменил прежние правовые позиции Конституционного суда в отношении Конституции РФ и Федерального закона «О международных договорах РФ» 1995 г, высказанные в предыдущих делах, включая постановление N° 8-П. Стоит отметить, что постановление N° 8-П стало одним из ключевых правовых

источников в апелляционном разбирательстве по делу «Акционеры ЮКОСа против России» в апелляционном суде Гааги.

Измененная ст. 76 ФКЗ о КС РФ устанавливает запрет на публикацию особых мнений судей Конституционного суда. Теперь письменные особые мнения судей приобщаются к протоколу заседания суда и хранятся вместе с ним. Судьи не могут публиковать мнение в любой форме или публично ссылаться на него. Другие поправки вводят дополнительные ограничения для судей КС РФ, которые не могут высказывать свое мнение по вопросу, который может быть предметом рассмотрения КС РФ, а также находящемуся на рассмотрении или принятому к рассмотрению КС РФ до вынесения решения по нему в следующих формах:

- в текстах, распространенных самими судьями,
- в интернете,
- в переписке с государственными органами, организациями и гражданами, которые могут обнародовать эту информацию.

Судьям КС РФ также строго запрещено критиковать решения КС РФ в любой форме.

Как мы видим, ни одна из этих новых норм не была упомянута в конституционных поправках-2020. Однако они появились в процессе приведения российской законодательной базы в соответствие с измененной Конституцией и самым негативным и разрушительным образом повлияли на ландшафт конституционного контроля.

В отсутствие правовой определенности: язык российских нормативных актов

Непонятные и двусмысленные формулировки многочисленных российских законов, принятых за последние два десятилетия, стали узнаваемым признаком российского законотворчества. Яркий пример — измененная редакция ст. 275 «Государственная измена» УК РФ 1996 г., которая определяет государственную измену как деяние, «совершенное гражданином Российской Федерации, акты шпионажа, разглашение иностранному государству, международной или иностранной организации либо их представителям сведений, составляющих государственную тайну, которые были доверены этому лицу или стали ему известны по службе, работы, учебы или в иных случаях, определяемых законодательством Российской Федерации, а равно оказание финансовой, материально-

технической, консультативной или иной помощи иностранному государству, международной или иностранной организации либо их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации»[67].

Каковы самые опасные подводные камни новой редакции статьи? Во-первых, формулировка «враждебные действия в ущерб внешней безопасности Российской Федерации» заменена на двусмысленное «деятельность, направленная против безопасности Российской Федерации». Во-вторых, очевидно, что новое определение охватывает не только внешнюю, но и внутреннюю безопасность, а четкое и подробное определение обоих понятий в УК отсутствует. В-третьих, неопределенность формулировки «финансовое, материально-техническое, консультативное или иное содействие иностранному государству, международной или иностранной организации либо их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации» делает ее применимой практически к любой деятельности. В-четвертых, международные организации определены как потенциальные получатели сведений, составляющих государственную тайну, а также вышеуказанных видов помощи. Любой перечень таких получателей обязательно должен быть открытым и по умолчанию может включать любую международную организацию. В-шестых, расплывчатость данного законодательного положения делает невозможным его надлежащее соблюдение гражданами, что является нарушением одного из основополагающих условий правового государства. Эта двусмысленность создает неограниченные возможности для произвольного толкования и избирательного применения. В соответствии с положениями статьи 275 уголовное дело о государственной измене может быть возбуждено в отношении любого гражданина Российской Федерации, предоставившего кому-либо практически любую информацию или совершившего практически любое действие. Иными словами, **в соответствии с новой редакцией ст. 275 предоставление практически любой информации и совершение практически любого действия любым гражданином РФ может быть квалифицировано как государственная измена**. Такие гибкие положения наводят на мысль о параллелях с ранним советским уголовным правом.

67 Подробнее см. Мишина Е. Длинные тени советского прошлого: Картина судебной реформы в переходную эпоху.

Судя по всему, такой подход к языку законодательных и нормативных актов и судебных решений был придуман не путинскими законодателями, а заимствован из ранних большевистских актов. Вот как обрисовал роль судей глава Советской России Владимир Ленин в письме народному комиссару юстиции Д. Курскому: «Суды не должны отменять террор — обещать это значило бы обманывать себя и других, — а должны давать ему основание и законность, ясно, честно, без прикрас. Формулировки должны быть как можно шире». Формулировки ряда ранних большевистских актов были удивительно расплывчатыми. В раннем советском уголовном законодательстве юридические категории преступления, наказания и вины были заменены социологическими. Такие фундаментальные категории, как преступление и наказание, заменялись словосочетаниями «общественно опасное деяние» и «мера социальной защиты»[68]. Это было сделано для того, чтобы дать советским судьям возможность гибко подходить к рассмотрению уголовных дел и выносить приговоры тем, кого режим хотел осудить и наказать. В совокупности с печально известной ст. 24 Декрета о народных судах РСФСР от 30 ноября 1918 г. («Народные суды не связаны никакими формальными доказательствами, и, смотря по обстоятельствам дела, суд сам решает допустить те или другие доказательства или истребовать их от третьего лица, для которого эти требования обязательны»), эти нормативные и ненормативные формулировки создавали почву для неограниченного судебного усмотрения и избирательного применения закона и в СССР, и в России.

Если столь расплывчатые формулировки ранних большевистских постановлений служили четко поставленной цели, то присутствие подобных «резиновых норм» в законодательной базе страны, сделавшей верховенство права одной из основ своего конституционного строя[69], совершенно недопустимо. **Правовая определенность, то есть доступность и ясность законодательных актов, — одно из важнейших элементов верховенства права.** Точные и четкие формулировки — ключевая характеристикой таких законодательных актов и делают их содержание доступным для каждого. Только так можно гарантировать, что люди будут должным образом соблюдать требования законов: адресаты правовых норм могут подчиняться законам только в том случае, если

68 Берман Г. Принципы советского уголовного права. Yale Law Journal, 1947, P 804.
69 Ст. 1 Конституции РФ 1993 года.

содержание норм достаточно ясно и понятно. Чтобы сделать законы ясными, законодатели должны использовать точные определения и избегать вольных формулировок. Наличие в законодательстве четких формулировок и определений — гарантия того, что юридические факты, влекущие правовые последствия, будут определяться законами, а не теми, кто эти законы применяет[70].

Профессия юриста

Верховенство права подразумевает, что создание законов, их исполнение и взаимоотношения между правовыми нормами регулируются законом и никто, даже самый высокопоставленный чиновник, не стоит выше закона. Правовые ограничения для правителей означают, что правительство подчиняется существующим законам в той же степени, что и его граждане. Таким образом, верховенство права не является частью политического процесса — скорее оно поддерживает и гарантирует этот процесс. Демократия не может существовать в обществе без верховенства права[71].

Ключевая роль в установлении верховенства права принадлежит юристам — как практикующим юристам, так и представителям академической среды. Один из основных принципов роли юристов гласит: «юристы, защищая права своих клиентов и продвигая дело правосудия, должны стремиться к защите прав человека и основных свобод, признанных национальным и международным правом, и должны всегда действовать свободно и усердно в соответствии с законом и признанными стандартами и этикой юридической профессии»[72]. Мы твердо убеждены, что такие же высокие стандарты применимы к профессорам университетов, ученым-юристам, судьям и другим представителям юридической профессии. Возможность люстрации судей уже обсуждалась выше. Реформа полиции неизбежно повлечет за собой люстрацию. Люстрационные меры обязательно понадобятся тем, кто

70 Тидеманн П. Принцип Rechtsstaat в Германии // Доктрины правового государства и правового государства в современном мире. Под ред. В.Д. Зорькина, П.Д. Баренбойма. М.: Юстицинформ. 2013. С. 277.

71 Нит Ф. Там же, С. 44.

72 14 основных принципов, касающихся роли юристов, приняты 7 сентября 1990 г. Восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба). Доступно на сайте https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-role-lawyers.

занимается возбуждением, расследованием и вынесением решений по политически мотивированным уголовным делам. Реформа российской пенитенциарной системы — это отдельная огромная проблема, которая нуждается в полном преобразовании. Остается только догадываться, как следует поступить с юристами, которые с энтузиазмом поддерживали и продвигали путинские поправки к Конституции. На наш взгляд, таким юристам должно быть запрещено занимать должности во всех трех ветвях власти, а также преподавать.

Глава VIII

Россия в мире со всем миром

Василий Жарков

Положение России на карте мира таково, что она не может не играть ключевой роли в международной политике. Тем хуже для нее, что эта роль в последние годы носит исключительно негативный и вредный для существующего миропорядка характер.

Захватив Крым в марте 2014-го и дополнительно аннексировав четыре области Украины в сентябре 2022 г., Россия поставила под вопрос собственные границы. До начала текущего кризиса никто в мире не сомневался и не пытался оспаривать территориальную целостность Российской Федерации. Ее границы были определены по итогам роспуска Советского Союза двусторонними договоренностями с соседними странами и признаны остальным международным сообществом. Когда российские власти изменили свои границы с захватом Крыма, они сами отказались от существовавшего и устраивавшего все стороны статус-кво. Теперь неочевидно, где эти границы проходят. Против суверенитета и территориальной целостности России совершено тяжелое преступление, и допустили его президент и парламент страны. Они в одностороннем порядке включили в состав государства новые территории, и теперь границы России находятся не под защитой международного права, но могут удерживаться лишь за счет ее собственной военной силы. Что будет с границами России, когда ее военный потенциал выдохнется?

Либеральный, или идеалистический тезис этой главы звучит следующим образом: **несмотря на текущий кризис, Россия имеет шанс сохраниться как значимый субъект международных отношений в XXI в. только в случае построения внутреннего режима устойчивой демократии, потому что это сделает внешнеполитический курс нашей страны предсказуемым, миролюбивым и релевантным нормам, правилам и институтам либерального международного порядка.** В противном случае Россию ждут долгие десятилетия изоляции от развитого мира и практически неминуемый распад на пребывающие в состоянии войны всех против всех государства разного уровня несостоятельности и отсталости.

Теоретические рамки

В описании международных отношений в современной науке борются две основные теоретические парадигмы: реализм и либерализм, именуемый также идеализмом. Обе традиции в теории международных отношений исходят из существования международной анархии, в условиях которой суверенные государства обладают собственной значительной долей власти и действуют свободно, на свой страх и риск. Реалисты видят защитой от войны баланс власти, который гарантирует неприемлемый ущерб одному государству в случае нападения на другое. Они отказываются учитывать влияние внутреннего политического устройства государства на его поведение на международной арене и не верят в возможность эволюции человечества к миру без войн. Как справедливо писал Ричард Нед Лебоу, это поистине «трагическое видение»[1] мировой политики.

Оптика реализма доминирует во внешнеполитических доктринах современных государств. Но с точки зрения проектирования будущего внешней политики более релевантным представляется либеральный взгляд на международные отношения. Признавая факт международной анархии и не отрицая значения баланса власти в современной ситуации, сторонники либерализма допускают возможность эволюции политики между государствами за счет их кооперации друг с другом на основе сложной и продолжительной совместной работы по выработке совместно принятых норм, правил и институтов многостороннего регулирования. При этом либералы уделяют особое внимание развитию политической структуры государств в сторону их большей демократизации и утверждения принципа верховенства права. Либеральная концепция «демократического мира» предполагает, что современные демократии не воюют друг с другом[2] (что подтверждается опытом после Второй мировой войны), и поэтому нужно стремиться к максимально возможному распространению режимов демократии среди стран мира.

Именно либеральная оптика максимально лучшим образом релевантна ситуациям, когда речь идет о проектировании будущего международных отношений. Реалисты хороши при определении внешнеполитических

1 Dunne T., Kurki M., Smith S. (Eds.) International Relations Theories. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010. PP. 74-75.

2 Doyle M. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs // Philosophy and Public Affairs. 1983. Vol. 12. No. 3. PP. 205-235

задач настоящего в опоре на имеющийся преимущественно негативный опыт. Если мы будем рассуждать в будущем внешней политики России, используя реализм, мы вряд ли найдем в ней место для успешного развития устойчивой демократии, не сможем игнорировать огромное влияние на российскую политику армии и спецслужб и в итоге предложим курс на политику сдерживания потенциально агрессивной и склонной к реваншистским идеям державы[3]. Такой в оптике реалиста Россия будет всегда, в том числе после Путина.

Идеалистическая оптика, напротив, считает неизбежной (рано или поздно) демократизацию России и, как следствие, превращение ее в миролюбивую силу, участвующую в формировании и укреплении либерального международного порядка в планетарном масштабе. Этот подход допускает эволюцию внутренней политической структуры отдельных государств и системы международных отношений в целом в сторону более устойчивых форм международной кооперации в условиях мирного сосуществования. **Россия может быть описана в мире со всем миром только в рамках либеральной парадигмы международной политики. Реализм в будущем не обещает нам ничего, кроме бесконечной войны, в лучшем случае холодной.**

Вместе с тем и реалисты, и либералы используют понятие международного порядка как набора паттернов (моделей) поведения, создающих структуру отношений акторов на мировой арене. Цель международного порядка — поддержание мира, но эта цель достижима лишь очень отчасти. Локальные конфликты низкой степени интенсивности практически неизбежны и не так опасны, если не нарушают общего статус-кво. Однако крупные и тем более глобальные конфликты высокой степени интенсивности (такие, как Первая и Вторая мировые войны) обычно свидетельствуют о провале прежнего международного порядка, на смену которому приходит новый. Нормы, правила и институты переживают вызовы и меняются в соответствии с результатами очередного большого кризиса. Если реалисты в поддержании международного порядка наибольшее внимание уделяют балансу власти и гегемонии в тот или иной исторический период, то либералы напоминают о важности и

3 В качестве яркого примера подобного подхода можно посмотреть последний доклад американского Центра европейского политического анализа с характерным названием Containing Russia, Securing Europe by Sam Greene, Elina Beketova, Elena Davlikanova, Olya Korbut, Federico Borsari, Mathieu Boulègue, Lera Burlakova, Ben Dubow, Aura Sabadus, Katia Glod, Olena Pavlenko, Pavel Luzin, Volodymyr Dubovyk, Vitalii Dankevych, SaraJane Rzegocki and Center for European Policy Analysis of January 31, 2024. Текст доступен здесь: https://cepa.org/comprehensive-reports/containing-russia-securing-europe/.

преемственности в постепенной эволюции существующих норм, правил и институтов.

Оптика реализма продолжает доминировать в описании международных отношений. Представьте, что вы мчитесь на огромной скорости по очень длинному мосту над глубокой пропастью, заливом или устьем широкой реки. Вдруг справа вас без предупреждения подрезает другая машина, нарушая ПДД. Рядом с вами нет поста ДПС, а камеры слежения лишь зафиксируют факт вашей гибели в ДТП. Вам нужно действовать на свой страх и риск, в мгновение ока оценив возможные последствия столкновения, торможения в своем ряду или резкого поворота в сторону.

В международных отношениях основными участниками движения являются суверенные государства. Само это движение постоянно происходит на том самом бесконечном мосту, где нет и не может быть никакой полиции. Да, камеры мировых информационных агентств могут зафиксировать нарушение правил, но эти правила достаточно условны: каждый понимает их по-своему и видит нарушение не там, где его видят другие. Рациональный участник дорожного движения в таких условиях будет внимательно следить за дорогой и постоянно маневрировать, дабы избежать столкновения с человеческими жертвами или падения в пропасть.

Современный мировой порядок — весьма хрупкая и балансирующая на краю пропасти структура; в масштабах истории человеческой цивилизации он существует ничтожно мало. Первый в мировой истории международный порядок возник после заключения Вестфальских мирных соглашений в 1648 г., в него тогда не входили ни Англия, ни Россия. О глобальном порядке в международных отношениях можно говорить не ранее окончания Первой мировой войны (при том, что большая часть мира в межвоенный период оставалась поделенной между европейскими колониальными империями).

Современный мировой порядок начал складываться после Второй мировой войны, его формирование завершилось в начале 1990-х гг. с распадом СССР и советского блока. Тогда, по выражению Эрика Хобсбаума, возникло «более дюжины новых территориальных государств ... без какого-либо независимого механизма, определяющего их границы»[4]. Благодаря распаду мировой колониальной системы

4 Hobsbaum E. Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914-1991. London: Abacus, 1997. P. 558.

возникла современная палитра политической карты мира, включающая на сегодняшний день 193 государства-члена ООН.

Нормы, правила и институты глобального управления со второй половины 1940-х гг. достигли максимальной степени развития. Либеральный интернационализм ООН и принятой ею Всемирной декларации прав человека, экономический либерализм МВФ и ВТО, открытость мировых рынков и общая тенденция к демократизации политических режимов по всему миру — даже в условиях холодной войны все это вселяло оптимизм относительно будущего мира. Стремительное прекращение холодной войны и демократизация стран советского блока в конце 1980-х позволили Фрэнсису Фукуяме провозгласить «конец истории», ознаменовавшийся окончательной победой демократии. Впрочем, в том же самом эссе 1989 г., вскоре вышедшем в русском переводе в Советском Союзе, профессор Фукуяма предупреждал, что Россия не обязательно пойдет послевоенным путем Западной Европы в сторону демократии и открытого общества. Если, уверенная в собственной уникальности, она «застрянет на месте», писал он, то, учитывая размеры государства, это «по-прежнему будет поглощать наше внимание»[5] и мешать осознанию конца истории.

Февраль 2022 г. в очередной раз показал ограниченность действия международных либеральных институтов как механизма поддержания мирового порядка. Совет Безопасности ООН фактически парализован, а запрещающие ведение агрессивных войн нормы международного права разбиты вдребезги. Управляющие мировой экономикой институты шатаются (МВФ) или находятся в упадке (ВТО), рискуя быть разрушенными новыми финансовыми кризисами. Наконец, даже такие устойчивые региональные объединения, как Европейский Союз и НАТО, испытывают серьезный внутренний стресс и едва ли не грозят распасться под действием усиливающихся центробежных сил. Международная анархия остается единственной константой, описывающей состояние мировой политики. Глобальный порядок попросту некому поддерживать.

5 Фукуяма Ф. Конец истории // Вопросы философии. 1990. № 3. С. 147.

Что делает внешнюю политику государства предсказуемой

Как достичь мира, тем более мира навсегда, вечного мира? Нет более неподходящего времени для разговоров на эту тему, нежели сейчас. Впрочем, и в 1795 г. рассуждать об установлении устойчивого мира, казалось, мог только очень далекий от жизни и наивный человек. Однако свой знаменитый, давно ставший классическим трактат «К вечному миру» Иммануил Кант написал именно тогда. В тот год французские войска заняли Нидерланды, три великих державы Европы — Россия, Австрия и Пруссия — совершили последний и окончательный раздел Польши, войска иранского шаха вторгнись в Закавказье и разорили Тифлис, а англичане захватили Цейлон.

Как и все философы, воспитанные эпохой Просвещения, Кант руководствовался принципами разума и книжной традицией. Он прекрасно знал о существовании основного естественного закона, сформулированного в «Левиафане» Томаса Гоббса: «предписание или общее правило разума» гласит, что «всякий человек должен добиваться мира, поскольку у него есть надежда достигнуть его»[6]. И именно с этой целью каждому человеку и особенно тому, кто наделен большой властью, необходимо ограничивать собственный произвол. Со времен Просвещения у политических мыслителей нет выбора, быть ли им на стороне мира или призывать к войне. Даже если здравый смысл, коим в равной степени обладают и таксист, и грабитель с большой дороги, не видит логических противоречий в том, чтобы учинить очередную «маленькую победоносную войну», **те, кто служит законам разума, обязаны искать мира в любой ситуации. Всегда и везде, пока существует человечество**.

Кто во времена Канта мог бы поверить в возможность полного истребления человечества в результате глобальной войны? Сегодня угроза ядерной войны — часть нашей повседневности. И поистине великим будет не тот политический деятель, кто будет присоединять новые земли к своей империи, но тот, кто сможет эту смертельную угрозу если не устранить полностью, то по крайней мере сделать меньшей.

Описывая внутренне устройство государства, способствующее его более миролюбивой внешней политике, сам Кант слово «демократия» не

6 Гоббс Т. Левиафан. М.: РИПОЛ классик, 2016. С. 186.

использовал. Куда важнее предлагаемый рациональный принцип, при котором все политические решения принимаются коллегиально, когда исполнительная власть отделена от законодательной и находится под гражданским контролем, когда первое лицо государства — лишь один из равных, временно избранный на свой пост. И когда решения принимаются не по произволу единоличного правителя, а на основании интересов граждан и права.

Интересы бывают разные. Пользуясь неограниченной властью, можно захотеть всемирной славы и ради этого пойти на войну, допустить гибель людей и разрушения. Однако обычно взрослый человек, обремененный своим делом, личной собственностью, семьей и наделенный хотя бы толикой разума, хочет самых простых вещей — долгих лет жизни и процветания себе и своим близким. Ни того, ни другого невозможно достичь в условиях войны. Даже если эта война окажется победоносной, за нее придется платить — жизнями и благополучием конкретных людей. Поэтому Кант утверждает следующее:

Если ... для решения вопроса: быть войне или нет? — требуется согласие граждан, то вполне естественно, что они хорошенько подумают, прежде чем начать столь скверную игру. Ведь все тяготы войны им придется взять на себя — самим сражаться, оплачивать военные расходы из своих средств, в поте лица восстанавливать опустошения, причиненные войной, и в довершение всех бед навлечь на себя еще одну, отравляющую и самый мир, — никогда (вследствие всегда возможных новых войн) не исчезающее бремя долгов[7].

Республиканское устройство делает государство более миролюбивым. Вот почему республики, где граждане допущены до обсуждения и принятия решений, так неохотно начинают войны и до последнего стремятся искать мирное решение, даже когда имеют дело с кровавыми диктаторами и агрессорами вроде Гитлера и ему подобных.

Возможный для человечества путь к вечному миру лежит через повсеместное республиканское устройство во всех государствах мира вместо принципа «государство — это я», через добровольное самоограничение амбиций и произвола как на уровне отдельных людей, так и на уровне государств, через доверие вместо страха, через разоружение вместо постоянной боеготовности. Этот путь требует от человечества

7 Кант И. Указ. соч. С. 259.

невероятных усилий, особенно от тех, кто обременен политической властью.

У этого пути есть альтернатива. Но альтернативный вариант — гибель человечества — столь ужасен и неприемлем, что усилия поиска мира при жизни человечества необходимо продолжать. Не для того, чтобы любым способом войти в историю, но для того, чтобы наша общая история продолжалась.

Итак, идеалистический, он же либеральный взгляд на международные отношения предполагает поиск условий устойчивого и долгосрочного мира, возможность эволюции социальных отношений от международной анархии в сторону большей кооперации конкурирующих между собой наций. Важным условием мирного сосуществования должен стать переход от монархического к республиканскому устройству в большинстве стран мира. Даже там в Европе, где формальным главой государства остается король, его власть ограничена верховенством права и контролем парламента за правительством. По сути, это и есть республика — в отличие от режимов, где диктатор подтверждает свои полномочия на всенародном голосовании за его фактически безальтернативную кандидатуру и где право и суды подчинены воле правителя, а не наоборот.

Если Россия сможет стать наконец демократической республикой в XXI в., это сделает ее внешнюю политику более прозрачной и предсказуемой для остального мира. Более того, это позволит нашей стране присоединиться к той федерации республик, которую представляет собой альянс США, Европы и их союзников из числа демократий по всему миру. В 2024 г. это выглядит как наивная мечта, но что, кроме мечты, остается, когда видишь, как твоя страна неумолимо падает на дно пропасти? Политическое воображение — вот чего не хватает современным политикам. Только оно способно менять нас самих и мир вокруг нас к лучшему.

Исторический контекст

Текущую ситуацию в отношениях России и Запада трудно охарактеризовать иначе, как тупиковую. Однако обе стороны чувствуют себя в подобном состоянии вполне органично. Никто не готов предлагать какой-либо долгосрочной стратегии, действуя в значительной степени инерционно, согласно хорошо известному и неоднократно испытанному алгоритму взаимного противостояния.

Инерция холодной войны

Нынешний кризис принято ассоциировать с фигурой Владимира Путина. Не пытаясь умалить его персональный вклад в возвращение России в неоимперскую колею, и, как следствие, к новой конфронтации с западными партнерами, отметим: вряд ли объяснение сложных политических процессов возможно посредством одного человека. Такое уже было: конец холодной войны, писал профессор Стокгольмского университета Кьел Голдманн, связывался исключительно с тем, что во главе Советского Союза оказался Михаил Горбачев[8]. Подобные конструкции очень просты, дают понятный образ для масс-медиа, играя на эмоциях аудитории. Но с точки зрения рационального политического анализа они ценны, пожалуй, лишь тем, что могут поставить под вопрос саму его необходимость.

Господин Путин действительно очень долго правит Россией, так что многие сегодня успели позабыть, что его появление на посту российского президента 24 года назад вызвало публичный энтузиазм не только внутри страны, но и за ее пределами. Путин пришел к власти как прозападный лидер и реформатор, намеренный продолжить транзит России от советского прошлого к будущему, основанному на рыночной экономике, демократии и интеграции в глобальный мир. Его первоначальной программой стала борьба с сепаратизмом и терроризмом, «равноудаленность олигархов» и «диктатура закона», что наряду с восстановлением нормальной работы государственного аппарата воспринималось как шаги позитивного развития. Расширение сотрудничества с США, ЕС и НАТО в этом контексте представлялось

8 Goldmann K. Bargaining, Power, Domestic Politics and Security Dilemmas: Soviet “New Thinking” as Evidence // The End of Cold War. Evaluating Theories of International Relations. Preprint and Postscript / Ed. by Pierre Allan and Kjell Goldmann. Boston; London: The Hague, 1995. P. 82.

необходимой и реальной перспективой политики «немца в Кремле».

Стоит при этом помнить, что 1990-е гг. вовсе не были безоблачным периодом в отношениях постсоветской России и североатлантических партнеров. Само появление независимой России на фоне непредсказуемого и стремительного распада СССР произошло скорее вопреки воле Соединенных Штатов, заинтересованных в сохранении устойчивости и целостности второй ядерной сверхдержавы. Коллапс советской империи, сопровождавшие его экономические трудности и вспышки насилия породили страх массового потока беженцев в Европу, что заставило благополучные европейские страны задуматься об укреплении своих восточных границ. Короткий «медовый месяц», ознаменованный больше декларациями и обещаниями, нежели конкретными делами, довольно скоро сменился медленным похолоданием. Уже в середине 1990-х внешним наблюдателям становится понятно, что структурные преобразования в России не приносят желаемых результатов. Обещание демократизации обернулось монархической Конституцией с новым дряхлым «царем» в Кремле, а выбранная модель приватизации породила класс олигархов. Происходящий провал социальной политики и системы образования трагически подорвал и без того ограниченные человеческие ресурсы, породив «веймарский синдром» в деморализованном и обнищавшем российском обществе.

Запад и Россия перестали быть угрозой друг для друга — таким был общий лейтмотив первого десятилетия после окончания холодной войны. Эйфория не позволила увидеть структурных оснований для возвращения к конфронтации и тем более не могла изменить их, осуществив переход к партнерству на уровне союзнических отношений. Збигнев Бжезинский датировал упущенный шанс на сотрудничество второй половиной 1993 г.[9] Тогда президент Ельцин признал, что стремление Польши присоединиться к НАТО не противоречит российским интересам. Ответом Вашингтона могла стать сделка с Москвой, устанавливающая особые отношения между Россией и НАТО. Но администрация Билла Клинтона не воспользовалась этим моментом, и уже два года спустя, в конце 1995-го, на фоне скандалов с нарушением прав человека во время Первой чеченской войны и ответных демаршей российского руководства наблюдатели открыто заговорили о состоянии если не новой холодной войны, то «холодного мира». Вскоре

9 Бжезинский З. Великая шахматная доска. Американское превосходство и его геостратегические императивы. М.: Международные отношения, 2010. С. 124.

на фоне разворачивающейся тотальной пропагандистской кампании по избранию непопулярного в народе Ельцина на второй срок Москва выступила с достаточно резким протестом против расширения НАТО на восток и планов США по развитию собственной системы ПРО.

Другим камнем преткновения стал конфликт в бывшей Югославии: руководствуясь мотивами, замешанными на национальном романтизме, Россия фактически поддержала режим Милошевича в то время, как западные союзники добивались его отстранения от власти и отдачи под международный трибунал. В результате последний год президентства Ельцина ознаменовался двумя демонстративными шагами. Первым стал разворот над Атлантикой самолета премьер-министра Примакова, направлявшегося с визитом в Вашингтон в знак протеста против американских бомбардировок Белграда. В июне 1999-го, когда Примаков уже был отправлен в отставку, российский батальон ВДВ, входивший в состав миротворческих сил на Балканах, совершил марш-бросок, захватив аэропорт Приштины с целью помешать высадке туда сил НАТО и развертыванию наземной операции против югославской армии Милошевича. Учитывая неравное соотношение сил, планы российских военных держались в строжайшей тайне, а их действия носили неожиданный и молниеносный характер, рассчитанный в первую очередь на медийный эффект. Так, пожалуй, впервые миру был продемонстрирован новый фирменный стиль российской силовой политики, новым изданием которого в 2010-х стали захват Крыма и интервенция в Сирии.

«Великая Россия поднимается с колен», — эти слова, произнесенные президентом Ельциным во время инаугурации летом 1991 г., были специфически поняты новым поколением российских госслужащих, сменивших горбачевскую номенклатуру. Их делом, как сегодня отчетливо ясно, стало возрождение империи в особом, постмодернистском формате. В результате выхода Украины из переговоров по союзному договору и распада СССР новый российский правящий класс оказался в двойственном положении. С одной стороны, ему удалось в прямом смысле вырвать Кремль из рук союзного центра, получив возможность безраздельно распоряжаться властью и собственностью в самой богатой ресурсами советской республике. С другой стороны, значительная часть территорий бывшей империи, которая в головах этих людей по-прежнему ассоциировалась с исторической Россией, формально и фактически оказалась за границей. Не имея возможности конкурировать на равных с развитыми внешними игроками, Кремль с самого начала был вынужден идти на хитроумные уловки и отчаянные

авантюры, чтобы сохранить хотя бы видимость влияния в утраченных имперских границах. В их числе и поддержка непризнанных государств с целью ослабления западно-ориентированных суверенных правительств Молдовы, Грузии, а позднее и Украины.

Само понятие «постсоветского пространства», мало релевантное за пределами РФ, для российского политического класса приобрело поистине сакральное значение. **Геополитика стала почти мистическим инструментом, оправдывающим не столько даже притязания Москвы на свои бывшие колонии, сколько упорное отстаивание ограничения деятельности на этой территории других, более сильных игроков.** В первую очередь это касалось США и ЕС, искренне не понимавших, почему в условиях современного мира они не могут действовать в Украине и Грузии так же, как где-нибудь в Кении или Эквадоре.

Неудивительно, что на этом фоне задолго до Крыма, Донбасса и тем более полномасштабного вторжения в Украину как на Западе, так и в самой России появлялись достаточно пессимистические прогнозы относительно ее европейского транзита. Сэмюэл Хантингтон одним из первых разглядел усиливающийся цивилизационный разрыв между Западом и посткоммунистической Россией: если западный демократ мог вести равные интеллектуальные споры с советским марксистом, то диалог с русским православным националистом для него уже вряд ли возможен[10]. Хантингтон предсказывал, что отношения Запада с Россией будут варьироваться «от холодности до применения насилия», балансируя между двумя этими крайностями[11]. Самый точный прогноз принадлежит российскому исследователю Николаю Косолапову, написавшему еще в 1995 г., что в начале нового столетия Россия «рискует превратиться в центр социальной и политической реакции», что может «снова противопоставить ее Западу и другим регионам и культурам»[12].

10 Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2017. С. 234.

11 Там же. С. 351.

12 Косолапов Н.А. Меняющаяся Россия и стратегия Запада // Н.А. Косолапов, М.В. Стержнева, Ю.Ф. Олещук и др. Россия и будущее европейское устройство. М.: Наука, 1995. С. 270.

На пути к катастрофе

Были ли альтернативы сегодняшнему провалу в отношениях России и Запада, более тяжелому, чем даже в самые трудные годы холодной войны? Сегодня можно с уверенностью сказать, что отказавшись от решительных изменений и выбрав скольжение по течению, ныне бессменный президент России, изначально заурядный спецслужбист-исполнитель, довел доставшуюся ему постмодернистскую феодально-имперскую систему до ее предела. И это в полной мере отразилось на его внешнеполитическом курсе.

Долгое время Путин, как и вся новая российская элита, смотрели на Запад с двух конфликтующих точек зрения. Запад с его капиталом и технологиями представлялся им ресурсом развития и обогащения, но либеральная политическая система Запада выглядела опасным соблазном, угрожающим интересам и спокойствию российской бюрократии и олигархии. **Взгляд на демократические революции в сопредельных странах как на репетицию переворота в самой России на фоне отказа от структурных реформ и эйфории от нефтяного бума привел к тому, что страх победил рациональные мотивы кооперации**. К началу 2020-х гг. путинская Россия окончательно выбрала в качестве главного ориентира на международной арене Китай, сочетающий современные технологии и успешную стратегию на мировых рынках с жесткой авторитарной политической структурой. Так был предрешен развод с Западом, окончательно состоявшийся после начала полномасштабного вторжения в Украину 24 февраля 2022 г.

В свою очередь, западное общественное мнение после недолгого ожидания перемен от тогда еще молодого и по-европейски смотрящегося российского лидера, после Норд-Оста, Беслана, дела Ходорковского и убийства Политковской все больше отчуждалось от надежды увидеть реальное обновление и перемены к лучшему в России. За 15 лет, прошедших с мюнхенской речи Путина в 2007 г., новая холодная война окончательно стала реальностью.

Можно лишь согласиться с британским исследователем Бобо Ло, что российско-западные отношения столь долгое время далеки от состояния нормальности, что «нормой» здесь скорее является состояние если не

открытого конфликта, то постоянной взаимной напряженности[13]. Эффект инерции в международной политике проявляется как нигде: Россия и ведущие европейские страны имеют опыт отношений, исчисляемый столетиями, российско-американские отношения не могут не испытывать влияния продолжительного периода межблокового противостояния после Второй мировой войны, когда Соединенные Штаты окончательно стали глобальной сверхдержавой. Балансирование на грани открытого столкновения, постоянные дипломатические выпады, поддержка противоборствующих сторон в региональных конфликтах, гонка вооружений, санкции и торговые войны, взаимная пропагандистская борьба и шпиономания — все это очень знакомая и понятная модель поведения, где каждый ход с обеих сторон буквально отточен со времен, предшествовавших первой Крымской войне.

«Россия слаба, но война с ней стала бы разорением», — эти скоро уже двухсотлетней давности приписываемые лорду Пальмерстону слова лучшим образом характеризуют текущий взгляд на российский вызов, доминирующий среди западных политиков. Не теряют актуальности и тогдашние обвинения европейских деятелей в отсутствии стратегии, трусости и даже продажности, которые позволяют господину Путину каждый раз выходить победителем из, казалось бы, совершенно обреченной игры. «Этот зверь на все способен, — писал Маркс о Российской империи в начале Крымской войны. — Особенно когда он знает, что другие звери, с которыми ему приходится иметь дело, ни на что не способны»[14]. Тогда европейской коалиции во главе с Англией удалось провести достаточно успешную карательную операцию, без полномасштабной войны блокировав континентальную империю по основным морским направлениям, разгромив черноморский флот, взяв Севастополь и добившись ухода русских с Дуная. Николаевская Россия, служащая едва ли не идеалом для сегодняшних российских охранителей, закончила катастрофой, а последовавшие вслед за этим Великие реформы открыли очередную возможность модернизации страны.

Сегодняшняя Россия, в отличие от столетней и более давности, практически полностью избавлена от риска прямого военного воздействия. Обладание вторым в мире ядерным потенциалом делает

13 Lo B. Russia and the New World Disorder. London: Chatham House; Washington DC: Brookings Institution Press, 2015. P. 165.

14 New York Daily Tribune. July 14, 1853.

невозможными интервенции по аналогии с первой антииракской коалицией. По крайней мере в условиях современных технических возможностей, пока западные союзники не решат проблему ответного удара, такая перспектива представляется крайне маловероятной. Меж тем вторая половина XX в. породила другой способ взаимного сдерживания и ослабления, который оказался востребован с новой силой 35 лет спустя падения Берлинской стены.

Политика сдерживания вновь, как во времена Джорджа Кеннана на заре холодной войны, становится основой долгосрочной стратегии США и их союзников в отношении России. Не стоит упускать из вида главный негативный эффект холодной войны: это не только постоянное хождение по лезвию бритвы, но и то, что государственная бюрократия и военные, действуя в условиях чрезвычайного положения, приобретают дополнительную власть и еще более подавляют собственных граждан. Так, для России крайности новой холодной войны уже в среднесрочной перспективе чреваты частичным или полным восстановлением практик военного коммунизма, тотального огосударствления экономики и ее подчинения милитаристским задачам. Для Запада мобилизация перед лицом новой российской угрозы может стать не лучшим опытом, когда демократические силы будут вынуждены уступать собственным «ястребам» и правым традиционалистам.

Завещание Бжезинского для России

Итак, ближайший прогноз не сулит ничего, кроме вспышек существующих и новых региональных конфликтов. Ареной нового противостояния уже стали Украина и Ближний Восток. Не исключено, что к ним могут добавиться страны Балтии и всем известная часть Азиатско-тихоокеанского региона.

Все же господин Путин преподал России и миру один важный урок. Если вы правитель великой державы и если у вас все настолько хорошо, что можно ничего не делать, отдавшись воле исторической инерции, эта инерция приведет вас в ваше прошлое, безжалостно сожрав десятилетия исторического времени, потраченного практически впустую. Насколько далеко зайдет обратное поступательное движение российской структуры, покажут ближайшие годы. Но если уж мы договорились, что объяснение происходящего вряд ли стоит сводить к роли одной персоны, существующей структурной инерции могут помешать только

структурные факторы. Главный из них — Россия должна существенно потерять возможности обогащения за счет продолжающегося, несмотря на войну, присутствия на мировых рынках.

Но полагаться исключительно на экономический детерминизм было бы слишком поверхностно и опасно — даром что неудачи российской экономики имеют очевидные политические причины. Все последние годы политическая структура России не развивалась, но деградировала, ставя под вопрос фундаментальные основания современного мира: неприкосновенность частной собственности, личные свободы и права граждан, мирное сосуществование на международной арене. Транзит, прошедший после коллапса СССР, обернулся архаизацией политической сферы, деградацией общественной жизни и человеческого капитала. Это и есть та токсичная почва, на которой произрастает современный российский вызов остальному миру, та, говоря языком Ганса Моргентау, «неприрученная варварская сила, которая строит свои законы из ничего, но верит в свои собственные силы как в единственное обоснование своей экспансии»[15]. Хочется верить, что наш мир переживет и это.

Однако первое, что нужно будет сделать потом, когда неминуемая катастрофа постмодернистской империи все же случится, — кардинально и неумолимо изменить ее «вечную» политическую структуру, основанную на самодержавии, гиперцентрализации, зарегулированности и отсутствии какого-либо контроля со стороны гражданского общества. Путь к миру на внешнеполитическом направлении лежит через коренные преобразования изнутри, направленные на реальную демократизацию и федерализацию, предполагающую бескомпромиссный демонтаж господствующей архаичной военно-имперской структуры.

Для выхода из порочной спирали необходимо усвоить едва ли не самую важную европейскую ценность, состоящую в отношении к государству «не как к святыне, а как к более или менее работоспособной организации чиновников и выборных лиц, нанятых на службу обществу и каждому гражданину»[16]. И более того — чтобы остановить или по крайней мере сдержать продолжающийся и выглядящий вечным негативный сценарий во внешней политике, может потребоваться большой шок или

15 Morgenthau H. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. NY: McGraw-Hill, 1993. P. 104.

16 Арбатов А. Особый имперский путь России // 20 лет без Берлинской стены: прорыв к свободе / Под ред. Н. Бубновой. М.: Московский центр Карнеги; РОСПЭН, 2011. С. 49.

серия шоков, связанных, например, с чрезвычайными обстоятельствами на российско-китайской границе или с еще более масштабной вспышкой насилия на Ближнем Востоке, охватывающей весь регион[17].

Задачей первостепенной важности для России и ее отношений с «трансатлантической Европой» в союзе с США Бжезинский называл модернизацию собственного общества вместо тщетных попыток вернуть былой статус мировой державы. Путь к этому лежит через настойчивое внутреннее развитие и переосмысление российским интеллектуальным классом места своей страны на карте мира исходя из ценностей и идей современности, а не героики прошлого. «Национальная редефиниция России является не актом капитуляции, а актом освобождения»[18], — эти слова отца-основателя всей новейшей российской геополитики, пожалуй, могут служить лучшим его завещанием для всех нас.

Самой сложной задачей для России будущего представляется освобождение от довлеющего над ней имперского статуса. Выступая на открытии Российской академии государственной службы в 1994 г., президент Ельцин сказал: «Россия обречена быть великой державой». Российская Федерация имеет сухопутную границу с 14 международно-признанными государствами от Норвегии до Северной Кореи и еще с двумя — США и Японией — граничит через морские проливы. Такое количество сухопутных пограничных стран имеет только Китай. Однако если Китай граничит со странами одного континента в Южной и Юго-Восточной Азии, то российская граница простирается от Северной Европы практически вдоль всей Азии и через Арктику до Северной Америки. Малонаселенная и слабо колонизированная Россия находится ровно посередине между тремя самыми густонаселенными частями света.

Столь уникальное географическое положение могло бы сделать нашу страну крупнейшим центром и важнейшим коридором международной коммуникации. Вместо этого международные терминалы московских аэропортов практически пустуют третий год подряд. Страна, способная обеспечивать мирное экономическое и политическое сообщение между ведущими странами, превратилась в международного изгоя и угрожает миру ядерным апокалипсисом.

Воистину, избавление от имперского бремени представляет главную

17 Lo B. Op. cit. P. 200.
18 Бжезинский З. Указ. соч. С. 145.

задачу перезагрузки России в XXI в.. Только деколонизированная, ставшая полноценной федерацией страна способна вернуться в качестве полноправного участника международного общения, перестав восприниматься соседями в качестве постоянной угрозы и выступив надежным партнером передовых демократических наций. В противном случае нас ждет бессмысленное и пагубное противостояние с мировыми лидерами с постоянным балансированием на грани всеобщей истребительной войны.

Задачи внешней политики России будущего

Любые мирные декларации нового российского руководства еще долго после смены путинского режима и возможной после этого демократизации не будут вызывать доверия, особенно на Западе. Феномен Горбачева вряд ли удастся повторить в XXI в., никто не будет верить российской стороне на слово. Скорее в Вашингтоне и Брюсселе в десятикратной степени будут руководствоваться старой поговоркой «доверяй, но проверяй», которую Рональду Рейгану рекомендовала его советница по России Сюзанна Мэсси.

Чтобы вернуть доверие и расположение мировых лидеров, мало будет объявить демократизацию и федерализацию. Нужно будет довести объявленное до конца и доказать всему миру устойчивые и необратимые результаты реформ. Первоначально российская демократия, даже если таковая возникнет, будет восприниматься как слабая и подверженная реваншу империализма и авторитаризма. Это подозрение не исчезнет по меньшей мере те один или два срока, которые новый президент России будет занимать свое кресло — пока он не передаст свой пост в результате свободных и конкурентных выборов желательно представителю другой политической силы. А реальная консолидированная демократия в России сложится только после повторной смены власти в результате выборов, на что потребуется не менее 16 лет в случае возвращение к президентским срокам продолжительностью в четыре года.

То есть на возвращение доверия к России может уйти не менее двух десятилетий. **Если падение власти Путина случится в ходе следующего голосования в 2030 г., окончательной социализации России в международном обществе демократических стран можно ожидать лишь около 2050 г.** Ускорить этот процесс практически невозможно, он зависит от серьезных структурных перемен в российской политике.

Известно одно: чем раньше мы начнем это делать, тем раньше и успешнее это будет завершено. России предстоит очень долгий путь и много работы, чтобы вернуть себе доверие и расположение европейских и североамериканских партнеров.

Метрики внешней политики демократического государства

Коренным образом в России будущего должна быть пересмотрена и концепция национальных интересов. До сих пор под этим широко употребимым понятием понимается нечто крайне неопределенное и зависящее от воли начальства.

Понятие raison d'etat впервые появилось во Франции эпохи абсолютизма в XVII в. благодаря Максимильену Сюлли и его преемникам при дворе французских королей. Переводимое как «государственный интерес», оно предполагало защиту от внешних врагов на международной арене, чему служило дворянство шпаги. Слово «национальный» появится во Франции только в конце следующего столетия, однако применительно к внешней политике национальный интерес еще долго будет пониматься как государственный. Ситуация начнет меняться только после Первой мировой войны, когда вовлеченные в боевые действия многомиллионные массы начнут требовать переосмысления старого понятия с учетом собственных потребностей. И только после Второй мировой войны с принятием Всемирной декларации прав человека государства-члены ООН формально признали приоритет интересов гражданина над государством. Разумеется, авторитарные режимы признали это только на бумаге.

Но если посмотреть на национальные интересы сквозь призму прав и потребностей граждан, очевидной станет простая задача любого внешнеполитического курса: он должен способствовать мирному существованию, экономическому процветанию и душевному благополучию граждан. Об эффективности подобного курса необходимо судить по конкретным результатам, проявляющимся в жизни людей.

Ключевые показатели эффективности (пресловутый KPI) — это то, что гражданское общество вправе требовать от своего правительства в демократической стране. Применительно к внешней политике этот коэффициент может быть измерен по нескольким вполне конкретным и понятным показателям.

Процветание граждан любой страны зависит от валютной выручки, получаемой от внешней торговли и международных инвесторов. Следовательно, **одним из ключевых KPI внешнеполитического курса страны должны стать показатели внешнеторговых доходов и объем привлеченных иностранных инвестиций. Если соответствующие показатели растут, значит, внешняя политика эффективна.**

Не только экономическому развитию страны, но и ее безопасности способствуют внешнеполитические союзы. Чем больше союзников у страны среди развитых и сильных стран, тем больше гарантий ее военной безопасности и экономической устойчивости. За прошедшие 30 лет Россия упустила исторический шанс стать полноправным членом «большой восьмерки» наиболее развитых стран мира. Если не остановить существующие тенденции, довольно скоро вопросом может стать наше членство в «большой двадцатке» среднеразвитых стран. Россия будущего нуждается в союзнических отношениях с наиболее успешными и богатыми нациями мира. На выстраивание отношений с ними уйдут десятилетия, но это единственный путь к национальному успеху в современном мире. **Долгосрочным показателем KPI внешней политики России до середины текущего столетия должно стать установление союзнических отношений с США, их партнерами по НАТО и союзниками за пределами Североатлантического альянса.** На сегодняшний день Россия поддерживает более-менее сносные отношения только с Турцией и Израилем, не самыми сильными союзниками Соединенных Штатов. К тому же эти отношения далеки от союзнических и скорее балансируют на постоянной грани скатывания в конфронтацию. В будущем России предстоит проделать долгую и трудную работу по восстановлению добрососедских отношений и выходу на возможные союзнические договоренности со всеми ведущими мировыми демократиями, от США и Великобритании до Японии.

Наконец, еще одним важным с точки зрения потребностей граждан внешнеполитическим KPI может стать позиция России в международном рейтинге паспортов. По рейтингу силы паспорта в 2024 г. наша страна занимает 36 место вместе с Турцией и Черногорией. Российским гражданам открыт безвизовый въезд в 84 страны, еще в 43 виза ставится по прибытии, и для въезда в 71 страну ее нужно получать заранее в консульстве. Известно при этом, что США и большинство стран ЕС с 2022 г. фактически прекратили массовую выдачу виз россиянам.

По силе паспорта Россия на 16 пунктов отстает от Украины (20 место)

и на столько же опережает Беларусь (52 место). Идеальной перспективой для России в 2050 г. могла бы служить Аргентина, которая в рейтинге паспортов занимает сегодня 12 место.

Российские показатели в международном индексе паспортов не так уж и плохи, однако **задачей внешней политики будущего должно стать снятие визовых ограничений для российских граждан в первую очередь в сопредельные страны Европейского Союза и Японию**. Для начала стоит добиваться хотя бы возвращения прежней практики выдачи туристических виз (на это уйдут годы), но стратегическая цель должна быть поставлена ясным образом как показатель эффективности внешнеполитического курса России на десятилетия вперед.

Все приведенные KPI довольно легко считаются и могут служить целями долгосрочного внешнеполитического курса новой демократической России. Под их реализацию должны подверстываться конкретные пакеты мер. Далее мы остановимся на наиболее важных.

Базовые меры перезагрузки внешней политики

После окончания текущего кризиса России предстоит преодолеть не менее двух десятилетий недоверия и отчуждения со стороны внешнеполитических партнеров. Прежде всего это будет касаться отношений с наиболее развитыми, богатыми и сильными странами мира во главе с США и их союзниками.

В этой части предлагаются пакеты базовых мер, которые позволят постепенно вернуть доверие к России и сделать ее полноценным участником международного общения стран с устойчивыми демократическими режимами. Первое требование здесь связано с постоянной работой над повышением позиции России в рейтинге свободы Freedom House. Если когда-нибудь территория нашей страны на знаменитой карте свободы сначала пожелтеет, а потом позеленеет, это будут самые хорошие новости для ее внешнеполитического курса. Больше половины успеха кроется в этом рейтинге.

Конкретные пакеты внешнеполитических мер должны включать:

- Заключение мира и установление границ с соседними странами;
- Возвращение к верховенству права и соблюдению прав человека;
- Демилитаризацию страны;

- Возвращение к диалогу;
- Политику открытых дверей.

Первый пакет мер предполагает в первую очередь прекращение войны с Украиной, полное восстановление суверенитета и территориальной целостности этой страны в соответствии с ранее заключенными международными договорами. В части вопроса о границах целесообразным представляется следование духу и букве Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной от 31 мая 1997 г., ратифицированного в 1999 г.

Помимо этого основополагающего договора с Украиной, должны быть отменены решения российского руководства в отношении нарушения территориальной целостности Грузии и Молдовы. Российская Федерация должна вернуться к признанию территориальной целостности обоих соседних государств в их международно-установленных границах. Непризнанные государства Абхазия, Южная Осетия и Приднестровье должны прекратить получать военную и финансовую помощь из России, которая возьмет на себя обязательства не препятствовать реинтеграции этих территорий в состав независимых государств Грузии и Молдовы.

Не менее важно заключить мирный договор с Японией, урегулировав территориальный спор из-за островов Курильской гряды. Мирный договор должен развивать нормы, заложенные Московской декларацией 1956 г. о формальном прекращении военных действий между СССР и Японией после Второй мировой войны. По сути, та большая война не может считаться полностью завершенной, пока не будет подписан этот мирный договор. Несмотря на то, что с начала 1990-х аналитическим службам российского МИДа было прекрасно известно единственно возможное решение этого вопроса, президент Ельцин был вынужден уступить милитаристским и шовинистическим настроениям собственного военно-бюрократического аппарата и не решился заключить договор, необходимость в котором давно перезрела.

Второй пакет мер по возвращении верховенства права и соблюдения прав человека означает не только отмену всех неправовых законов последнего десятилетия, но и возвращение России под юрисдикцию Европейского суда по правам человека. Эти меры должны быть приняты безотлагательно в первые же месяцы после смены режима.

В дальнейшем законодательство России должно быть в течение нескольких лет приведено в максимальное соответствие со стандартами

наиболее передовых демократических стран. Это должно коснуться и такой болезненной в сегодняшней России темы, как защита прав ЛГБТ-сообщества. Будет очень правильно, если в демократической России будет принят закон о легализации однополых браков. Аналогичные законы уже приняты во многих странах, прошедших путь демократизации после падения своих авторитарных режимов. Подобная мера способна улучшить доверие и сблизить отношения России с теми передовыми странами мира, которые разделяют политику толерантности к сексуальным меньшинствам.

Третий пакет мер касается демилитаризации страны. В первую очередь он предполагает отказ России от использования своих вооруженных сил за рубежом[19] и признание войны категорически неприемлемой формой разрешения международных противоречий. Россия должна раз и навсегда отказаться от ведения агрессивных и захватнических войн. Новая военная доктрина должна декларировать сугубо оборонительные цели формирования российских вооруженных сил.

Поскольку устойчивые и консолидированные демократии развитого мира, с которыми граничит Россия, как показывает весь опыт новейшей истории международных отношений с 1945 г., не воюют друг с другом, у республиканской России не будет нужды держать войска у границ с демократическими государствами. В порядке жеста доброй воли наша страна могла бы освободить значительную часть своей территории от тяжелых вооружений и наступательных вооруженных сил. Границы с Европейским союзом и НАТО не нуждаются ни в какой специальной защите, кроме пограничной службы и групп антитеррористического реагирования на случай проникновения и действия международных бандформирований наподобие ИГ и Талибана.

---

19 Опыт СССР и РФ на протяжении десятилетий показывает, что использование вооруженных сил за рубежом поддерживает слишком высокий градус милитаризации российского общества. Многочисленные поколения «ветеранов локальных конфликтов» становятся важной средой поддержки «закручивания гаек» внутри страны и ее агрессивных действий на международной арене. При этом людские потери в ходе этих конфликтов — от Афганистана до Украины — наносят существенный ущерб российской демографии. Еще Лев Толстой писал, что русский мужик не должен становиться разменной монетой в играх внешнеполитических амбиций великих держав, он хочет работать на своей земле и жить в мире с соседями. Если мы добиваемся того, чтобы Россия перестала быть империей и прекратила восприниматься окружающими в качестве перманентной угрозы, мы должны раз и навсегда запретить участие российских солдат в каких-либо военных акциях за пределами своей страны. Подобная норма должна быть закреплена на уровне новой Конституции, а ее нарушение главой государства должно сопровождаться его автоматическим импичментом. Русский сапог не должен покидать пределов своей страны — это правило должно быть написано в скрижалях будущей демократической России. При этом армия должна сохраниться ровно в таком объеме, какой необходим для защиты неприкосновенности границ и граждан России.

Демилитаризации вполне могут подлежать граничащая с Соединенными Штатами и Канадой зона Арктики, а также большая часть западных регионов страны. При этом России необходимо увеличить силы обороны на границах с авторитарными государствами Южной Азии и Дальнего Востока. Не претендуя на территории Северного Казахстана, необходимо четко демаркировать и обеспечить защиту российско-казахстанской границы с целью предотвращения угрозы вторжения со стороны агрессивных исламистских режимов, могущих возникнуть в этом регионе.

Встав на демократический путь развития, России придется разорвать дружеские узы с авторитарными режимами у своих границ и перейти к политике сдерживания с целью содействия их постепенной демократизации. Роспуску должны подлежать ставшее с некоторых пор клубом евразийских диктаторов СНГ и ОДКБ, служащая военно-полицейским задачам защиты авторитарных режимов в Беларуси и Центральной Азии. Россия должна также отказаться от всех военных баз за пределами своей территории.

Четвертый пакет мер связан с возвращение к диалогу с Европейским союзом и НАТО. Прежде всего здесь необходимо восстановить полноценное членство России в Совете Европы. Далее можно переходить к постепенному восстановлению Совета Россия — НАТО и воссозданию переговорных площадок с ЕС. Особое внимание при этом необходимо уделять европейским странам, непосредственно граничащим с Российской Федерацией. Символические жесты примирения, открытое и честное обсуждение болезненных моментов исторической памяти в сочетании с полным отказом от вмешательства во внутренние дела этих стран должно открыть возможность для преодоления текущей стены недоверия и установления добрососедских отношений.

Нужно быть реалистами: огромная Российская Федерация никогда не сможет стать членом Европейского союза. Это не должно вызывать обид и отторжения: Соединенные Штаты и Канада тоже не претендуют на членство в ЕС, оставаясь частью большой трансатлантической Европы. В перспективе двух десятилетий после падения путинского режима возможно заключение ассоциации между Россией и единой Европой по аналогии с той же Канадой и рядом других стран за пределами Европейского континента.

Важным шагом к нормализации отношений могло бы стать принятие нового основополагающего документа по безопасности и сотрудничеству в Европе в подтверждение и развитие норм и правил, заложенных Заключительным Хельсинкским актом 1975-го и Парижской хартией 1990 г. **Главная задача России в формате нового европейского партнерства — на деле способствовать поддержанию верховенства права, демократических свобод и прав человека на своей суверенной территории.**

Наконец, пятый пакет мер предполагает проведение политики открытых дверей. Поскольку Россия в течение продолжительного времени после окончания войны будет вызывать подозрения и настороженность у западных партнеров, россиянам поначалу придется в одностороннем порядке проявлять чудеса дружелюбия и гостеприимства, с удвоенной силой работать над организацией долгосрочной и устойчивой индустрии гостеприимства в нашей стране. Российские пограничники должны стать самыми приветливыми к обеспеченным гостям из развитых стран и самыми суровыми к потенциальным террористам, пытающихся проникнуть на нашу территорию из несостоятельных государств или из жестких автократий.

Политика открытых дверей может включать практику предоставления электронных виз и одностороннюю отмену визового режима для отдельных категорий граждан США, Канады, Великобритании, стран Европейского союза, Австралии, Новой Зеландии и Японии. Для представителей бизнес-кругов, академических работников, журналистов, деятелей культуры и цифровых кочевников из этих стран необходимо также создать облегченные процедуры получения вида на жительство и открытия своего дела в России. Российский рынок должен открыться для крупных международных банков, строительных и автомобильных компаний, IT-индустрии и прочих бизнесов, способных принести в страну новые рабочие места, современные технологии и нормы отношений с клиентами и сотрудниками. Пресловутый российский бизнес слишком лоялен диктатуре Путина, поэтому не заслуживает защиты излишними протекционистскими мерами в будущем. Российский же рабочий и обыватель из среднего класса прекрасно найдут себя в современных компаниях, где будет больше возможностей для защиты и соблюдения их трудовых и потребительских прав.

Таковы основные пакеты мер, первостепенных по своему значению в плане реализации главной задачи — постепенного возвращения России из положения страны-изгоя сначала к диалогу, а затем к восстановлению

и расширению партнерства с ведущими демократическими нациями современного мира. Этой задаче должна служить внешняя политика демократической России будущего.

Внешняя политика как предмет публичных дебатов

Вопросы внешней политики в России традиционно остаются делом узкого круга высокопоставленных дипломатов и военных. Профессионалам-де виднее, как переставлять фигуры на великой шахматной доске. До Первой мировой войны так считали и в демократических странах: политические партии не вели дебаты по вопросам международных отношений, оставляя их решение своим условным выпускникам МГИМО. Однако когда эти «профессионалы» довели дело до чудовищной войны, забравшей миллионы жизней по всей Европе, политики и общественные деятели в Великобритании и США невольно озаботились международными отношениями, сделав их предметом своего деятельного участия. Люди с лицами, опаленными войной, открыли для себя новую область знания. Международные отношения стали предметом независимых академических исследований и публичных политических дебатов.

В России эта практика не прижилась до сих пор, выпускники МГИМО и разведшкол по-прежнему сохраняют монополию на «профессионализм» в сфере международных отношений. **Одна из задач подлинной демократизации нашей страны состоит в том, чтобы сделать внешнюю политику предметом публичных дебатов и поставить ее на службу гражданам, а не привилегированной группе чиновников и силовиков.** Этот текст представляет первую попытку разговора о российской внешней политике с позиций гражданского общества и гуманитарного знания, а не государственного интереса.

Глава IX

Последовательность реформ

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 государств 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 органов 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/роспуск 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 временных/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 потребуется 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 ослабевания 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 переучреждению 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.

Глава X

Властные коалиции

Подходы и вероятный состав участников постпутинского транзита

Василий Жарков

Предметом этой главы служат вероятные (иногда вполне желательные) акторы политических перемен в России после Путина и их возможные объединения для большей демократизации жизни страны. Решение поставленной задачи представляется предельно сложным, но все же попытаемся предложить видение возможных контуров будущего исходя из собственных наблюдений за динамикой ситуации в российском обществе и действующих элитах.

Сложившийся на протяжении последних 20 с лишним лет режим личной власти в России можно определить как классическую версию плебисцитарной диктатуры, где процедура выборов сводится к аккламации (безусловной поддержке) правящего лидера и его партии путем всеобщего голосования. Подобный способ правления в литературе именуют также бонапартизмом по имени императора Луи-Наполеона Бонапарта III, чья «народная монархия» во Франции 1852-1871 гг. считается первым примером подобного плебисцитарного режима[1]. Империя Наполеона III закончилась внешнеполитической авантюрой и позорным поражением во Франко-прусской войне, после которого Франция в третий раз за свою историю была провозглашена республикой.

Поначалу мало кто верил в успех этого безнадежного дела. Первым президентом новой Французской Республики до принятия новой конституции страны стал Адольф Тьер, историк и политик со взглядами весьма умеренного и скрытного либерала. Карьера Тьера началась с коррупционных скандалов с его участием в правительстве времен Луи-Филиппа, продолжилась исполнением роли карманной оппозиции его величества Наполеона III и ближе к завершению отметилась жестоким подавлением восстания коммунаров в Париже в 1871 г. Современники злословили, что он пришел в правительство нищим как церковная мышь, а ушел миллионером. Карл Маркс и вовсе называл его «кровавым карликом», помимо прочего отмечая его чрезвычайную надменность и спесь. Другие авторы говорили, что на протяжении большей части своей жизни Тьер

1 Юдин Г.Б. Россия как плебисцитарная демократия // Социологическое обозрение. 2021. Т. 20. N° 2. С. 29—34.

искусно маскировал свои либеральные взгляды государственнической риторикой.

Тем не менее именно такой неприятный человек обеспечил переход к Третьей республике, просуществовавшей 70 лет, вплоть до взятия Парижа гитлеровскими войсками в 1940 г. До сих пор Третья республика остается самым продолжительным периодом относительно стабильного, свободного и конкурентного политического режима во Франции.

В соответствии с логикой истории поражение в войне против Украины должно сломать хребет путинскому режиму точно так же, как неудачи предыдущих военных авантюр подводили черту под существованием аналогичных плебисцитарных режимов в Европе. Однако в этой трагедии ничто не предопределено, согласно известному высказыванию британского социолога Теодора Шанина «Иное всегда дано»[2]. По мере затягивания военного конфликта и в сочетании с относительной устойчивостью российской экономики политическая стагнация и архаизация России может продолжаться еще довольно долго. В этой связи можно только согласиться с профессором Университета Хельсинки Владимиром Гельманом: в случае с шансами на успех постпутинского транзита «фактор времени гораздо важнее, чем глубина падения». Спустя десятилетие может наступить момент «невосполнимого упадка», когда уже крайне трудно будет найти общественные силы и лидеров, способных возглавить процесс успешного демократического перехода.

Есть ли будущее у России как демократической страны и как части современного мира, определяется прямо сейчас. Формулируя ответ на вопрос о возможном составе участников постпутинского политического транзита, необходимо согласиться с тезисом о «вычитании» самого Путина как первейшем необходимом условии для старта любого из сценариев перемен в стране и ее отношений с внешним миром. Война в Украине служит главным источником власти Путина, а сама эта власть стала практически единственной гарантией сохранения его личной свободы и даже жизни. Поэтому военные действия будут продолжаться ровно столько, сколько Путин будет оставаться у власти. При этом его власть давно приобрела пожизненный характер.

2 По устным воспоминаниям современников, таким был ответ Т. Шанина своей коллеге Т.И. Заславской и другим авторам вышедшего в свет в 1988 г. сборника публицистических статей в поддержку горбачевской перестройки «Иного не дано».

Таким образом, политический порядок в сегодняшней России держится на следующей триаде:

- Война Путина, которая обеспечивает его власть;
- Власть Путина, которая гарантирует его жизнь;
- Жизнь Путина, которая питается его властью и войной.

Вооруженные силы Украины при активной поддержке альянса западных стран во главе с США прямо сейчас пытаются разрушить эту триаду, организуя контрнаступление на фронте. Однако события на поле боя в течение 2023 г. показали значительные ограничения в организации сопротивления путинской агрессии и ставят под серьезный вопрос перспективы быстрой и убедительной победы над российской армией. Пока все выглядит так, что пока Путин жив, он будет способен сохранять свою власть и продолжать начатую войну. Возможно ли решение сложившейся проблемы, если подступиться к ней с другого конца описываемой триады? Ответ на этот вопрос находится у ближайшего окружения диктатора и у тех, кто имеет доступ в его спальню. Мысли, чувства и намерения этих людей находятся за пределами наблюдаемого нами поля. Они вряд ли будут руководствоваться теми же мотивами, которым могли бы следовать представители оказавшейся в эмиграции радикальной оппозиции.

Предсказать точный набор участников перемен невозможно, даже если желаемые события начнутся прямо завтра. Тем более невозможно говорить об этом применительно к дистанции в пять и более лет. Тем не менее мы попытаемся сделать невозможное и заглянуть в то будущее, которого хотели бы для себя и своей страны.

Чем дальше от дня сегодняшнего будет отодвигаться горизонт возможных перемен, тем ниже вероятность прогнозирования конкретных ситуаций и раскладов. Говоря о будущем, исходим из текущего анализа ситуации на основании накопленных в течение последних лет релевантных данных о политических настроениях и ожиданиях в России. Эти данные представлены в полстерах[3], глубинных интервью и строящихся на их основе аналитических материалах, опубликованных в последние несколько лет. Разумеется, акцент будет делаться на исследованиях и публикациях, появившихся после начала активной фазы войны в феврале 2022 г.[4]

---

3 Полстеры — в данном случае опросы общественного мнения.

4 Поскольку подготовка академических публикаций занимает больше времени, чем прошло с начала активной фазы войны, основное внимание в анализе релевантных исследовательских позиций нацелено на актуальные аналитические комментарии и экспертные интервью ведущих ученых качественным СМИ.

Ключевым триггером к переменам с наибольшей вероятностью может стать изменение позиции части управляющего класса в контексте обострения борьбы за выживание и сокращающиеся ресурсы. Отсюда закономерный первоочередной интерес к текущей диспозиции внутри элит и ее возможному изменению в обозримом будущем.

Но **подлинная демократизация России невозможна без участия ее народа.** Его включение в процесс политических изменений необходимо не только потому, что по Конституции именно многонациональный российский народ является источником власти в стране. Демократизация нигде невозможна без учета интересов и чаяний широких общественных слоев. Как справедливо заметил декан факультета политологии Европейского университета в Санкт-Петербурге Григорий Голосов в связи с возможными первыми выборами после Путина, «если предпочтения народа не будут учтены, то у него сформируется чувство глубокого разочарования» от результатов выборов и процедур демократии как таковых.

Российская либеральная оппозиция долгое время находилась под влиянием мифа об ужасном русском народе, который по своей природе консерватор, монархист и погромщик. Из этой демофобии в конце 1990-х родился сегодняшний авторитарный режим. В будущем демократическом транзите необходимо извлечь уроки из этой ошибки, превратив выборы из «политической технологии» в момент общего дела всех активных граждан. Однако ключ к решению этой задачи находится сегодня скорее в руках элит. Поэтому свое конструирование вероятных властных коалиций мы все же начнем с анализа возможностей перегруппировки в коалиции элит. Далее отдельное внимание будет уделено политическим предпочтениям в российском обществе и возможному раскладу по итогам первых выборов после ухода Путина. Наконец, третья часть главы будет посвящена рекомендациям оппозиции по взаимодействию с потенциальными агентами перемен внутри сегодняшней России.

Перегруппировка в правящей коалиции элит

Чтобы ответить на вопрос о возможных контурах будущего соглашения элит, нужно разобраться с текущими особенностями и противоречиями внутри их правящей коалиции. Пройдя от общей оценки через анализ релевантных подходов к описанию структуры и состава управляющего класса в России, мы попробуем дать ответ на главный вопрос о возможностях диалога с существующими группами элит.

Общая оценка российской элиты, этика и прагматика

В экспертных оценках российской элиты в литературе доминирует морально-этический подход. Это характерно не только для авторов из условного лагеря либеральной оппозиции, но и для многочисленных критиков существующего порядка со стороны противников либерализма. С одной стороны, и на страницах этой монографии большинство представителей элиты называются «чистыми оппортунистами»[5]. С другой стороны, представители левопатриотического фланга в относительно свежих академических публикациях в России ставят неутешительный диагноз российской элите. Среди присущих ей черт называются высокая степень коррумпированности, граничащая с «холопством» беспринципность и выражающееся в приверженности двойным этическим стандартам «фарисейство»[6]. Этот высказываемый с той или иной степенью резкости моральный диагноз можно считать общепринятой точкой зрения среди экспертов, оппозиционных политиков и даже самих представителей российской элиты. Вряд ли кто-то сегодня решится говорить об управляющем классе в сегодняшней России как о собрании лучших представителей общества.

Директор проекта Re: Russia Кирилл Рогов замечает, что российские элиты сейчас не демонстрируют «воли к сдерживанию Путина». Поэтому сама необходимость диалога с ними или опоры на них в поисках возможностей для постпутинского транзита вызывает большие сомнения. Российская элита бессубъектна в политическом плане и не представляет значимого интереса как среда воспроизводства вероятных агентов перемен. Подобная точка зрения достаточно популярна среди российских политических эмигрантов. Правда, одновременно могут звучать предположения, что в условиях военного и экономического коллапса «российская элита может отстранить от власти Путина и начать переговоры с Западом».

При этом исследователи отмечают, что российская элита деполитизирована не меньше, чем общество в целом. Аполитичность на протяжении десятилетий и была главным условием «доступа» в путинскую элиту. Политизация технократических элит в сегодняшней России

5 Подробнее см. главу I.

6 Кочетков А.П., Моисеев В.В. Российская политическая элита как субъект социально-экономической политики // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2020. № 57. С. 246—248.

представляется не меньшей задачей, чем политизация народа. Пока же вместо строящихся на осознанной ценностной базе политических взглядов представители российской элиты демонстрируют упомянутое «холопство». По мнению даже вполне лояльных режиму исследователей, оно выражается в безоговорочной преданности президенту и приоритетному следованию клановым и собственным корыстным интересам[7]. Таким образом, на образ мыслей и действия российской элиты определяющее влияние оказывают три основных фактора:

- В мотивации преобладает следование собственным или узкогрупповым меркантильным интересам в полном отрыве от понимания общественного блага и связанных с ним политических ценностей;
- Продвижение по карьерной лестнице и получение новых статусных возможностей для личного обогащения происходит исключительно за счет воли вышестоящего начальства и в первую очередь верховного сюзерена — президента Путина;
- В отношении государственной власти наблюдается практически полное отсутствие общественного контроля — нынешняя российская элита очень близка к народу культурно и безмерно оторвана от него в плане необходимости соблюдения общих правил и политической ответственности.

Первейшим следствием подобных характеристик элиты стала крайняя степень неравенства в России 2010-х. Еще в 2016 г. приглашенный профессор Гарвардского университета Томас Ремингтон констатировал, что материальное неравенство в России оказалось самым высоким в мире[8]. Рост этого неравенства объясняется тем фактом, что непропорционально высокие доходы доставались находящимся в верхней части распределения доходов представителям управленческой элиты. Подобные тенденции обусловлены ресурсным характером российской экономики и соответствующей институциональной структурой страны.

Последние предвоенные исследования российской элиты показывают, что к концу 2010-х гг. в руках 10% самых богатых российских граждан оказалось сосредоточено 83% всего личного благосостояния

7 Кочетков А.П., Моисеев, В.В. Указ. соч. С. 247.

8 Remington T.F. Economic Inequality in Russia: Sources and Consequences // Russian Analytical Digest // 2016. № 187. P. 4-9.

в стране[9] (для сравнения, в США этот показатель в то же самое время составил 76%). При этом по предвоенной статистике число бедных в стране превышало 19 миллионов человек, а 80% российских семей испытывали трудности с приобретением необходимого минимума товаров в пределах суммы регулярно получаемых доходов[10]. В долгосрочной перспективе такой уровень экономического неравенства, по мнению профессора Ремингтона, может сыграть роль дестабилизирующего фактора[11]. Однако до сих пор представители элиты в России демонстрируют чудеса устойчивости и живучести.

В характеристике российской элиты можно обнаружить целый комплекс парадоксов. Констатация аполитичности и отсутствия субъектности управляющего класса диссонирует с ожиданиями отстранения Путина от власти и начала переговоров с Украиной и Западом. Низкие личные качества собирательного образа представителей российских верхов не мешают им удерживать в своих руках колоссальную долю богатств в стране. Наконец, исследователи констатируют чрезмерную степень недоверия и атомизации в среде элиты и одновременно наблюдают огромную роль личных связей и выстраивания сетей доверия для достижения управленческих задач[12].

Все эти парадоксы объясняются крайней закрытостью исследовательского поля, которое представляет собой российская политическая элита. После начала полномасштабных военных действий в феврале 2022 г. эта закрытость стала практически тотальной, чиновники и представители руководства крупных компаний отказываются говорить с журналистами и исследователями. **Управляющий класс в России напоминает герметичный черный ящик. О том, что происходит внутри этого ящика, мы можем судить по немногочисленным и неоднозначным в своей трактовке сигналам.** Возможно, момент открытия этого ящика Пандоры и станет началом конца путинской системы.

В числе редких источников, позволяющих судить о положении дел внутри российской элиты, может быть назван опрос представителей

9 Кочетков А.П., Моисеев В.В. Указ. соч. С. 248.
10 Там же. С. 249—250.
11 Remington, T.F. Ibid. P. 4.
12 В России этим вопросом на протяжении предшествующего десятилетия занимался Международный центр изучения институтов и развития Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики во главе с тогдашним проректором НИУ ВШЭ А.А. Яковлевым.

российских элит, проводившийся с 1993 по 2020 гг. под руководством профессора Мичиганского университета Уильяма Циммермана. В нескольких волнах этого масштабного исследования участвовали от 180 до 320 человек. Всего за 27 лет были опрошены 1909 представителей высших эшелонов законодательной и исполнительной власти, силовых органов, госкорпораций, частного бизнеса, СМИ и научных и образовательных учреждений России. Последняя волна опроса, охватившая 245 респондентов, прошла в феврале-марте 2020 г. Огромный массив собранных данных позволяет исследователям рассматривать их как релевантную исследовательскую базу даже после начала боевых действий в Украине.

Интерпретация проведенных опросов позволяет говорить о достаточно высокой, но далеко не тотальной индоктринации представителей российской элиты милитаристскими и великодержавными идеями. Так, в 2020 г. только 46% высокопоставленных респондентов в России на словах были согласны с допустимостью использования армии в целях защиты «интересов российских граждан в других странах» (для сравнения, в 2012 г. этот показатель составлял 42%, а в 2016-м упал до 19%). В пользу возможности использования вооруженных сил для защиты «интересов россиян, проживающих в бывших республиках СССР» накануне пандемии коронавируса высказались 52% российских элитариев (максимального значения за все годы исследования — 65% — этот показатель достиг в 2012 г.). Получается, что только половина российского управляющего класса накануне войны была морально готова принять ее на уровне общего рассуждения.

С точки зрения возможного отношения к текущей войне может быть интересен еще один показатель: за 25 лет, с 1995 по 2020 гг. число сторонников идеи присоединения Украины к России среди статусных участников опроса сократилось с 65% до 5%. Фактически это означает, что за годы постсоветского транзита в российской элите созрело представление об Украине как независимой и отдельной от Российской Федерации стране. Разумеется, этих представителей элиты поставили перед фактом начала «специальной военной операции» 24 февраля 2022 г. Как и остальные граждане страны, они пока что вынуждены мириться с новой реальностью войны с соседней страной и всем западным миром.

Под конец этого раздела хотелось бы коротко затронуть еще одну характеристику российской элиты, связанной с ее возрастной и

поколенческой динамикой. Прямо накануне войны в январе 2022 г. интернет-издание «Важные истории» опубликовало исследование среднего возраста ближайшего окружения Путина. Самым «возрастным» органом власти в России оказался Совет безопасности, который менее чем через месяц после публикации собрался на свое памятное заседание для одобрения начала войны. Журналистам удалось подсчитать, что медианный возраст членов Совбеза на тот момент составлял 65 лет. В начале 2022 г. доля пенсионеров в этом властном органе оказалась на уровне 57%. Аналогичные, хотя и чуть более низкие возрастные пределы демонстрировали все органы высшей федеральной власти. Авторы исследования констатировали очевидное: «Чем ближе к президенту, тем заметнее старение и ниже сменяемость власти». Известный российский публичный политолог Екатерины Шульман охарактеризовала управляющее страной путинское окружение как «пенсионеров из гаражей».

Теперь эти пенсионеры тянут страну за собой на тот свет. Не случайно профессор Гельман настаивает на серьезных структурных изменениях в российском политическом классе, в результате которых действующих руководителей страны «в более чем зрелом возрасте» должны будут навсегда уступить место более современным и образованным людям. Это необходимое, хотя и недостаточное условие для реальных перемен.

В течение предшествовавшего войне десятилетия в управленческую элиту успели прийти молодые технократы, обладающие знаниями и навыками современного менеджера мирового уровня. У многих представителей среднего звена российской бюрократии и тем более в руководстве госкорпораций в кармане качественные западные дипломы, как и владение современными технологиями. Эти люди со своими возможными скелетами в шкафу, но они могли бы стать частью будущей властной коалиции перемен в России.

Актуальные подходы к описанию структуры элиты

В журналистском подходе российскую элиту обычно принято делить на две базовые группы — технократов (ранее системных либералов) и силовиков. Последние принадлежат к «партии силового перераспределения богатства». Эта «силовая партия» постоянно наращивала свои позиции на протяжении всего путинского правления. На третьем десятилетии режима Путина гегемония силовиков привела не только к открытой агрессии против Украины и к косвенному столкновению

с Западом, но и к «одновременному нападению на внутренний Запад». Это нападение поставило под вопрос все результаты и достижения внутренней модернизации России последних 30 лет, создававшиеся в том числе при непосредственном участии других элитных когорт.

Здесь самое время усложнить описываемую картину, добавив актуальный академический взгляд на нее. На основании концепции Дугласа Норта приглашенный исследователь Центра Дэвиса в Гарвардском университете Андрей Яковлев выделяет три группы в правящей коалиции элит, которая формируется в России в контексте президентских выборов 1996 г. Эти три ключевые группы составляют высшая федеральная бюрократия, политически связанный с ней крупный бизнес (олигархи) и руководители силовых структур (силовики).

Первоначально в управлявшем постсоветской России тройственном союзе преобладали олигархи на фоне бюджетного голода гражданской бюрократии и неуспехов силовиков в ходе первой чеченской войны, однако после тяжелейшего финансового кризиса 1998 г. крупный бизнес утратил позиции. Медленная концентрация власти в руках силовиков началось со второй чеченской войны, продолжилось делом ЮКОСа в 2003-м и достигла своего апогея с возвращением Путина на президентский пост в 2012 г. Со второй половины 2010-х, после прихода в Администрацию президента Сергея Кириенко во внутриэлитном коалиционном раскладе начали усиливаться позиции технократов. Тогда правящая коалиция не смогла договориться о новом распределении ренты и расширить доступ к экономическим возможностям и политическому участию для новых социальных групп. Как написал Андрей Яковлев еще в 2021 г., элита «упустила возможность избежать глубокого шока», способного разрушить существующий политический порядок.

Таким шоком для системы и элит стало начало «специальной военной операции». Каким образом каждая из трех групп правящей коалиции элит реагирует на происходящие события? Хуже всего дело должно обстоять у силовиков. Они провалили блицкриг в начале войны, не выполнив обещания верховному главнокомандующему взять Киев за три дня. Позднее они были вынуждены отступить из-под Киева, Харькова и из Херсона. В 2023 г. остановить мятеж Евгения Пригожина удалось только благодаря переговорам. Единственный их результат — им удается удерживать линию фронта от контрнаступления ВСУ и продолжать нещадно бомбить украинские города без серьезных надежд претендовать на что-то большее. Тем временем крупный бизнес занят зарабатыванием на

военных поставках и переводом под свой контроль собственности ушедших из России западных инвесторов. Пока в государственном бюджете остаются деньги, дела олигархов идут неплохо. Наконец, гражданская бюрократия может похвастаться удержанием на плаву экономики страны (экономический блок правительства) и занята освоением средств на «восстановление новых территорий». Каждая из трех групп при деле и при своей ренте. В результате только за первую половину 2023 г. российские олигархи, по данным агентства Bloomberg, ухитрились разбогатеть на $16,5 млрд. При такой марже мотивация к антивоенным выступлениям и действиям пропадает сама собой. Исправить ситуацию может только резкое сокращение ренты, но экономический блок правительства пока справляется.

Вместе с тем продолжение войны и неизбежный рост ее издержек в дальнейшем может стоить элитам довольно дорого. Старший научный сотрудник Берлинского центра Карнеги по изучению России и Евразии Татьяна Становая считает, что несмотря на отсутствие раскола в российских элитах, все очевиднее два подхода к определению текущих управленческих задач и способов их решения. Сторонников первого подхода можно обозначить как «администраторов», в их число входят министры, губернаторы и высшие военные чины. Представители этой группы располагают огромными административными и материальными ресурсами и боятся их потерять, поэтому в сложившейся ситуации войны они нацелены на решение текущих управленческих задач с минимальными издержками для себя и своей отрасли. К этой категории в равной степени относятся занятая обеспечением устойчивого курса рубля председатель Центрального Банка РФ Эльвира Набиуллина и обеспечивающий сдерживание украинского контрнаступления на фронтах начальник Генштаба Валерий Герасимов. Их подход заключается в максимально возможной мобилизации имеющихся ресурсов без проведения существенных структурных перемен в управлении своей отраслью.

В борьбе за внимание и решения президента «администраторам» все активнее противостоят те, кого Татьяна Становая называет «ревизионистами». Представители этой категории управляющего класса не наделены такими значительными ресурсами, которых боялись бы потерять. При этом они настаивают на серьезной перестройке всей структуры российского общества, которое должно быть переориентировано под нужды войны. В ходе этой перестройки они рассчитывают перехватить контроль над ресурсами у первой группы, которую подозревают в «компрадорской позиции» и скрытой антивоенной повестке. Напряжение и

размежевание в подходах между «администраторами» и «ревизионистами» будет нарастать. По мнению эксперта, «чем дольше длится период неопределенности — ни победы, ни поражения, — тем громче будет звучать голос ревизионистов». В среднесрочной перспективе это может создать немалые дополнительные риски для «администраторов», которые в случае затягивания войны рискуют потерять позиции.

Характерно, что в описательной модели Татьяны Становой в правящей коалиции элит уже не находится места крупному бизнесу. Он раздавлен и вытеснен силовиками и высшей гражданской бюрократией. Однако предполагаемое столкновение готовится не между двумя этими группами, а между условным «старым боярством» из числа гражданских и силовиков и некой «новой опричниной».

Прямо сейчас правящие элиты оказываются в ситуации выбора:

- дальнейшее сползание системы по кривой упрощения и архаизации, что может стоить им занимаемого статуса и даже жизни;
- устранение источника переживаемого шока (Путина и его войны) с последующим переформатированием системы на условиях расширения доступа более широких общественных слоев к экономическим и политическим возможностям, о чем пишет Андрей Яковлев.

Таким образом, возможных участников коалиции постпутинского демократического перехода необходимо искать среди тех представителей гражданской бюрократии и силовиков, которых Татьяна Становая относит к «администраторам». В их числе наиболее перспективной группой представляются молодые технократы, члены экономического блока правительства и силовики, осознающие весьма ограниченные пределы российской военной мощи. Эта партия «поддерживающей модели»[13] скорее склонна к оппортунизму во тьме сгущающихся над ними патриотических туч. Отчасти правоту этого подхода подтверждает интервью президента ассоциированного с Администрацией президента фонда «Центр развития региональной политики» Ильи Гращенкова, который рассуждает о необходимости «достраивания государства» на условиях относительно большей демократизации и десекьюритизации существующей политической системы. Вопрос в том, как строить отношения со склонной к оппортунизму частью коалиции правящих элит в России.

13 Термин заимствован у авторов, критикующих российскую элиту за пораженческие настроения. См. Кочетков А.П., Моисеев В.В. Указ. соч. С. 252.

Возможности диалога с элитами в России

Можно ли проломить стену, за которой сегодня окопался российский управленческий класс? Еще совсем недавно они свободно ездили на Запад, приобретали там недвижимость и пристраивали детей. В условиях санкций эти возможности резко сократились, хотя и не исчезли совсем. Помимо этой санкционной стены, возведенной Западом с одобрения эмигрировавшей части российской оппозиции, над российской элитой довлеет банальный страх. Как отмечает приглашенный научный сотрудник Берлинского центра Карнеги по изучению России и Евразии Александра Прокопенко, проявление нелояльности Путину и его внешнеполитическому курсу чревато для представителей высшего эшелона власти и бизнеса лишением всех активов, свободы и даже жизни. О последнем свидетельствует череда внезапных и загадочных смертей топ-менеджеров крупных госкорпораций в первые месяцы после начала войны. Страх пока побеждает волю к действию; у элит нет ни временных, ни интеллектуальных ресурсов для объединения, выработки общих ценностей и формулирования желаемого образа будущего.

Поэтому элита выбирает движение по инерции. Возможно, это путь в пропасть, но он выглядит привычным и понятным. В доказательство этого звучат слова анонимного собеседника из числа высокопоставленных федеральных чиновников:

По крайней мере, за 20 лет научились хотя бы примерно понимать, чего ждать от Начальника (одно из прозвищ Путина) и его камарильи. А куда я уеду под санкциями? Как их снимать, не говорят ни регуляторы, ни адвокаты. Здесь хотя бы понятнее.

В России складывается парадоксальная ситуация, констатирует приглашенный исследователь Центра Дэвиса в Гарвардском университете Андрей Яковлев. С одной стороны, социальная база поддержки Путина сужается в обществе и элитах. С другой стороны, пока не видно альтернативы существующему порядку вещей. Никто в том числе на Западе по большому счету не думает о ясной exit strategy для тех действующих представителей российской элиты, которые могли бы начать движение к переменам внутри страны. В результате гражданская бюрократия и бизнес не видят для себя будущего ни внутри существующей системы, ни тем более в случае ее крушения. Российские элиты выбирают статус-кво, сохраняя лояльность существующему политическому режиму за неимением понятных для себя альтернатив. В поисках выхода из сложившегося тупика профессор Яковлев предлагает начать вырабатывать консенсус «между думающей

частью общества и адекватными группами в элитах», который мог бы запустить процесс реальных политических изменений в России.

Учитывая интересы части задействованной в этом возможном разговоре элиты, предстоящие перемены не должны разрушать оснований их статуса и благополучия. При этом их понимание образа будущего может оказаться гораздо ближе разделяемой экспертами в эмиграции общедемократической повестке[14], чем это можно было бы ожидать. Не случайно даже сделавший при Путине состояние миллиардер Олег Дерипаска на Красноярском экономическом форуме в марте 2023 года заявил, что для привлечения в Россию необходимых для будущего экономики страны иностранных инвесторов «очень важны верховенство права и предсказуемость». В этих словах сформулирован очень важный запрос крупного российского бизнеса. Этот запрос предполагает четкие и понятные правила игры, строящиеся на преемственности устоявшихся норм и делающие жизнь людей предсказуемой. В целом это соответствует представлениям о верховенстве права, существующем в современной политической науке[15].

Учитывая сжатые сроки, образ будущего должен быть прост и понятен всем адресатам в целевой аудитории. Он совершенно не обязательно будет в точности соответствовать полученному в итоге результату, но он должен находить отклик на уровне рассудка и эмоций выбирающей его группы акторов. Для простоты он может описываться в терминах прошлого, которое связано с позитивным личным опытом представителя целевой группы. «Теперь все будет как при бабушке», — с этих обращенных к петербургским вельможам слов начал свое правление русский царь Александр I после того, как придворные заговорщики убили его отца. Идея возвращения к собственному недавнему прошлому как утраченной норме вполне может стать рабочей версией образа будущего, которое побудит часть элит к смещению действующего президента. При этом Путин благодаря весьма немалой продолжительности своего пребывания у власти рискует оказаться и Павлом I, и той самой «бабушкой» в одном лице.

14 В частности, немалый багаж предложений относительно предстоящих реформ представлен проектами «Рефорум» и Free Russia Foundation.

15 См. например Maravall, J.M., Przeworski, A. Democracy and the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Преподаватель Московской высшей школы социальных и экономических наук (Шанинки) Никита Савин согласен, что радикализм оппозиции в эмиграции заставляет российские элиты внутри страны сплачиваться вокруг Путина. Но одновременно, по его мнению, внутри России происходит зарождение общественного настроения, которое можно было бы назвать «путинизмом без Путина». В случае возможного нарастания усталости от «специальной военной операции» и усиления антивоенных настроений по мере затягивания конфликта в Украине в российских элитах будет расти желание нормализации режима изнутри за счет возвращения к положению дел до 24 февраля 2022 г.

Вина за развязывание войны в таком случае будет целиком возложена лично на Владимира Путина, потому что эта война — его детище. Однако поскольку базовые принципы его правления представляют очевидную ценность для путинских элит, они вполне могут сохраниться после его ухода. К числу таковых можно отнести рыночную экономику и низкие налоги, авторитаризм в сочетании с природной рентой и консервативные ценности.

Подобный «неопутинизм» по аналогии с неоперонизмом в Аргентине может оказаться важным фактором российской политической жизни в ближайшие годы, став одной из перспективных альтернатив существующему персоналистскому режиму Путина. Для преодоления текущей катастрофической ситуации, считает Никита Савин, радикальной оппозиции необходимо расширять свою базу внутри страны в том числе за счет налаживания диалога с элитами и более широкими слоями общества, которых вполне устраивает вариант сохранения статус-кво в экономике, политике и социальной сфере после ухода Путина и прекращения начатой им войны. Размен действующего главы государства на сохранение сложившихся при нем приоритетов социальной и экономической политики может позволить завершить войну и открыть возможности для смягчения режима внутри страны.

На похожей платформе строится позиция Ильи Гращенкова, который считает сложившуюся ситуацию отклонением от пути построения государства в России. «Достроить» это государство значит отказаться от чрезвычайных и силовых методов управления и разделить с обществом ответственность за принимаемые решения. Развитая система электронных государственных услуг вполне совместима с моделью демократического самоуправления и более широкого политического участия. Существующие элиты по большей части сохранят свои позиции, расширив доступ к

экономическим и политическим возможностям для более широких общественных слоев.

Вместе с тем «неопутинизм» может служить лишь временным попутчиком на пути к переменам. Будучи вариантом правого популизма, это движение в случае успеха несет угрозу сохранения и повторного усиления авторитаризма в России в долгосрочной перспективе. В этом, по мнению Никиты Савина, главная опасность повестки «путинизма без Путина». **Политические амбиции представителей элиты, если они появятся, должны быть обязательно уравновешены развитыми демократическими институтами.**

Без активного политического участия народа и его лидеров демократизация страны невозможна в принципе. Собственно, самое время перейти от разбора ситуации в элитах к российскому обществу в целом. И здесь главное, что предстоит сделать лидерам общественного мнения в том числе в российской оппозиции, — это преодолеть свой страх перед российским народом.

Политические предпочтения российского общества

Проблема идеологических предпочтений россиян, как представляется, изучена в недостаточной степени. В результате политические стратегии строятся на основе мифов о российском обществе, поддерживаемых травматической памятью о событиях прошлого. Один из ключевых таких мифов — о консерватизме русского народа — нуждается в разборе и критике в первую очередь. Далее необходимо ответить на вопросы, что в действительности является главным препятствием на пути мобилизации протестных настроений в обществе и какому массовому запросу должны отвечать те политические силы, которые смогут однажды заручиться широкой поддержкой народа. Продолжим разбираться со всеми этими вопросами по порядку.

Миф о консерватизме

Существующий в России авторитарный режим во многом уходит корнями в травму либеральных реформаторов 1990-х. Либеральная интеллигенция тогда практически единодушно поддержала Кремль в жестком подавлении массовых уличных протестов, проходивших под коммунистическими флагами. Вопрос об угрозе фашизма в России стал одним из ключевых в повестке либеральных колумнистов. В результате

фашизм пришел не снизу, а сверху – из недр российской власти.

С ельцинских времен демофобия была одной из мощнейших эмоций правящих верхов в России и одновременно методом управления общественными настроениями. Вокруг событий 1996 г. выборы окончательно превратились в сумму технологий по удержанию власти правящей верхушкой. После президентских выборов 2004 г. функция избирателей в России полностью свелась к аккламации правящего режима. Нужда кремлевской власти в союзе с либеральной интеллигенцией к этому времени тоже отпала. Так процессы, запущенные в начале 1990-х, привели к деполитизации общества, вытеснению либералов из власти и постоянно твердеющему в своей железобетонной несокрушимости российскому авторитаризму.

А что же народ, действительно ли он настолько консервативен? Удивительным образом само понятие «консерватизм» не пользуется популярностью даже среди традиционалистки настроенных россиян. Как показывают исследования Института социологии РАН, в 2018 г. только 11% респондентов высказали свое положительное отношение к этому ценностному понятию. Ровно в два раза большее число участников опроса (22%) сказали, что консерватизм вызывает у них скорее отрицательное отношение. Более половины (51%) опрощенных негативно оценивает национализм при его поддержке со стороны 8%. Глядя на данные таблицы 1, легко обнаружить, что расстановка первых десяти ценностных приоритетов россиян далеко не в пользу консерватизма. Более-менее консервативными в этом списке выглядят только вера (63%), духовность (63%) и отчасти советский человек (56%). В то же время верхнюю часть списка наряду с Россией (79%) занимают такие вполне либеральные понятия, как справедливость (84%), свобода (78%) и права человека (73%).

Таблица 1. Ассоциации, возникающие у респондентов в отношении ряда понятий, составляющих идейно-политическую палитру современного российского общества, %, 2018 г.[16]

Понятия	Скорее положительные	Нейтральные	Скорее отрицательные	Не понимаю смысл данного слова
Справедливость	84	13	2	1
Россия	79	18	2	1
Свобода	76	21	2	1
Права человека	73	24	2	1
Собственность	68	29	3	1
Равенство	65	30	4	1
Вера	63	33	3	1
Духовность	63	32	4	1
Советский человек	56	36	7	1
Богатство	53	40	7	1

Более свежий опрос 2023 г. независимой исследовательской группы Russian Field «180 дней до выборов президента» также показывает неровное отношение респондентов к традиционализму и националистическим установкам. Более половины опрошенных нейтрально восприняли бы кандидата-женщину, еврея, мусульманина или уроженца Северного Кавказа. Показатели негативного отношения по этим позициям варьируются от 29% (женщины) до 33% (кавказцы). Возможный кандидат с нетрадиционной сексуальной ориентацией отталкивает 80% опрошенных и вызывает нейтральное отношение только 17%. На втором месте отрицательного рейтинга кандидат старше 70 лет, отталкивающий 68% участников опроса.

16 Полностью таблицу см. Петухов В.В. Идейно-политические предпочтения россиян: смена дискурса // Социологическая наука и социальная практика. 2020. Том. 8. № 4. С. 29.

График 1

Здесь важен один нюанс: только 43% опрошенных *Russian Field* однозначно собирались голосовать за Путина, столько же были бы готовы поддержать альтернативного кандидата. В отчете полстеров подчеркивается, что представители той половины респондентов, которые предпочли бы альтернативного кандидата, чаще выражают нейтральное или положительное отношение к кандидату-женщине, кандидату моложе 40 лет, предпринимателю или еврею. При этом однозначный консерватизм демонстрирует только половина железобетонных сторонников Путина. Среди тех, кто готов голосовать за действующего хозяина Кремля, 49% сделали бы это даже в случае запрета в России абортов. Половина из 40 с лишним процентов сторонников действующего режима — таков примерный объем аудитории консерваторов в России.

Таким образом, традиционалисты в России есть, но они не составляют большинства и совершенно точно не определяют всей политической повестки. Устойчивых традиционалистских взглядов придерживается примерно одна пятая всех согласившихся принимать участие в социологических опросах. Из комментариев к полстерам следует, что консервативные взгляды в большей степени присущи людям старше 45 лет, принадлежащим к социально незащищенным и малообразованным слоям общества. Более молодые, урбанизированные и образованные респонденты демонстрируют большую толерантность по отношению к меньшинствам и открытость современному образу жизни.

Сделанные выводы отчасти подтверждает и исследование научного

руководителя Левада-центра Льва Гудкова, посвященное состоянию массового антисемитизма и ксенофобии в условиях военных действий России в Украине[17]. В своих выводах он подчеркивает, что ситуация с этнической напряженностью и ксенофобией в России выглядит «более спокойной» по сравнению с данными опросов десятилетней давности. Война пока не привела к повышению уровня напряженности и конфликтов между русскими и другими этническими группами российского общества. Так, позитивное отношение к евреям высказывают 88% респондентов. Это демонстрирует «тенденцию к улучшению», которая связывается автором с приходом молодого поколения, не заставшего времена государственного антисемитизма в СССР и в силу этого в гораздо меньшей степени подверженного идейной и бытовой юдофобии[18].

Приверженность традиционализму и ксенофобии, как видно, не является ключевой проблемой российского общества. Все страхи либеральных реформаторов 1990-х, связанные с ожиданием черносотенных погромов и победы «русского фашизма» снизу, никогда в полной мере не соответствовали действительности, а в настоящее время полностью устарели. Подлинные проблемы российского общества заключаются не в якобы имманентно присущем ему консерватизме, а совсем в другом.

Аномия и выученная беспомощность

Плохая структурированность политического пространства, рассогласование представлений о политике, состояние политической апатии — так в 2012 г. описывал состояние политической аномии в России Сергей Медведев, в ту пору профессор факультета прикладной политологии Высшей школы экономики[19]. Эта политическая аномия возникла в 1990-е гг. на фоне крушения ценностей, норм и институтов рухнувшего советского общества. Она усугубилась в 2000-х вследствие общественной усталости от радикальных перемен и массового погружения в угар консьюмеризма во время нефтегазового бума «нулевых». В 2012 г. Россия прошла очередную важную развилку своей истории, двинувшись на дно сегодняшнего персоналистского режима. Аномия 30 лет продолжала

17 Гудков Л.Д. Состояние массового антисемитизма и ксенофобии в условиях военных действий России на Украине // Вестник общественного мнения. 2023. N° 1—2 (134). С. 94—107.

18 Гудков Л.Д. Указ. соч. С. 106.

19 Медведев С.А., Томашов И.А. Политическая аномия в современной России. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 275—276.

доминировать в российской политике и к настоящему моменту стала привычным контекстом и общим фоном общественной жизни в стране.

Поражение массовых протестов в Москве зимой-весной 2011—2012 гг. породило дополнительный крайне негативный эффект у той части общества, которая тогда спонтанно ринулась в политическое участие. Митинги на Болотной площади и проспекте Сахарова, весенние прогулки с писателями по бульварам и молодежный «Оккупай Абай» — все это не принесло желаемых результатов. В итоге надежда на перемены к лучшему была убита в самых перспективных с точки зрения возможных политических перемен социальных слоях. В психологии это состояние называют «выученной беспомощностью», когда человек не имеет возможности повлиять на что-то (в нашем случае на политику) и отказывается от попыток что-либо изменить. Еще до войны этот термин начал часто использоваться применительно к политической (не)активности российского общества. Об этом феномене говорят и теперь, в том числе пытаясь найти пути преодоления выученной беспомощности. Однако пока эксперты в основном фиксируют проблему, практически не предлагая способов ее решения.

Состояние умов в России XXI в. приглашенный исследователь Принстонского университета Григорий Юдин характеризует в терминах деполитизации. В условиях путинского авторитаризма общество и избиратели выполняют функцию «народа по запросу». Его удел — частная жизнь, зарабатывание денег и потребление, любое коллективное действие в глазах власти выглядит подозрительным, а потому осуждается и рано или поздно наказывается. Вместе с тем по первому требованию сверху народ должен являться на избирательные участки, чтобы голосовать за власть и тем самым раз от раза подтверждать ее легитимность. После этого можно снова удаляться в частную жизнь. Внедрение системы электронного голосования в последние годы довело эту систему до совершенства. Граждане могут даже не видеться на избирательном участке: достаточно нажать на кнопку, и все — «твой долг выполнен, можешь идти дальше полоть грядки». В 2018 г. социологи заметили начавшуюся тенденцию к реполитизации сверху, но похоже, что власть решила оставить эти попытки как бесперспективные и вредные для себя.

Доминирующая в российском обществе негативная идентичность («мы хуже других») разрушает основы гражданской солидарности, эмпатии

и доверия[20]. Именно это печальное обстоятельство составляет главное препятствие на пути демократизации России и в значительной степени ослабляет ее перспективы.

Деполитизация, в основе которой лежит аномия и выученная беспомощность, неплохо подтверждается эмпирическими данными. Если посмотреть на проведенное Институтом социологии РАН исследование динамики политических предпочтений россиян в период путинского правления, картина окажется впечатляющая. 42% опрошенных в 2019 году признались, что не относят себя к сторонникам каких-либо идейных течений, еще 12% респондентов затруднились с ответом, 17% туманно высказались в пользу «сочетания разных идей»[21]. 71% российских респондентов либо откровенно признает свою аполитичность, либо скрывает ее за размытыми формулировками. Кажется, мы нашли главную проблему российского избирателя.

Таблица 2. Динамика идейно-политических предпочтений россиян, %, 2001—2019 гг.[22]

Идейные позиции	2001	2011	2017	2019
Относят себя к либералам, сторонникам рыночной экономики	7	5	5	6
К сторонникам коммунистов	12	12	8	11
К сторонникам обновленного, реформированного социализма (например, к социал-демократам)	4	6	6	7
Стоят за сочетание различных идей, избегая крайних и радикальных	16	17	14	17
Не являются сторонниками никаких идейных течений	39	41	43	42
Затруднились ответить	16	13	20	12

Если посмотреть на таблицу 2, станет понятно, что проблема аполитичности российских граждан совсем не нова. При этом число сторонников либеральных, социал-демократических и коммунистических взглядов в равной степени незначительно мало и представляет маргинальную группу политически активных граждан. Авторы исследования считают, что «общее соотношение условно идеологизированных и идеологически индифферентных россиян»

20 Гудков Л.Д. Негативная идентичность. Настроения населения России в ситуации кризисов и войны // Вестник общественного мнения. 2023. N° 1—2 (134). С. 169—170.
21 Петухов В.В. Указ. соч. С. 27.
22 Там же

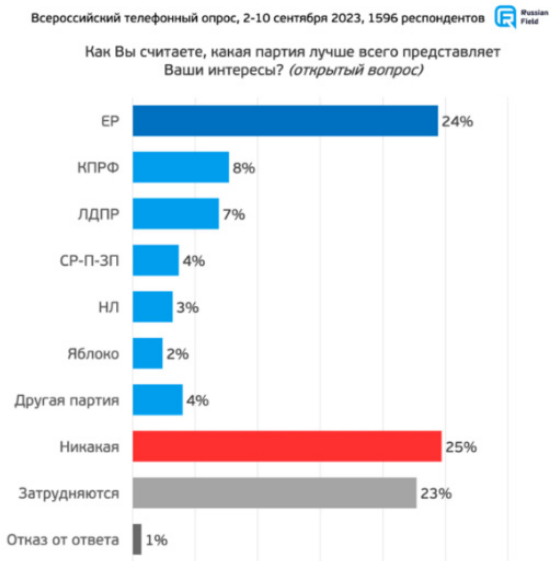
составляет 60% против 40%[23]. Однако среднее арифметическое суммы трех «безыдейных» ответов за первые два десятилетия XXI в. составляет 72,5%. Итого без малого три четверти россиян не имеют никакой политической позиции, либо высказывают ее крайне неопределенно. Воистину, эта цифра проливает свет на подлинный характер и масштаб катастрофы российского общества, переживаемый на протяжении всего путинского режима.

Приведенные данные в целом коррелируют с результатами исследования политических настроений и ожиданий в молодежной среде, проведенного Левада-центром в 2020 г. Тогда только 19% опрошенных россиян в возрасте от 14 до 29 лет ответили, что проявляют интерес к политике. 57% признались, что политикой не интересуются. Лишь 7% молодых респондентов заявили о готовности принимать участие в политической деятельности, а 66% не хотели бы этого делать. Получается, что в молодежной среде показатель увлечения политикой даже немного ниже, чем в целом по стране. Наличие политических взглядов так или иначе демонстрирует 20—25% россиян, а к политическому участию готовы менее 10%.

Не менее печально картина выглядит, если задать вопрос о представительстве интересов. Большинство участников последнего полстера Russian Field говорит, что их интересы не представляет ни одна из существующих партий (25%), еще 23% затрудняются с ответом. То есть половина граждан либо открыто признает, что их интересы никто не представляет, либо уходит от ответа на поставленный вопрос.

23 Петухов В.В. Указ. соч. С. 32.

График 2. Представительство интересов



Таким образом, в лучшем случае только четверть граждан России проявляет интерес к политике и демонстрирует наличие каких-либо стойких политических взглядов. При этом половина российских избирателей считает, что их интересы не представляет ни одна из существующих политических сил. Налицо ситуация политического вакуума, в котором царит использующая симулякры слабая и безальтернативная власть Путина.

Запрос на социальную справедливость

Наблюдаемый в сегодняшней России политический вакуум возник не сам по себе, но стал результатом проведенного в течение последних трех десятилетий неолиберального эксперимента. В этом году прошло ровно 30 лет с того момента, когда в результате расстрела Дома советов на Краснопресненской набережной российское государство поставило жирную точку на таких понятиях, как равенство возможностей для всех, социальные гарантии слабым и социальная ответственность для сильных. Если советское общество оказалось несбыточной мечтой о равенстве, то сменивший его «дикий капитализм» окончательно выкинул справедливость на свалку истории. Государство Ельцина и Путина открыто признало невозможность и ненужность справедливости в общественной повестке, тем самым отменив политику как таковую.

Аристотель определяет политику как «сотрудничество ради высшего

блага»[24]. Он раскрывает понятие высшего блага как справедливость, представляющую ту или иную форму равенства. Отменив справедливость в начале 1990-х, постсоветский режим уничтожил главную цель политического общения. Вслед за этим политика из общего дела нации превратилась в набор технологий по удержанию власти правящей коалицией элит. Путин 24 года своего правления ухитряется поддерживать эту систему на плаву за счет манипуляций и точечного террора.

Но несмотря на 30 лет политического вакуума, в России сохраняется возможность подлинной реполитизации. Возвращение политического возможно только в случае переосмысления и перезапуска повестки справедливости. Это ровно та точка, в которой сегодняшним российским элитам рано или поздно придется уступить требованиям общества. **Возвращение справедливости в публичную повестку станет основой не только реполитизации, но и расширения демократических свобод в стране.**

Помещение вопроса о справедливости (и как следствие, о равенстве) в центр политической повестки вовсе не означает возвращения в Советский Союз. Такое возвращение невозможно и никому не нужно, это хорошо понимают в сегодняшней России. Тот факт, что в социологических опросах постоянно возникает апелляция к опыту Сталина и советскому образу жизни, вовсе не означает реальной ностальгии по СССР и желания туда вернуться. За этим ресентиментом скрывается нечто другое — неудовлетворенная «потребность в солидарных общественных отношениях, в обществе с минимумом социальных рисков и с высоким уровнем социальных гарантий»[25]. С большой долей вероятности и «тоска по сильной руке» на самом деле не что иное, как желание институтов, способных гарантировать порядок и предсказуемость в отношениях между людьми. «Сильная рука» при ближайшем рассмотрении превращается из тени генералиссимуса в идею верховенства права. Просто в отсутствие релевантного политического языка люди используют клише, навязываемые им сразу несколькими недобросовестными кремлевскими спойлерами вроде КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России».

О том, что в России растет запрос на новую левую партию, качественные СМИ в России писали еще в 2018 г. Тогда же близкие к Администрации президента эксперты признавали, что «в России запрос на справедливость и правду традиционен». Правда, кремлевские политтехнологи не скрывали,

24 Aristotle. Politics. London: William Heinemann LTD; Cambridge, MA: Harvard University Press, 1932. P. 3.
25 Петухов В.В. Указ. соч. С. 35.

что видят в этом угрозу, и выстраивали манипулятивные стратегии борьбы с «драконом популизма». Кремлевские структуры продолжают внимательно отслеживать запрос на социальную справедливость и после начала войны. Об этом свидетельствует опрос ВЦИОМа об отношении россиян к социальной справедливости, проведенный вскоре после мятежа Евгения Пригожина. Согласно официально опубликованным данным, 36% опрошенных видят социальную справедливость в равенстве всех перед законом, 20% называют справедливым социальный порядок, при котором «положение каждого определяется результатами его труда», еще 19% видят справедливость в экономическом равенстве, понимаемом как отсутствие сильно выраженной разницы в доходах. Все это в целом отвечает общеевропейским представлениям о социальной справедливости.

Путинское государство делает все возможное, чтобы заблокировать запрос российского общества на социальную справедливость. Писатель и публицист Алексей Цветков в этой связи прямо говорил, что «политической заглушкой» на пути реализации левых идей в России служит КПРФ. К этому можно добавить слова кремлевского политтехнолога Евгения Минченко о необходимости многих «маленьких драконов», способных распылить голоса протестных избирателей и/или отвадить их от политического участия. Выдвигая на передний план неосталинистский дискурс и прочую архаичную тематику, они целенаправленно отпугивают и демотивируют значительную часть потенциальных избирателей. Эта технология заставляет протестный электорат отказываться от политического участия и оставаться дома во время выборов: их запрос на современное социально ответственное государство никто не готов удовлетворить.

Сложилась парадоксальная ситуация: Россия в целом остается обществом с большим левым потенциалом и запросом на изменение существующего порядка на принципах социальной справедливости, но эта левая повестка не находит должного отражения в программах существующих политических партий. Адекватной повестки социальной справедливости не предлагают ни кремлевские спойлеры, ни внесистемная оппозиция. На позиции последней сказывается сильное влияние идейных потомков либеральных реформаторов 1990-х, которые боятся возвращения коммунизма и русского фашизма одновременно, при этом власть и ее спойлеры симулируют левые идеи под прикрытием ностальгии. В итоге народ ушел в частную жизнь, где занят выживанием отдельно от государства — фактически в том, что Гоббс называл естественным состоянием. То, что жизнь человека в этом состоянии

«одинока, бедна, беспросветна, зверина и кратковременна»[26], более-менее доподлинно известно 80% россиян.

Правильный ответ на сформулированный в сегодняшней России скрытый запрос на социальную справедливость и есть способ возвращения в политику миллионов граждан страны. Речь при этом должна идти не о популизме, а о выполнении той социальной ответственности, которую должно нести современное демократическое государство. Именно этого хотят россияне больше всего, ради идеи справедливости они рано или поздно вернутся в политику, чтобы отстаивать собственные социальные права. Задача оппозиции состоит в том, чтобы понять желание народа и дать на него адекватный ответ.

Необходимое партнерство на пути к переменам

Задача демократизации существующего режима может выполнена только в случае возвращения политики в жизнь широких слоев общества. Поскольку политика есть партнерство ради общего блага, важнейшим условием обретения этого общего блага должно стать возвращение повестки социальной справедливости. Ее обеспечение предполагает прежде всего создание и соблюдение понятных и равных для всех правил игры. Это сделает жизнь элит и общества в целом более предсказуемой и стабильной. Справедливость предполагает верховенство права, которое и должно стать той «сильной рукой», о которой все последние 30 лет так мечтали в России. Именно власть права и институтов должна управлять жизнью людей в интересах их развития и процветания. Без консенсуса по этому вопросу невозможна никакая коалиция власти, способная обеспечить успешный демократический транзит.

Возможная точка консенсуса в элитах и обществе

Российская политическая элита больше всего хотела бы вернуть статус-кво, существовавшее до конца февраля 2022 г. Но чем дольше длится война, тем более призрачной выглядит такая возможность. Для сохранения остающихся позиций условная придворная партия «путинистов без Путина» может решить возложить всю вину на начальника и попытаться вернуться к устраивавшей их и стремительно утрачиваемой норме. Это может запустить процессы, способные вызвать верхушечный переворот и внезапное устранение действующего главы государства.

26 Гоббс, Т. Левиафан. М: РИПОЛ классик, 2016. С. 182.

Оппозиции, находящейся либо в эмиграции, либо глубоко законспирированной внутри страны, необходимо быть готовой к подобному ходу событий. **В момент падения путинской власти выиграет тот, кто окажется способен предложить массам образ желаемого общественного устройства и конкретный план по его достижению.** Элиты и общество воспримут этот образ будущего только в случае, если он не будет предполагать коренного разрушения существующих норм, правил и институтов, но при этом будет содержать понятные параметры справедливого порядка.

Элиты, исходя из чувства рациональности, должны согласиться с необходимостью возвращения социальной справедливости, предполагающей расширение общественного доступа к экономическим благам и политическому участию. Власть невозможно удерживать без ответственности, политической и социальной. Когда эта ответственность будет признана государством и коалицией правящих элит, свершится то, что некоторые авторы называют «достраиванием государства» в России.

Потенциальный состав политических акторов постпутинского транзита

Возвращаясь к фигуре первого президента Третьей республики, стоявшего во главе Франции до принятия новой конституции, следует отметить, что при всей своей сервильности режиму Наполеона III депутат законодательного собрания от карманной оппозиции Адольф Тьер позволил себе выступить с осуждением начала Франко-прусской войны. Его публичное заявление на какое-то время наложило на него клеймо национал-предателя, но позднее именно Тьер оказался человеком, способным принять бразды правления внезапно рухнувшей империей.

Глядя на сегодняшнее политическое пространство в России, мы можем обнаружить незначительное число потенциальных фигур, способных сыграть роль Тьера после того или иного способа устранения Путина из политического действия. Вряд ли сегодня можно всерьез рассматривать вариант с передачей кремлевского скипетра какому-либо преемнику. Скорее всего, уход действующего первого лица произойдет внезапно, что само по себе вызовет шок и коллапс в первую очередь в самой правящей верхушке. Ни один из высших чиновников сегодняшней путинской вертикали не захочет нести ответственность за выбывшего из игры патрона; вся вершина пирамиды власти может быть снесена в считанные дни и даже часы. И тогда настанет главное испытание для остающихся легитимных институтов власти.

Как может выглядеть развитие событий в этом случае?

Глава государства исчезает (причины — смерть, тяжелая болезнь, бегство или арест), премьер-министр и глава Совета Федерации отказываются от исполнения обязанностей. Новый спикер Совета Федерации вступает в должность и.о. президента и подписывает три указа:

- О прекращении боевых действий в Украине, выводе войск и начале мирных переговоров;
- Об освобождении всех политических заключенных;
- О введении в России режима чрезвычайной ситуации сроком на полгода.

Главой переходного правительства назначается известный «системный либерал», возвратившийся из корпоративного бизнеса. В обязанности нового премьера входит организация круглого стола политических и общественных сил страны на базе реанимированных Общероссийского гражданского форума и Центра стратегических разработок.

Новый председатель Конституционного суда, уважаемый общественный деятель и правозащитник, признает незаконными и отменяет действие неправовых законов и поправок в Конституцию.

За полгода административной элите удастся обеспечить транзит власти без избрания нового президента, подавив вооруженные выступления отдельных радикалов, перестроив партийно-политическую систему и обеспечив чувство социальной защищенности широким слоям общества.

Параллельно идет переформатирование партийного поля. Оставшимся крупным партиям придется договариваться о коалиции с вернувшимися из тюрьмы и эмиграции либеральными политиками. Молодые политики из КПРФ вполне способны создать на основе ее структур новую партию «демократического социализма». Небольшой сегмент справа будет оккупирован «патриотами России».

Сторонники «партии власти» «Единая Россия» либо уйдут со сцены, либо будут вливаться в соседние проекты.

В новой Государственной думе найдется место и популярным видеоблогерам, и политическим узникам, и старым партийным функционерам. После избрания нового состава Государственной думы нужно немедленно запустить процедуру принятия новой Конституции, по которой Россия будет объявлена парламентской республикой.

Глава XI

Как обеспечить поддержку и доверие россиян

Аббас Галлямов

Ссылаясь на неудачный опыт предыдущих демократических реформ, пессимисты утверждают, что и после Путина в России ничего хорошего не получится: тогда не смогли — значит, и теперь не сможем. На самом деле демократия далеко не всегда приходит с первого раза. В политологии существует точка зрения, согласно которой любой — даже неудавшийся — демократический опыт повышает шансы на успешную демократизацию в будущем. Сэмюэл Хантингтон, например, выделял «вторую попытку» в особый тип демократизации. Логика в том, что демократизируясь в первый раз, страны и правительства совершают ошибки, которые в конце концов ведут к падению демократии и установлению авторитаризма. Вторая попытка, по мнению исследователя, бывает в этом смысле более успешной — именно потому, что модернизаторы следующего поколения оказываются способны учесть ошибки предшественников и избежать их повторения.

Вот что Хантингтон писал в своем исследовании третьей демократической волны: «23 из 29 государств, демократизировавшихся в промежутке между 1974 и 1990 гг., имели предшествующий демократический опыт. <...> Большинство стран, бывших авторитарными в 1974 г. и не демократизировавшихся до 1990 г., не имели такого опыта. Таким образом, можно сказать, что в 1974 г. отличным способом предсказать, демократизируется ли какая-нибудь авторитарная страна в будущем, было понимание того, есть ли у нее демократический опыт вообще»[1].

Или вот еще, тоже из Хантингтона: «В 1970-е гг. многие авторитарные режимы столкнулись с проблемами в части своей легитимности из-за предыдущего демократического опыта. Можно сказать, что общественное сознание в них было заражено демократическим вирусом и даже если предшествующий демократический опыт в них нельзя признать успешным, в сознании народа засело, что по-настоящему легитимное правительство должно быть демократическим. Авторитарные правители там вынуждены бывают, таким образом, обосновывать свои претензии на

1 Huntington, S. The third wave. Democratization in the late twentieth century. University of Oklahoma press, 1993. P. 44.

власть демократической риторикой и доказывать, что именно их режимы являются по-настоящему демократическими».

Почему отечественные власти никак не могут решиться на отмену выборов, несмотря на то, что им этого очень хочется? Просто потому что это будет чрезвычайно непопулярным решением. При всей любви апологетов теории «уникальности российской цивилизации» к утверждениям обратного рода, наше общественное сознание тоже заражено этим самым «демократическим вирусом». Люди далеко не всегда понимают, как именно должны функционировать институты демократии и правового государства, но само желание сделать свой голос слышимым, наслаждаться свободой выбора и наличием набора неотчуждаемых прав у них безусловно есть.

Время от времени Левада-центр проводит опросы, замеряя, какие права являются для граждан наиболее востребованными. Вот важная закономерность: в последние годы приоритет начал явственно смещаться с тех прав, которые можно назвать материальными, в пользу тех, которые носят политический характер. Так, если в 2017 г. в числе наиболее важных право на медицинскую помощь называло 70% населения, то к концу 2021 г. этот показатель упал до 62%. Число людей, отметивших в качестве приоритетных право на социальную защиту и достойный жизненный уровень, снизилось с 57 до 52%. Право на работу, хорошие условия и справедливую оплату труда опустилось с 56 до 51%, а право на бесплатное образование — с 59 до 49%. При этом спрос на свободу слова вырос за то же самое время с 34 до 61%. Число респондентов, назвавших в качестве приоритета право на справедливый суд, увеличилось с 50 до 62%; право на получение информации — с 25 до 39%; право на свободу от насилия, унижений и произвола — с 38 до 44%; свободу совести — с 22 до 36%; право на участие в общественной и политической жизни — с 16 до 26%. Количество людей, выделивших в виде приоритета свободу мирных собраний, шествий, митингов и ассоциаций, выросло ровно в два раза — с 13 до 26%. Вопросы неприкосновенности имущества и жилища, а также права на владение частной собственностью не являются политическими в строгом смысле этого слова, однако в сегодняшних российских условиях рост спроса на них можно смело связать с усиливающейся проблемой государственного произвола. Так вот, значимость первой проблемы увеличилась с 46 до 53%, а вторая подросла с 40 до 46%. В общем, тренд вполне говорящий: в последние годы перед войной общество понемногу политизировалось, демонстрируя при этом явный крен в сторону ценностей демократии и правового государства. Что касается одновременного снижения интереса россиян к материальным правам, то оно доказывает,

что граждане страны живут «не хлебом единым» и не чужды определенного политического романтизма — вещи, для демократического транзита совершенно необходимой.

А еще имеет смысл ознакомиться с данными исследования ЦИРКОН, проведенного весной 2021 г. Тогда социологи специально проверили отношение граждан к некоторым «антидемократическим» утверждениям, активно используемым сторонниками нынешней власти, и выяснили, что они совсем не так популярны, как принято считать. Выбирая между формулировкой «для достижения высшей цели или общественного блага иногда можно выйти за рамки закона» и заявлением, что «переступать через существующие законы нельзя ни при каких обстоятельствах», с первым вариантом согласилось 33% опрошенных, а со вторым — 55%. Выбирая между утверждением «интересы государства важнее интересов отдельных граждан» и формулировкой «интересы граждан важнее интересов государства», в пользу государства высказалось 26% опрошенных, а в пользу граждан — 59%. Будучи спрошенными о том, должны ли выборы всегда быть альтернативными или в некоторых ситуациях можно разрешить и безальтернативные выборы, 87% заявило, что альтернатива должна быть всегда. О своей приверженности противоположной точке зрения сказали лишь 7%.

Сошлюсь и на личный опыт. В 2015 г. — на пике «крымского консенсуса» — мы проводили в одном российском регионе серию фокус-групп. В числе прочего спросили респондентов: должны ли местные власти — а они там были вполне рейтинговые, — всегда ориентироваться на мнение людей или они должны уметь иногда пойти против общественного мнения, особенно в ситуациях, когда им предстоит принять стратегически верное, но непопулярное решение? Все участники заявили, что власть должна всегда следовать пожеланиям жителей. Модератор стал уточнять: «Но ведь иногда бывают ситуации, когда предлагаемое людьми решение является популистским. На первый взгляд оно хорошее, но в конечном счете оказывается неправильным». Он привел пример: «Вот строили у вас пару лет назад несколько развязок, люди были недовольны. Спроси их тогда — они бы остановили стройку, а сейчас всем хорошо – пробок стало меньше. Выходит, что власти, настоявшие тогда на своем вопреки мнению местного населения, были правы?» Большинство осталось при своем мнении: власти не должны принимать решения, игнорирующие мнение людей, ни при каких обстоятельствах.

В общем, демократия — по крайней мере на нормативном уровне, — в

России уже вполне проросла. Использованное Хантингтоном сравнение с вирусом представляется мне удачным. Многие вирусы именно так и работают: незаметно присутствуют в организме и, пока тот крепок, никак не проявляют себя. Стоит, однако, ему ослабеть — и вирус вступает в дело. Российская власть сейчас как раз слабеет.

Не смешивать политические и экономические реформы

Говоря о предстоящих демократических реформах, следует помнить, что они стартуют не в вакууме, а в условиях конкретной политической ситуации, поэтому отношение населения к ним будет определяться не только их содержанием, но и спецификой момента. **Одно дело, если демократизацией займется отступающий режим, который попытается таким образом адаптироваться к общественному запросу и сохранить себя, и совсем другое — если реформы предложит новая, недискредитированная пока еще власть.** В первом случае права на ошибку у реформаторов не будет; во втором люди, скорее всего, согласятся повременить с результатом и предоставят им некоторый карт-бланш.

Принципиально важно, кто именно войдет в состав правящей коалиции: окажутся ли это умеренные политики в духе Александра Керенского — или власть захватят радикалы вроде большевиков. От того, кто начнет реформы, будет зависеть и то, кто окажется в числе ее критиков. Если перемены запустит условный Михаил Горбачев, то справа не него будет давить условный Борис Ельцин. Он будет дискредитировать действия реформаторов как половинчатые, недостаточные и слишком медленные. Консолидировать общественную поддержку умеренным в этой ситуации будет не так-то просто — гораздо сложнее, чем новому Ельцину, против которого выступят только «бывшие»[2].

Принципиальное значение будет иметь, чем закончится война с Украиной. В случае, если она завершится очевидным поражением российской армии, деморализованные сторонники авторитаризма еще долго не сумеют поднять голову. Они в буквальном смысле слова разойдутся по своим кухням и будут пить горькую, жалуясь на то, «какую страну проворонили». Если же результаты войны не будут разгромными и будут допускать двойное толкование, то полной демобилизации z-лагеря

2 Критиковать радикал-реформаторов будут, конечно, и умеренные сторонники реформ, но от их критики будет легко отмахнуться, зачислив критиков в ряды «бывших».

не произойдет. В этом случае реформаторам придется намного труднее.

В общем, точно обрисовать сценарий, по которому пойдут преобразования, сейчас невозможно. Можно попробовать, однако, обозначить некие общие закономерности и дать некоторые рекомендации.

В чем можно быть уверенным, так это в том, что **организаторам предстоящих преобразований придется гораздо легче, чем их предшественникам из 90-х**. Во-первых, таких непопулярных шагов, как массовая приватизация, сейчас не предвидится. Если перераспределение имущества и случится, то это не будет превращение общественной собственности в частную. Скорее это будет движение в обратном направлении — неправедно нажитое имущество путинских олигархов будет изыматься у них с помощью судебных решений либо в пользу государства, либо в пользу тех собственников, у которых они его отобрали при Путине. Причин возмущаться по этому поводу у граждан страны не будет. Защищать ковальчуков и ротенбергов? Увольте! Более того, происходящему совсем несложно будет резко добавить популярности. В своей книге «Как убить дракона?» Михаил Ходорковский предлагает использовать часть конфискованных у путинского окружения средств для наполнения специального фонда, из которого будут финансироваться социальные расходы граждан. Нет никаких сомнений, что если указанный шаг будет сделан, он существенно повысит котировки реформаторов[3].

В целом большинство предстоящих реформ будет отвечать общественному запросу. Создание независимой судебной системы и отказ от телефонного права? Люди давно об этом мечтают. Децентрализация системы управления страной в виде возврата к принципам федерализма и наполнения реальным содержанием института местного самоуправления? Трудно придумать что-нибудь более популярное.

Как отмечено выше, на нормативном уровне идеалы демократии и правового государства россияне практически уже усвоили. Навязывать непонятные и чуждые народу ценности не понадобится. Помимо этого,

3 Поиск оптимального соотношения темы демократических реформ с идеалами перераспределительной справедливости станет самым серьезным тестом на политическое мастерство для будущего демократического правительства. Ему предстоит пройти по лезвию бритвы: дать основным группам населения ощущение восстановления справедливости через перераспределение национального богатства от богатых к бедным, не отпугнув при этом ядро сторонников демократии, которые могут воспринять подобные шаги как популизм.

с институциональной точки зрения ситуация сейчас намного легче, чем в начале 90-х. Базовые структуры демократии — конкурентные выборы, многопартийность, разделение властей, — давно сформированы, их не надо создавать с нуля. Все, что нужно, — это наполнить их реальным содержанием. Здесь есть обо что споткнуться, однако это совсем не то, что было в случае с СССР, когда опереться на прежнюю институциональную среду у реформаторов вообще не было возможности.

Одной из важнейших проблем 90-х стало наложение структурных экономических реформ на политические преобразования. Первые запустили процесс, известный в литературе как первоначальное накопление капитала. Дух эпохи такового накопления обычно оказывается очень меркантильным и циничным. Идеалам общественного служения — крайне необходимым для проведения политических реформ, — прорасти в таких ситуациях бывает очень сложно, практически невозможно. В ситуации, когда все вокруг «делают деньги», когда в одночасье возникают миллиардные состояния, а кумирами молодежи и новыми «хозяевами жизни» становятся нувориши, политикам очень трудно отказаться от соблазна направить свое влияние не на реализацию корыстных интересов осаждающих их групп влияния, а на поиск идеального баланса ветвей власти, защиту принципа свободы слова, демократизацию и прочие абстракции.

Таким странам, как США или Великобритания, в этом смысле повезло гораздо больше, чем России. У них процессы формирования демократических институтов и капиталистических отношений не были спрессованы в несколько лет. Они оказались сильно растянуты во времени. Периоды доминирования ценностей дикого капитализма чередовались там с более «романтическими» эпохами демократических реформ, а не накладывались на них и не блокировали, как было у нас в 90-е. Вторые очень органично вырастали из первых. Прогрессивистская эра в США, например, стала возможной именно благодаря общественному запросу, сформировавшемуся как реакция возмущения многочисленными злоупотреблениями «позолоченного века». То же самое можно сказать и про демократические реформы викторианской эпохи, выросшей из эксцессов периода огораживания и промышленной революции конца XVIII в.

Постсоветские элиты были, по сути, детьми демократической революции, от этих людей можно было ожидать некоторого «романтизма». Революции всегда выносят на поверхность немалое число романтиков.

Собственно, именно так социумы обновляют себя — через приход к власти людей, разделяющих возвышенные идеалы народовластия и прав человека. У нас эти люди в политике, к сожалению, не закрепились — во всяком случае, на ведущих ролях. Помимо отсутствия люстраций, им помешало то, что одновременно с политическими преобразованиями в стране были запущены экономические реформы. Общегосударственная собственность тогда становилась частной, в воздухе витал запах сказочных богатств, и это мешало бескорыстно заниматься политикой. Соблазн больших денег был слишком велик, идеализму в их присутствии попросту не осталось места. Как сказал по другому поводу Василий Ключевский, «столкновение политических идей сопровождалось борьбой экономических состояний».

Думаю, новому российскому режиму имеет смысл извлечь из всего этого урок на будущее. Конечно, полностью развести темы демократических реформ и перераспределения накопленных богатств не получится. Заниматься придется и тем, и тем. Но власти должны будут продемонстрировать свое намерение максимально дистанцировать одно от другого. Между людьми и институтами, которые будут заниматься указанными вещами, должна быть воздвигнута настоящая «китайская стена» — примерно такая же, что применяется в инвестиционном банкинге. Возможно, для рассмотрения исков о конфискации собственности путинского окружения и ее возврата прежним владельцам будет иметь смысл создать систему специализированных трибуналов, которые будут отделены от судов общей юрисдикции. Нынешнему российскому истеблишменту эта мысль покажется абсурдной, но, строго говоря, занятие политикой вовсе не обязательно предполагает в качестве цели личное обогащение. Политическая коррупция есть во всех странах, но во многих она является исключением, а не правилом.

Общество должно видеть, что новая власть осознает проблему и пытается с ней бороться. С учетом того факта, что путинский режим имеет репутацию очень коррумпированного, добиться общественной поддержки с помощью демонстративной отстройки от предшественника именно по этой теме будет для новой власти легче всего. Различные антикоррупционные программы, проекты, проверки, постоянное демонстративное внедрение и использование лучших мировых практик в этой части должны стать постоянным фоном действий постпутинского режима.

Сохранить сильный центр под демократическим контролем

Пожалуй самой взрывоопасной проблемой, с которой столкнутся новые власти, будет национальный вопрос. Когда-то именно на нем поскользнулись реформаторы советской эпохи. Да и феномен Путина тоже в значительной степени вырос из него. Борьба с региональной фрондой, которую новый президент с пафосом называл «сшиванием России», стала одним из ключевых кремлевских проектов во время первого срока президентства Путина.

Нет никаких сомнений в том, что как только российские регионы почувствуют ослабление федеральной власти, они тут же резко качнутся в сторону от нее. Спрос на критику Москвы колоссальный — и в элитах, и среди населения. Путинская сверхцентрализация настолько всем надоела, настолько всех раздражает, что удержать ситуацию в нынешних рамках точно не получится. В ходе упомянутого выше опроса ЦИРКОН полстеры спросили россиян о том, должна ли большая часть собираемых налогов уходить в центр на федеральный уровень или она должна оставаться в регионах и распределяться региональными властями. В пользу центра высказалось лишь 14%, в поддержку регионов — 77%.

В национальных республиках такие настроения неизбежно приобретают этнический окрас. Как только этническая интеллигенция почувствует, что металла в голосе Москвы стало чуть меньше, она тут же приступит к «возрождению национальных культур» и «спасению национальной идентичности». Державная идеология дискредитировала себя и держится исключительно за счет административных усилий. Как только власть ослабеет, выяснится, что «скрепы» проржавели. Как в конце 80-х, возникнет идеологический вакуум, и точно так же его заполнят этнонационалисты. Их активизация обязательно приведет к росту недовольства значительной части русского населения: последнее выступит против таких, например, шагов, как включение национальных языков в школьные программы в качестве предмета, обязательного к изучению, и это безусловно приведет к росту озлобленности наиболее этнически озабоченных групп местного населения. Противоречия в результате подобного рода эскалации могут быстро перерасти в жесткое межнациональное противостояние.

Что в этой ситуации смогут сделать новые власти?

Первый гипотетический вариант — максимальная уступка регионам и

децентрализация. Проблема в том, что никакого чувства благодарности по отношению к реформаторам регионы испытывать не будут. Как всегда бывает в подобных случаях, они решат, что сами всего добились, и будут требовать все большего. При этом «движение в направлении развала России» приведет к росту недовольства в поле федерального общественного мнения. Здесь возникнет очень серьезный риск: угроза распада России, будучи поставленной в повестку, способна вновь мобилизовать в политику выпавших было из нее сторонников авторитаризма[4]. Консолидировать значимые группы избирателей с помощью борьбы против демократических преобразований per se им будет сложно, а вот выступление с призывом остановить распад страны вполне способно это сделать. К тому же стоит иметь в виду, что в регионах могут начать возникать новые «султанаты» — недемократические режимы, опирающиеся на активно создаваемые сейчас ЧВК местных нуворишей, — и это тоже будет работать против реформаторов. Все это будет способствовать усилению запроса на «наведение порядка» и «восстановление законности».

Конечно, новое правительство может попытаться занять жесткую позицию: экономической и культурной децентрализации в определенных объемах — да, политической — нет. Проблема в том, что наверняка найдутся регионы, которые будут настаивать на своем. Что с ними делать? Найдутся ли у новой власти ресурсы, чтобы использовать против них силу? Вряд ли. Во-первых, большинство граждан страны подобного сценария не одобрит, а игнорировать общественное мнение новой демократической власти будет сложно. Даже если попытаться «стукнуть кулаком по столу», получится неубедительно — примерно как у Ельцина во время

4 Чтобы представить себе, как это может произойти, достаточно вспомнить историю прихода в политику Гитлера. Как известно, первым шагом в ней для будущего фюрера стало вступление в только что образовавшуюся Немецкую рабочую партию, которую он впоследствии и возглавил, преобразовав ее в НСДАП. Приглашение о вступлении он получил после страстной речи, направленной против идеи отделения Баварии, которую он произнес на партийном собрании в одной из пивных Мюнхена. Как вспоминал впоследствии в «Майн Кампф» будущий создатель Третьего рейха: «С меня было довольно и я уже собирался уходить, как вдруг было объявлено, что теперь начнется свободная дискуссия. Я решил послушать <...> профессор неожиданно заявил, что он готов встать «на почву фактов», но тем не менее советует молодой партии самым настоятельным образом, чтобы она прибавила в свою программу один важный пункт, а именно отделение Баварии от Пруссии. <...> Тут я не выдержал и тоже записался в число желавших говорить. Я резко отчитал ученого профессора и в результате мой ученый еще до того, как я успел закончить свою речь, удрал как собака, политая водой». После выступления партийцы пригласили Гитлера в свои ряды, он согласился, а что было дальше — хорошо известно.

Первой чеченской войны. Голоса сторонников «единой и неделимой» не приобретешь, а вот поддержку значительной части либерального лагеря потеряешь.

Но даже в случае, если новые власти проигнорируют общественное мнение, мотивировать армию у них все равно не получится. Попытки использовать силу могут привести к чему-то вроде того, что происходило во время чеченской кампании: военные совершенно не понимали логики происходящего, ведь с их точки зрения Чечня не делала практически ничего из того, чего не делали Татарстан с Башкортостаном, однако тех федеральные власти не только не трогали, а как бы даже поощряли, а этих — приказали убивать. В этой ситуации армия была совершенно ни на что убедительное не способна. Смысл в ее действиях появился только в 1999 г., когда террористы попытались вторгнуться на территорию России. В том случае, если новые сепаратисты ничего подобного делать не будут, удержать их силой будет крайне непросто.

Если вывести за скобки силовой сценарий, то единственным способом убедить сторонников отделения остаться в составе России остается подкуп. Придется отдать им столько ресурсов и полномочий, что от федерального центра в отношениях с ним после этого сохранится одно название. При этом есть риск, что за пионерами последуют и другие регионы. «Если им можно, то почему нам нельзя?» — с этой логикой сложно спорить. Все это быстро дискредитирует новое правительство, а заодно дискредитирует и проводимые им реформы. Власть, которая ничем не управляет, не уважают.

Этого сценария надо всеми силами избегать. Дальше определенного уровня разумной децентрализации в своих уступках регионам лучше не идти. Если кто-то из них объявит о своем намерении выйти из состава страны, давать добро на это вовсе не обязательно. Можно занять позицию непризнания такого шага (строго говоря, с точки зрения закона он и не может быть признан), однако отказаться от попыток силового удержания сепаратистов в составе России. Переговоры о судьбе региона можно отложить и на 5, и на 10 лет. Столкнувшись со сложностями независимого существования, он и сам может передумать. Миру известны истории разворотов подобного рода: к примеру, Шотландия с ее многовековой традицией борьбы за независимость на референдуме 2014 г. проголосовала за то, чтобы остаться в составе Великобритании.

Решая проблему этносепаратизма, важно не впадать в пафос и эмоции. Нужно понимать, что национальные республики требуют отделения не со зла, а потому что у них, по сути, нет выбора. Логика примерно следующая:

«Мы бы могли остаться в составе единой России на условиях реального федерализма, но ведь мы уже знаем, что Москва нам сегодня федерализм дает, а завтра отнимает. Остаться с ней — значит зависеть от ее настроения, а мы этого не хотим».

Единственное, что в этой ситуации можно сделать, — это попытаться объяснить представителям регионов, что сохранить разумную децентрализацию можно только вместе, общими усилиями. Формула простая: если вы будете требовать себе слишком многого, то дождетесь, что нам на смену придет очередной Путин и прижмет вас к ногтю. Лидеры национальных республик 90-х совершили эту ошибку — разобрали страну практически на запчасти и спровоцировали мощный всплеск запроса на централизацию, жертвой которого их республики потом и пали. Не повторите их ошибок.

Можно попробовать заключить с лидерами федералистского движения что-то вроде пакта Монклоа, с помощью которого испанские политики смогли когда-то обеспечить относительно гладкий транзит от авторитаризма к демократии. Строители нового режима должны договориться о самоограничении своих аппетитов. Проблема здесь не только в том, что в российской политике компромиссы не в чести (в Испании когда-то тоже так было, достаточно вспомнить Гражданскую войну), но еще и в том, что российские либералы склонны признавать только индивидуальные права граждан, считая коллективные права наций и других социальных групп пустым звуком. У либералов безусловно возникнет соблазн проигнорировать требования этнической интеллигенции — сценарий, которого лучше избежать, потому что игнорирование будет способствовать отчуждению регионов и накоплению потенциала для взрыва.

В целом необходимо будет проводить курс на укрепление тех институтов, которые «централизуют» политический процесс — таких, как партии, — и по возможности ослаблять игроков, работающих на раскрутку центробежных сил. Одной из потенциально серьезных проблем представляется недооценка роли политических партий представителями российского оппозиционного движения. В своей упомянутой выше книге Ходорковский критикует партии за слабость, предлагая вместо них сделать ставку на федерализм и регионы. Но если партии так и останутся слабыми, то ни федерализм, ни регионы демократию не спасут. Надо создавать условия для укрепления института партий, а не искать, чем их подменить. Первое, что можно сделать, — это отказаться от одномандатных

округов и перейти к пропорциональной системе избрания депутатов Госдумы. Возможно, аналогичную меру будет иметь смысл реализовать и в отношении региональных законодательных собраний.

В настоящий момент ключевым инструментом ослабления партий являются региональные элиты. Контролируя избирательный процесс на местах и обеспечивая избрание нужных одномандатников, они ставят последних в зависимость от самих себя и далее — от Кремля. Одномандатник лоялен тому, кто обеспечил его избрание, а это административный ресурс. Партия для одномандатника вторична.

Подобное положение дел на какое-то время сохранится и после падения режима. Нужно понимать, что в российской провинции, во многих ее частях местные элиты достаточно жестко контролируют избирателей. Замена Путина демократическим правительством автоматически к изменению этой ситуации не приведет. Если ты директор градообразующего предприятия, а другой работы в округе нет, то независимо от того, что происходит в Москве, здесь, в глубинке, ты еще долго будешь выигрывать любые выборы. Тем более если в условиях всеобщего хаоса ты успел обзавестись своей ЧВК.

Надо быть готовыми к тому, что и после падения нынешнего режима на протяжении какого-то периода времени провинция будет присылать в парламент местных «хозяев жизни» или их ставленников. Объединив усилия, они смогут создать реформаторам серьезные проблемы и заблокировать многие необходимые преобразования.

Чтобы избежать подобного развития событий, механизмы выдвижения кандидатов и формирования предвыборной повестки лучше централизовать. Для этого и нужен отказ от одномандатных округов и переход к голосованию по партспискам. Первые постреволюционные выборы должны быть выборами по ключевым вопросам большой политики, а местным баронам с их обещаниями решить все проблемы округа места там быть не должно. **Парламенту, который будет заниматься реформированием России, нужны будут депутаты-законодатели, а не лоббисты местных интересов.** В конце концов, для заботы о последних у населения есть губернаторы.

Да, сейчас кажется странным рассуждать о необходимости централизации политического процесса. В условиях тотальной централизации актуальным представляется думать о ровно противоположном. Но потребность в децентрализация настолько очевидна, а запрос на нее столь силен, что она в любом случае случится.

Тысячи агентов по всей стране будут ее требовать и организовывать. Центру ничего этому противопоставить не удастся. Вот тут-то и возникнет угроза, что вместе с водой мы выплеснем и ребенка.

В соответствии с давней российской традицией кидаться из крайности в крайность сторонники реформ бросятся разваливать ненавистную систему, доведя ее в итоге до коллапса. Радоваться этому могут только фанаты абстракций — люди, неспособные почувствовать динамику политического процесса, неспособные понять, что именно в этот момент возникнет главная угроза постпутинским демократическим реформам.

Как я уже упоминал, постановка в повестку вопроса о распаде страны мобилизует консервативные группы населения и даст шанс политикам путинского типа вновь протоптать путь к их сердцам («отечество в опасности»). Именно эта активизация консерваторов может похоронить надежду на успешную демократизацию России. Чтобы этого не случилось, вопросами ее территориальной целостности должны озаботиться сами реформаторы. Избирательная система тоже должна быть соответствующей. Только в этом случае децентрализация будет носить осмысленный характер и не превратится, как это было в случае с СССР, в разгул разрушительной стихии. Тогда и новый «собиратель земель российских» в конце концов не появится.

Пренебрежительное отношение к институту политических партий (они, мол, непопулярны и вообще устарели), столь характерное для современной российской политики, совершенно недопустимо. Устарели, да — об этом на Западе тоже давно говорят, лет 30 как минимум, — но ничего другого вместо партий человечество пока не придумало. Какие-то отдельные их функции, конечно, могут исполнять и другие институты — например, СМИ, — но в целом их заменить пока нечем.

Надо понимать, что демократизация России приведет к росту политического участия масс, а главной организационной формой такового являются именно партии. В конце концов, партия — это не более чем объединение неравнодушных граждан, разделяющих определенные ценности и имеющих схожие политические представления. Почему, например, Англия и Америка 100 лет назад избежали революции, а Россия нет? Там ведь тоже на протяжении XIX в. шла индустриализация и формировался рабочий класс. Он тоже подвергался эксплуатации и добивался для себя социальных, а затем и политических прав. Там были и забастовки, и вооруженные столкновения с полицией, однако революций все-таки не произошло. Потому что в указанных странах, в

отличие от России, к тому моменту, когда в политику стали входить новые группы, уже сформировались сильные партийные системы. Политическая инфраструктура этих стран смогла интегрировать новых участников политического процесса, направив их энергию в мирное русло.

Формула устойчивости модернизирующихся обществ давно известна: темпы институционализации политических систем должны превышать скорость политизации населения. Перед тем как предоставлять политические права прежде лишенным их субъектам, нужно создать инфраструктурную среду, в рамках которой их политизация будет осуществляться. Важнейший элемент указанной среды — это партии.

Крайне важно понимать, что для успеха реформ необходимо будет сохранить управляемость страной — причем речь тут идет не только об отношениях между центром и регионами, но и о распределении властных полномочий на общенациональном уровне. Сделать это будет очень непросто, потому что сохранение управляемости будет противоречить естественно доминирующему после падения авторитаризма желанию максимально ослабить политический центр.

Надо иметь в виду, что после смены режима говорить от имени дискредитировавших себя при Путине государственных институтов будет непросто. В любом конфликте федеральной бюрократии с представителями гражданского общества, СМИ, интеллигенции, российскими регионами, Украиной, мировым сообществом и так далее общественное мнение будет всегда на стороне последних. Буквально все будут исходить из презумпции виновности государства — даже значительная часть чиновничества. У последнего в буквальном смысле слова появятся комплексы.

Этот момент станет самой опасной ловушкой, которая возникнет на пути российского правительства и российского общества. Соблазн вылечить головную боль с помощью гильотины будет очень велик. Число желающих не просто разогнать опостылевший путинский истеблишмент, но и разгромить само здание, в котором тот заседал, будет огромным (вспомним вековую любовь крестьян к погрому барских усадеб). Отстаивать легитимные интересы государства в такой атмосфере будет очень сложно.

Ключевой вопрос, на который предстоит ответить будущим российским реформатам, — это то, насколько централизованной должна быть следующая политическая система страны. С одной стороны, если социум хочет избежать возрождения авторитаризма, то естественным представляется максимальная децентрализация и создание

многочисленных противовесов главному субъекту властвования. С другой стороны, россияне привыкли к «сильной руке» и если долго не будут ее видеть — тем более, если ее отсутствие совпадет по времени с падением уровня жизни — они вновь могут ее возжелать. Тогда возникнет риск появления нового Путина, требующего «наведения порядка».

Чтобы избежать подобного сценария, ощущения «безвластия» в стране возникать не должно. Для этого придется сохранить сильный политический центр, обеспечив, однако, за ним строгий демократический контроль.

Чтобы понять, о чем идет речь, имеет смысл сравнить два государства, между которыми у нас принято ставить знак равенства, хотя делать этого ни в коем случае нельзя, — США и Великобританию. В поиске оптимального соотношения принципов демократической представительности и управленческой эффективности они пошли совершенно разными путями. Американцы предпочли децентрализовать систему, положив в ее основу принцип сдержек и противовесов; англичане — поставили во главу угла идеалы управляемости.

В разгар финансового кризиса 2008 г. председатель британского казначейства Элистер Дарлинг, только что одобривший выдачу правительственных гарантий местным банкам, публично рассуждал о том, как он рад, что «в отличие от многих зарубежных коллег у меня есть полномочия принимать такие решения — невзирая на несогласие Банка Англии, — без необходимости запрашивать разрешение парламента»[5]. Бывший американский посол в Британии Раймонд Зейтц описывал все это следующим образом: «Вспоминая расколотую, фракционную американскую политику, приезжающий в Британию житель США с удивлением видит, насколько свободно чувствует себя британское правительство. Когда я только начинал здесь жить, в 70-е годы, мне понадобилось немало времени, чтобы осознать, что правительство Великобритании, опирающееся на простое большинство в нижней палате, вольно делать то, что считает нужным. <...> Я искал конституционные сдержки и институциональные противовесы, которые могли бы ограничить власть британского правительства, но не мог их найти»[6].

В США дело обстоит ровно противоположным образом. Вот что,

5 Wright, T. British politics. Oxford University press, 2013. P. 52.
6 Ibid., PP. 12—13.

например, писал об этом в своей знаменитой статье America in Decay Фрэнсис Фукуяма: «Институциональным приоритетом США, опирающимся на давнюю традицию недоверия к правительству, характерную для этой страны, стало формирование и развитие институтов, ограничивающих государство, — таких как суды и законодательные органы». Автор подробно рассказывает, что те правительственные функции, «которые в Европе реализуются усилиями бюрократического аппарата, управляемого исполнительной властью, в Америке исполняются судами и законодателями». Рассуждая об американском государственном устройстве, Фукуяма использует понятие ветократии. Он пишет, что США исторически были зациклены на формировании системы сдержек и противовесов, что в итоге и привело к заметному снижению эффективности государственной машины, временами напоминающему паралич. Исследователь противопоставляет Америке Британию: «Полной противоположностью является так называемая Вестминстерская система, которая развилась в Англии в годы, последовавшие за Славной революцией 1688 г. Она является одной из наиболее решительных в демократическом мире и в чистом виде содержит очень мало ограничителей. По крупному, у жителей Британии есть только один серьезный формальный инструмент, с помощью которого они могут ограничивать всевластие своего правительство, — право время от времени избирать парламент (традиция свободных СМИ — это еще один серьезный неформальный ограничитель). Во всем же остальном система не столько распределяет власть, сколько концентрирует ее. Чистая Вестминстерская система имеет только одну всемогущую законодательную палату — ни отдельного президента, ни сильной верхней палаты, ни писанной конституции, на предмет соответствия которой суды могли бы проверять действующее законодательство, ни федерализма, ни конституционно закрепленных полномочий местного самоуправления. Плюс к этому — мажоритарная избирательная система, которая, будучи помноженной на сильную партийную дисциплину, воспроизводит двухпартийную систему и уверенное парламентское большинство».

Говоря о полномочиях первого лица в Америке, нельзя не процитировать ее бывшего президента Гарри Трумэна: «Я только тем и занимаюсь, что целыми днями пытаюсь убедить людей сделать то, что они на самом деле должны делать без меня. Это единственное право, которое у меня есть». Комментируя избрание генерала Эйзенхауэра президентом, Трумэн сказал: «Бедный Айк, он сядет за стол и начнет командовать: сделайте то, сделайте это... и ничего не будет происходить. Это ведь не

армия»[7].

Я позволил себе столь длинные цитаты, потому что считаю крайне важным донести до российской аудитории мысль о том, что проблема является гораздо более глубокой, чем выбор между демократией и авторитаризмом. Демократии тоже бывают очень разными, и от того, насколько грамотный выбор соответствующей ее формы осуществят российские реформаторы, зависит, насколько убедительной она окажется в глазах граждан страны.

В завершение темы напомню, что даже в Америке с ее давней традицией недоверия к бюрократии наибольшими симпатиями населения пользуются структуры, наименее подконтрольные обществу, — военные, спецслужбы и Федеральный резерв. Их уважают за то, что они способны get things done. Структура же наиболее демократическая — Палата представителей пользуется наименьшей поддержкой граждан именно за то, что погрязла в дискуссиях и ни на что не способна.

Процитированная выше мысль Фукуямы о давней традиции недоверия к правительству, с помощью которой он объясняет, почему американская политическая система является именно такой, какой является, представляется очень важной вот в каком смысле. Формируя систему политических институтов, нужно учитывать эти традиции. Да, они часто бывают отжившими и ненужными, поэтому иногда их нужно уметь отбрасывать. Но даже в этом случае их надо иметь в виду — хотя бы для того, чтобы понимать, что именно здесь возникнет проблема с общественным мнением. Если же традицию можно не отбрасывать, если можно учесть ее хотя бы в какой-то небольшой части, если можно встроить ее в новую систему без сильного ущерба для ее качества, то лучше это сделать.

Объяснять реформы надо будет не только через «так лучше», но и через «на Руси так всегда делалось». Строителям постпутинской России нужно будет воспеть российскую демократическую традицию. Если вы посмотрите, например, как оправдывал необходимость своего «правого поворота» Рейган, и сравните с тем, как свои реформы объясняли российские либералы 90-х, то увидите, что первый продвигал свои идеалы не столько потому, что они правильные, сколько потому, что они исконно американские. Рейган говорил, что по роковому стечению обстоятельств

7 Цит. по: Brown, A. The myth of the strong leader. Political leadership in the modern age. Basic books, 2014. P. 15.

США когда-то отклонились влево, но теперь пришла пора вернуться к истокам. Российские же либералы апеллировали не к истории, а к логике. Мол, неважно, как было раньше, важно, сделать так как правильно; вот такой общественный строй правильный, а вот такой, наоборот, — неправильный. **Неудача российских либералов 90-х показала, что история обладает в глазах избирателей большей притягательной силой, чем логика**. Российским либералам будущего предстоит расширить линейку используемых аргументов, сделав упор на собственную историю. В конце концов, Россия — это не только Иван Грозный и Сталин. Наше прошлое знавало и весьма демократическую по меркам своего времени Новгородскую республику, и земские соборы, и боярские думы, и нестяжателей, и реформы Александра II. В конце концов, это о наших предках Прокопий Кесарийский писал: «Эти племена, славяне и анты, не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве, и поэтому относительно всех счастливых и несчастливых обстоятельств у них решения принимаются сообща». Таких вещей много, их надо будет извлекать на поверхность, всячески раздувая их значимость. **Либералам предстоит дать консерваторам бой за свою собственную версию российской истории**.

Вообще надо иметь в виду одну важную психологическую особенность успешной революции. Большинство идет в нее не столько ради построения нового общества, сколько для того, чтобы восстановить попранный «исконно существовавший порядок». Рассказ об этом попрании — важная часть революционного дискурса. Во время Английской буржуазной революции ее лидеры объясняли последователям, что роялисты — это потомки уничтоживших традиционные английские вольности норманнов, в то время как революционеры являются потомками англосаксов, время реванша которых наконец пришло. Вожди Французской революции говорили, что простой народ в их стране — это потомки свободолюбивых галлов и римлян, в то время как аристократия происходит от узурпировавших власть франков. Благодаря этим интерпретациям революционеры в глазах большинства выглядели не столько как создатели чего-то невиданного, сколько как люди, боровшиеся за восстановление когда-то существовавшего в их странах «золотого века».

Популяризовав подобный взгляд на историю, революционеры приобретает «момент силы», ведь на их стороне оказываются «законы природы». Пренебрегать этим ни в коем случае нельзя, потому что большинство избирателей при прочих равных всегда выступает за тех, кого считает будущими победителями. Стоит вспомнить, какое внимание

уделяли внедрению тезиса об «исторической предопределенности» победы пролетариата над буржуазией большевики. В общем, создание ощущения естественности выбранного пути является важнейшим фактором успеха, поэтому им нельзя пренебрегать.

Люстрации должны быть продуманными

Еще одним важным фактором, который будет влиять на отношение общества к новому правительству, станет тема восстановления попранной справедливости — то есть тема наказания представителей прежнего руководства страны за совершенные в момент нахождения у власти преступления и последующих люстраций. В ходе предыдущего раунда демократических реформ, в 90-е вопрос наказания стоял совсем не так остро, ведь в предшествующие своему падению годы советская номенклатура демократизировалась и в конце концов отдала власть практически без боя. Казалось, зачем наказывать тех, кто сам все осознал и встал на путь исправления? С нынешним Кремлем пока все обстоит противоположным образом: он не смягчается, а движется в направлении откровенной диктатуры. Поэтому вопрос ответственности нынешних чиновников за совершенные злодеяния встанет после прихода демократов к власти в самый центр повестки.

Тут очень важно развести темы наказания и люстраций. Их часто путают, и эта путаница способна породить немалые проблемы. Главная задача люстраций — это не расправа над преступниками. Если кто-то совершил конкретное преступление, то он должен предстать перед судом. Люстрации тут ни при чем. **Цель люстраций в том, чтобы в государственных органах оказалось как можно меньше людей, разделяющих ценности старого режима**. Чтобы мера сработала, надо понимать, какие именно структуры прежней власти наполнены носителями кремлевской идеологии выше среднего по обществу, с тем чтобы ограничить именно их права, не ограничивая при этом прав остальных граждан. Членство в «Единой России» таковым критерием, по моему мнению, служить не должно. В партию людей загоняли помимо их воли. В некоторых случаях записывали оптом, целыми трудовыми коллективами. Во время думской избирательной кампании 2011 г., работая заместителем руководителя администрации главы Башкортостана, я с коллегами организовал анонимный опрос рядовых членов партийных организаций в двух городах республики на предмет их электоральных предпочтений. Рейтинг «Единой России» в

рядах партийцев оказался примерно равен средним показателям по этим населенным пунктам и составлял чуть больше 30%. То есть из трех членов партии за единороссов собирался голосовать только один, двое было настроено оппозиционно. Если ограничить права всех единороссов, то получится, что двое из трех пострадают безвинно.

В среде американских экспертов широко распространена точка зрения, согласно которой неудача демократического транзита в постсаддамовском Ираке была во многом связана с поспешной и достаточно произвольно осуществлявшейся программой «дебаасификации» страны (название является производной от названия правящей партии саддамовской эпохи «Баас»). Временная коалиционная администрация, возглавившая страну после свержения режима Хусейна, первым же своим указом уволила не только руководителей всех государственных учреждений, но и огромное число сотрудников среднего уровня, включая 40 000 школьных учителей, которые когда-то вступили в партию просто потому что других способов сохранить работу у них не было. Результатом стал паралич системы государственного управления, из-за чего многих уволенных пришлось возвращать. Получился худший вариант из всех возможных: сначала новые власти продемонстрировали «несправедливость» и несолидную «поспешность», а затем «слабость» — отыграли назад. Еще большей ошибкой, по мнению экспертного сообщества, был указ номер два. Им временное правительство распустила иракскую армию. Полмиллиона человек, умеющих обращаться с оружием, осталось без средств к существованию и решило, что рассчитывать на справедливость новых властей не стоит. Именно бывшие военные составили значительную часть боевиков тех группировок, которые погрузили страну в многолетний хаос гражданской войны.

Многие противники нынешнего российского режима считают, что феномен путинизма стал возможен именно потому что в России не было проведено люстраций. Это очень сильное упрощение, и совершенно не факт, что люстрации — будь они осуществлены — сделали бы возврат к авторитаризму невозможным. Из трех работавших при Путине кураторов внутренней политики под люстрации подпал бы только один — бывший комсомольский вожак Сергей Кириенко. Ни Владислав Сурков, ни Вячеслав Володин никоим образом люстрированы быть не могли.

Если мы посмотрим на постсоциалистические страны Восточной Европы, то увидим, что наибольший риск для демократии там представляют Виктор Орбан в Венгрии и партия «Право и справедливость» в Польше. Ни

Орбан, ни братья Качиньские, создавшие «Право и справедливость», под закон о люстрациях тоже не подпадали. Они не были представителями коммунистического режима. Наоборот, они вышли из рядов оппозиции. Именно они и свергали когда-то коммунистов. «Право и справедливость» вообще до сих пор требует расширить действие закона о люстрациях с государственной службы на частный сектор.

Люстрации совсем не обязательно предполагают априорное ограничение в правах. В некоторых странах Восточной Европы, например в Польше, при поступлении на работу в органы государственной власти от соискателя долгое время требовалось лишь заполнить декларацию, в которой он должен был рассказать о своих взаимоотношениях с прежним режимом. Лишался права занимать государственную должность он только в случае, если выяснялось, что он что-то из своего прошлого утаил. После 2015 г., правда, люстрационное законодательство в Польше немного ужесточилось, за что страна и была подвергнута критике со стороны европейских институтов.

При этом утверждать, что люстрации совсем не нужны, тоже нельзя. И Совет Европы, и Европейский суд по правам человека поддержали право государств организовывать люстрационные процессы. Последний в своем постановлении привел даже такую аналогию: «Падение Веймарской республики, помимо прочего, было обусловлено тем, что государство, неверно проинтерпретировав принципы либерализма, уделяло недостаточно внимания политическим взглядам служащих госаппарата, судей и военных».

Синтия Хорн из Университета Западного Вашингтона, исследовавшая люстрации, проходившие в 12 посткоммунистических странах Восточной Европы, пришла к выводу, что полноценно организованные люстрации повышают шанс на строительство успешной демократии на 30% по сравнению со странами, в которых люстрации не проводились.

Попытка оградить сферы политики и государственной службы от людей, способных поддержать уничтожение демократии, в стране, которая совсем недавно была еще авторитарной, представляется вполне логичной. В конце концов, в жизни много других занятий, помимо политики, поэтому люди, замаранные неблаговидными делами прежнего режима и попавшие под подозрение, могут поискать себя в чем-то другом. Но надо понимать, что ограничивая пассивное избирательное право тех, кого новая власть подозревает в антидемократических устремлениях, она одновременно ограничивает активное избирательное право других людей, которые

ни в чем перед новой властью не провинились. Люстрации ведут к ограничению политического предложения на электоральном рынке. Будут ли граждане от этого в восторге? Сейчас сказать невозможно. Думаю, что их окончательное отношение к обсуждаемому вопросу сложится в последний момент и будет зависеть от того, насколько цивилизованно будет вести себя уходящий режим. Одно дело, если все пойдет как в Польше, где коммунисты сначала сели с оппозицией за стол переговоров, а затем допустили ее до выборов, совсем другое — если, подобно Чаушеску, они отдадут силовикам команду открыть по протестующим огонь.

Избирая стратегию наказания, лучше всего будет провести серьезное социсследование. Людей надо спросить, хотят ли они, чтобы их право избирать того, кого они считают достойным, было ограничено новой властью, осуществляющей предварительную фильтрацию кандидатов, или они предпочитают иметь полную свободу выбора и возможность голосовать в том числе и за сторонников прежнего режима. Если они хотят второго, то опасно их в этом желании ограничивать. Чересчур интенсивные ограничения прав бывшей номенклатуры могут привести к делегитимизации новой власти и утраты ею устойчивости.

Реформаторам предстоит решить не только нужны ли стране люстрации, но и насколько централизованными или децентрализованными они должны быть. В Восточной Германии люстрационный процесс, например, был достаточно децентрализован, единого органа, отвечающего за люстрации, не существовало, поэтому каждый институт занимался ими сам. Это давало шанс разобраться с каждой историей в отдельности — понять, насколько злонамеренным было нарушение норм со стороны того или иного гражданина, насколько тяжелые последствия оно влекло, были ли смягчающие обстоятельства и так далее.

А вообще надо понимать, что помимо избавления системы от опасных — антидемократически настроенных — элементов, важнейшей целью люстраций является повышение доверия к политической системе. Поскольку предыдущий режим объявлен преступным, присутствие в структуре новой власти людей, верой и правдой тому служивших, снизит доверие к ней. Демократия стоит на доверии, и этого доверия надо добиваться.

Готовить план Маршалла уже сейчас

Говоря о том, как обеспечить максимальную поддержку реформ со стороны населения, нельзя хотя бы вскользь не упомянуть международный аспект.

После всех тех проблем, которые в последние годы создала международному сообществу Россия, не будет преувеличением сказать, что определение характера будущего постпутинского режима окажется одной из важнейших стратегической задач, которые предстоит решать Западу. **Уход Путина даст России шанс, и нужно будет им воспользоваться**. Скатывание в бездну очередного авторитаризма не отвечает интересам ни самих россиян, ни остального мирового сообщества. Только не допустив этого, мир сможет чувствовать себя спокойно.

Думаю, что написанное западным элитам давно уже очевидно, поэтому отпускать процесс на самотек так, как это случилось после распада СССР, они сейчас вряд ли захотят. Построение новой России Европа и Америка постараются курировать столь же тщательно, как это было в случае с послевоенной Германией.

Напомню, что идея плана Маршалла тогда была не единственной и возникла не первой. Ему предшествовал так называемый план Моргентау. Он предполагал деиндустриализацию Германии и превращение ее в сумму нищих сельскохозяйственных территорий. К счастью для немцев, да и для всего остального мира, в рядах победивших союзников прагматизм возобладал над эмоциями, и негативный проект Моргентау был заменен позитивным планом Маршалла. Было решено, что стать полноценной демократией немцы смогут только в том случае, если в процессе демократизации их уровень жизни будет расти. Так и случилось.

Я понимаю, что сейчас — в момент, когда в Украине идет война и гибнут люди, — рассуждения о необходимости оказания стране-агрессору многомиллиардной помощи кажутся кощунственными. Гораздо более логичным представляется требовать с нее компенсации причиненного ущерба. Лучшее, что я могу предложить в этой ситуации, — это еще раз взглянуть на историю Германии. Будучи обложенными репарациями по итогам Первой мировой войны, немцы ввергли мир в пучину новой бойни. Получив после ее окончания помощь, они трансформировались в одно из самых миролюбивых государств планеты и надежный оплот демократического миропорядка.

В нашем случае, однако, речь не только о далеком будущем.

Сформулированный в виде предложения для новой демократической России, проект нового плана Маршалла мог бы послужить мощным стимулом для роста в стране протестных настроений прямо сейчас. Пока что россияне видят вокруг врагов и поэтому сохраняют лояльность Путину, который их от этих врагов «защищает». **Если россияне убедятся, что мир — не враг, Путин окажется им не нужен.**

Утечка плана Моргентау в прессу, случившаяся осенью 1944 г., сильно повредила союзникам. Она помогла Геббельсу в деле мобилизации немцев на борьбу до конца. Взглянув на то, что им припасли американцы, жители Германии убедились, что нацистские пропагандисты правы: речь действительно шла не о будущем режима, а о судьбе всей нации. Как сказал кандидат в президенты США от республиканской партии Томас Дьюи: «Теперь они дерутся с отчаянной решимостью обезумевшего человека»[8]. Зять президента Рузвельта писал: по словам фронтовиков, публикация плана оказала эффект, будто немцам добавили 30 дивизий.

Часть российских избирателей, изначально выступавших против агрессии, после ее начала изменили к ней свое отношение. Теперь ими движет ощущение, что пути назад нет: «Раз уж начали, то надо продолжать, иначе нас уничтожат». Понимание того, что никто их уничтожать не собирается, способно превратить этих людей из лоялистов в оппозиционеров.

Ясно, что напрямую призвать к свержению Путина западные правительства пока не хотят. Это и не обязательно. Предложение может быть сформулировано и без этого. Достаточно сказать, что помощь будет оказана после установления в России демократического режима и изменения внешнеполитического курса с агрессивного на миролюбивый.

Думаю, что переговоры по поводу плана Маршалла для новой демократической России со всеми заинтересованными (и даже незаинтересованными) западными игроками — от правительств и общественности до представителей медийного и экспертного сообществ, — должны стать для российской оппозиции, оказавшейся сейчас за рубежом, одной из самых главных задач. В момент крушения нынешнего режима оппозиционеры должны вернуться в Россию не с пустыми руками.

И не надо бояться обвинений в «распродаже Родины». Во-первых,

8 Beschloss, Michael R. The Conquerors: Roosevelt, Truman and the Destruction of Hitler's Germany, 1941–1945. New York: Simon & Schuster, 2002. P. 160.

обвинения эти нынешняя власть предъявляет уже много лет, так что ничего нового она в этом смысле сказать не сможет, а во-вторых, мобилизация внешней помощи для облегчения положения ограбленных предыдущей властью жителей страны «распродажей Родины» точно не является.

Заключение

Вернусь к упоминавшейся выше теме тактического мастерства людей, которые будут проводить реформы. От него успех будет зависеть в не меньшей степени, чем от содержания проводимых преобразований. Я упомянул, что политическую повестку надо будет формировать так, чтобы она не способствовала консолидации сторонников консервативного лагеря. Тому, кто хочет понять, как именно выглядят шаги, непосредственно ведущие в указанном направлении, я бы хотел порекомендовать малоизвестную у нас книгу французского историка Огюстена Кошена «Малый народ и революция», в частности, ее главу «Предвыборная кампания 1789 года в Бургундии»[9].

В ней очень скрупулезно, в деталях описаны действия представителей адвокатского сообщества, выступившего главным организатором кампании третьего сословия. Пытаясь не дать противникам консолидироваться, они действовали очень трезво и эффективно — не хуже профессиональных политтехнологов. На первоначальном этапе, чтобы не возбудить раньше времени два главных вражеского лагеря — духовенство и дворянство, они осознанно минимизировали свои требования. Вместо того, чтобы сразу объявить о планах добиваться серьезных содержательных реформ, адвокаты ограничились процедурными требованиями удвоения квоты третьего сословия и поголовного, а не посословного голосования в будущих Генеральных штатах. У них была четкая иерархия целей и понимание, что добиться всего сразу не получится. Сначала нужно было решать задачи первого порядка, а затем переходить к остальным. Так они в конце концов и сделали. Не сумевшие вовремя мобилизоваться, представители высших сословий проиграли схватку в Генеральных штатах будущим революционерам. Кстати, на первоначальном этапе те сумели воспользоваться напряжением, накопившимся в отношениях правительства и дворянства, сделав на какой-то момент первое своим союзником против второго. А потом, когда

9 Кошен О. Малый народ и революция. М.: Айрис пресс. 2004. С. 21—44.

пришло время, они и правительство свергли.

Или вот еще. Слово автору: «Видно, как тактически умело действовала партия с первых своих шагов: любой неискушенный попросил бы мэра собрать представителей всех городских корпораций и предложить им проект ходатайства. Но мэр мог отказать, тем более многочисленное собрание чревато непредвиденными оборотами и трудно поддается управлению. Комитет адвокатов предпочитает созывать корпорации одну за другой, без лишнего шума, начиная с тех, где у них больше всего друзей — с врачей и судейских; таким образом можно незаметно застигнуть врасплох и устранить важные меньшинства, пока они не познакомятся друг с другом и не объединятся. Потом, по мере того как количество завербованных возрастает, увеличивается и надежность: созываются корпорации, не столь близкие к судейским, и в большем количестве; им предъявляют уже совсем готовое ходатайство — cut and dried, как говорят английские агитаторы, — за которое уже проголосовали влиятельные структуры; некоторые состоят в сговоре с адвокатами; на решение других давит вся тяжесть достигнутых соглашений, и они голосуют: это тактика снежного кома».

Кошен — это, конечно, не Токвиль. Он далеко не так авторитетен, и многие его подходы вызывают в научной среде вопросы. Тем не менее исследовательскую часть работы — изучение первоисточников — он проделал безупречно, поэтому технологическая составляющая процесса у него описана очень добротно. Именно она нас и интересует.

Очень многие сторонники демократии переживают, считая, что «русский народ уважает исключительно «сильную руку». На самом деле это правда только наполовину. А вторая половина правды состоит в том, что политический спрос не является чем-то неизменным. В политике запросы людей меняются точно так же, как меняются их житейские потребности: по мере удовлетворения одних актуализируются другие.

Все знают, что когда общество устает от потрясений и скандалов, оно начинает мечтать о стабильности, однако если его этой стабильностью перекормить, оно назовет ее застоем и захочет перемен. То же самое касается и «сильного лидера»: если он управляет людьми слишком долго, то у них постепенно созревает желание увидеть во власти кого-нибудь «заботливого» и «понимающего нужды простого народа». «Сильный» лидер, который потому и «силен», что он «не распускает нюни» и не «сюсюкается» с подчиненными, удовлетворить этот запрос оказывается не в состоянии.

Надо понимать, что любому образу соответствует антиобраз, и по

истечении какого-то времени доминировать начинает именно последний. Да, на протяжении долгих лет утомленные «слабостью» сначала Горбачева, а затем Ельцина россияне ждали «сильного лидера». В конце концов бог услышал их молитвы и прислал им Путина. Ровно в соответствии с полученным мандатом тот занялся удовлетворением давившей на социум потребности в безопасности и чувстве принадлежности к «великой державе». Делал он это неплохо, однако по мере насыщения у людей начали актуализироваться другие желания. Они захотели сочувствия, справедливости, уважения, захотели реализоваться в политике (которую Кремль тщательно охранял от вмешательства посторонних) и так далее. В какой-то момент с точки зрения своей способности соответствовать новым общественным запросам Путин уперся в потолок: нельзя быть всем для всех. Неудовлетворяемые потребности постепенно начали доминировать, до народа стало все чаще доходить, что «сила» — это не единственное качество, которым должен обладать политик, а возможно, даже и не самое главное. Люди осознали, что политик должен быть еще и справедлив, честен, он должен заботиться о простых людях и т.п. Всего этого «сильному» Путину не хватало, а с учетом того факта, что по временам он своей «силой» слишком уж злоупотреблял, она начала восприниматься как негативное качество — это была уже не столько «сила», сколько «наглость», «хамство», а в последнее время — «жестокость».

Да, конечно, правы те, кто говорит, что заставить индоктринированную публику изменить точку зрения — сложно, практически невозможно. Но дело в том, что по-настоящему индоктринированных людей не так уж много — намного меньше половины. Поэтому опытные политтехнологи в ходе своих кампаний их обычно переубедить даже не пытаются. Не считают нужным тратить на них силы и время. Политтехнологи исходят из того, что работать нужно, во-первых, со своими собственными сторонниками, активизируя их и не давая им выпасть из политического процесса, а во-вторых, с колеблющимися. От последних, собственно, все и зависит. Если удастся убедить критическую массу этих людей, то, помноженные на отмобилизованных сторонников, они создадут ощущение динамики, которая деморализует противника. Тот вдруг почувствует, что его позиция превращается из мейнстримной в маргинальную. В философии это называется Zeitgeist. Те группы, что ему противостоят — какими бы индоктринированными они ни были, — все равно начинают терять волю к сопротивлению. Со временем они погружаются в апатию, а затем и вообще выпадают из политики — ни на выборы не ходят, ни на митинги.

Потом — после того, как оппозиция побеждает и приходит к

власти, — значительная часть бывших индоктринированных начинает адаптироваться к новому порядку и новым нормам. Надо понимать, что в целом это очень конформистская публика, поэтому если власть не будет выглядеть слишком уж «слабой», то она, эта публика, к новым подходам вскоре приноровится. А вот если власть будет «мямлить», то бывшие индоктринированные могут стать базой для сторонников реставрации старых порядков, так что особо «мямлить» нельзя.

Момент, когда индоктринированные сторонники старого режима деморализованы, — это очень важное время. Именно в этот период должны быть проведены все необходимые институциональные реформы — воссоздана политическая инфраструктура демократического государства, восстановлен и закреплен принцип разделения властей, воссозданы федерализм и местное самоуправление, заложены основы нормальной децентрализованной экономической системы и так далее. Сделать это надо до того, как тяга россиян к «сильной руке» в очередной раз провернет колесо истории и сделает возможной реставрацию авторитаризма.

Если это удастся, то Россия получит уникальный шанс выбраться, наконец, из той колеи, в которую она до сих пор регулярно скатывалась.

Завершая главу, еще раз перечислю основные идеи и темы:

- В целом российское общественное мнение к демократическим реформам готово и степень его «авторитарных устремлений» сильно преувеличена;
- Решающее значение будет иметь политическая конфигурация в том виде, в каком она сложится к моменту начала демократического транзита (состав игроков, степень их мобилизованности, дискредитированности и т.п.), поэтому заранее предсказать ход и логику процесса не представляется возможным;
- По сравнению с 90-ми транзит пойдет гораздо более легко, поскольку масштаб предстоящих преобразований несопоставим с тем, что проводились тогда; в 90-е осуществлялся переход не только от авторитаризма к демократии, но и от социализма к капитализму;
- Главная опасность, которая будет грозить транзиту, — это вопрос перераспределения полномочий между центром и регионами, помноженный на проблему межнациональных отношений;
- Решение вышеуказанной проблемы потребует специальных усилий в части создания институтов, которые будут «централизовать»

политический процесс (политические партии, соответствующая избирательная система и пр.);

- Важнейшая задача реформаторов — не допустить чрезмерной децентрализации не только в отношениях с регионами, но и в рамках федерального центра; сдержки и противовесы — это очень важно, но и управляемость системой тоже нужно будет сохранить;
- Риторика реформаторов должна содержать компонент отсылки к отечественной демократической традиции; не должно выглядеть так, будто демократизаторы полностью отметают национальное начало;
- Люстрации будут необходимы, однако злоупотреблять ими нельзя; новая власть должна выглядеть не только восстанавливающей справедливость, но и взявшей курс на национальное примирение;
- Важнейшая задача реформаторов — обеспечить рост уровня жизни населения или по крайней мере не допустить его резкого падения; демократия не должна ассоциироваться с массовым обнищанием. Принципиальным фактором здесь окажется позиция международного сообщества — от него надо добиться принятия нового плана Маршалла;
- Какими бы популярными ни были реформы, они все равно породят какое-то количество недовольных; важнейшая задача реформаторов поэтому — организовать процесс так, чтобы противники одной реформы не вступили в союз с противниками другой; последовательность реформ в этом смысле — ключевой фактор, который предопределит конечный успех дела.

Глава XII

Роль международных организаций

Василий Гатов

Вадим Гришин

Любая страна в переходном периоде от диктатуры к демократии сталкивается с проблемой восстановления гражданского мира — в том числе в части возвращения в политическую жизнь политиков и политических сил, которых преследовал предыдущий режим, и необходимости привлечения к ответственности тех, кто это преследование направлял и осуществлял.

Наиболее одиозный компонент путинского режима — отношение к политическим противникам, оппозиционно настроенным гражданам и в целом к обязательствам в области прав человека. Поэтому среди решений, определяющих переход России к демократическому транзиту, — немедленное освобождение и полная реабилитация политических заключенных, восстановление прав человека в соответствии с обязательствами России в рамках ОБСЕ (что подразумевает восстановление полноценного участия России в деятельности ОБСЕ, в том числе отказ от путинской политики непризнания ЕСПЧ и возвращение нормы о верховенстве международного права в Конституцию и законодательство России). Это направление находит поддержку у государственных и общественных организаций США, стран Евросоюза и др.

Существенная часть санкций, наложенных на Россию, ее граждан и организации, связана с нарушениями прав человека. Принятие в США, а потом и в некоторых других странах «закона Магнитского» позволяет внешнеполитическим и финансовым органам этих стран расширять санкционные списки при обнаружении новых фактов и обстоятельств. Деятельность OFAC, Министерства финансов США и аналогичных институций Евросоюза и Великобритании постоянно повышает ответственность российской элиты за коррупцию и злоупотребления в сфере прав человека. Список подсанкционных физических лиц давно перевалил за тысячу, и можно предположить, что к моменту начала движения страны к демократическому транзиту он еще вырастет.

Как нам представляется, **внешнее дипломатическое давление на переходную власть в постпутинской России должно развиваться только и исключительно в части освобождения политических заключенных и их реабилитации**, а также снятия незаконных ограничений на участие в политической жизни на основании «иноагентства», двойного гражданства и др. Вопрос введения переходного правосудия, люстраций и тем более уголовного преследования нужно относить к компетенции законно избранных органов власти новой России: в международной повестке эта проблема может быть сформулирована только как возвращение России к обязательствам в рамках ОБСЕ; освобождение и реабилитация политических заключенных вполне вписывается в эти рамки.

Дополнительным источником существующей напряженности (можно предположить, что и будущих сложностей в отношениях с постпутинской Россией) являются арестованные рядом стран Европы, Соединенными Штатами, Канадой и Японией российские активы. Большая часть этих средств являются частью резервов Центрального банка РФ, однако представлены и средства госкорпораций, и частных лиц и компаний (нерепатриированная выручка, депозиты, средства на escrow-счетах, клиринговые депозиты и др.). По состоянию на весну 2024 г. в ряде стран приняты законодательные акты, частично разрешающие использование арестованных российских активов для помощи Украине (рекомендательные решения Европарламента, REPO — недавно принятый закон США, разрешающий президенту конфискацию замороженных российских активов, решения Еврокомиссии в отношении дивидендов, получаемых от арестованных активов[1]). С достаточной уверенностью можно предположить, что судьба резервов ЦБ РФ в любом случае станет предметом переговоров после смены режима — вне зависимости от того, будут ли они использованы для помощи Украине в войне или послевоенном восстановлении. Полная конфискация корпоративных и частных средств создает существенные риски имущественных претензий со стороны пострадавших (в том числе и находящихся под санкциями лиц и организаций). Моральная оправданность конфискации и последующего использования российских активов не отменяет существенных дипломатических и юридических последствий, поэтому политические решения должны продумываться и балансироваться не только текущими, но и будущими интересами.

1 См. например, https://apnews.com/article/russia-ukraine-treasury-sanctions-assets-congress-0a3bc97a2d6d77ce3650c767db6ea7ed.

Western Stakeholders

Министерства иностранных дел стран ЕС и руководство Еврокомиссии, ОБСЕ, Европейский суд по правам человека, Европарламент, парламенты стран ЕС, Парламентская ассамблея Совета Европы, Международный уголовный суд. Глобальные правозащитные организации, в том числе Amnesty International, International Memorial, Freedom House, CPJ и др.

Рекомендации

- Провести полный юридический анализ законов и нормативных актов РФ, которые либо сами по себе, либо косвенно (через допущение специфических практик) нарушают международное гуманитарное право, обязательства России в рамках ОБСЕ.
- Сформировать несколько последовательно расширяющихся пакетов условий восстановления политических и гражданских прав граждан России для переговоров в рамках постпутинского периода.
- Обеспечить согласованность действий государственных органов, международных институтов и общественных/гражданских организаций по вопросам демонтажа санкций при возвращении России в рамки общеевропейского поведения.
- Следует проявлять максимальную осторожность в части расширения списка потенциально привлекаемых к ответственности за военные преступления/преступления против человечности российских политических деятелей и военных руководителей; **любой из потенциальных обвиняемых может одновременно оказаться и инициатором мирного разворота России после окончания эпохи Путина.**
- Вместе с тем, возможно, стоит рассмотреть создание постоянной структуры, сети консультантов для подготовки российского транзита. Ее основой вполне может стать инициатива евродепутата Андрюса Кубилюса «Друзья европейской России». Эта институция, связанная с Free Russia Foundation и работающая в тесном контакте с Генеральным секретариатом Европарламента и другими парламентскими огруппами, может начинать действовать уже сейчас: проводить мониторинг продолжающихся негативных изменений в законодательстве РФ, собирать и классифицировать случаи политически мотивированного преследования оппозиции и инакомыслящих (включая тех, кто подвергается репрессиям по религиозным основаниям), сотрудничать

с российскими активистами и политиками в изгнании в разработке идей будущих изменений в РФ. Деятельность такого специально созданного института приобретет особую важность тогда, когда российское население начнет всерьез разочаровываться в режиме Путина (и «постпутина») и снова обратит взоры на примеры демократических обществ.

Вопросы стратегической безопасности

В русле политики эскалации в отношениях с США и НАТО Владимир Путин фактически вывел Россию из большинства действующих международных и двусторонних соглашений. В феврале 2026 г. истекает срок действия СНВ-3 — последнего двустороннего соглашения о контроле над стратегическими вооружениями. Россия уже приостановила свое участие в нем. Нанесен огромный ущерб не только постсоветским достижениям российской дипломатии, но даже тем, которые инициировал и поддержал Советский Союз. Фактические действия в части нарушения стратегической стабильности пока ограничились агрессивной ядерной риторикой, снижением потолка использования ядерного оружия (ЯО) и перемещением небольшого количества тактических ядерных боеприпасов в Беларусь, но доверию, прежде всего со сторону США, нанесен огромный ущерб.

Вопросы стратегической стабильности, ЯО и средств его доставки — единственный пункт внешнеполитической повестки США, где Россия до сих пор занимает центральное место. Это козыри Кремля в отношениях с Америкой (и отчасти НАТО), таковыми они будут и для любого переходного правителя страны.

Несмотря на расположение Владимира Путина к Китаю, расширение стратегических возможностей Пекина в равной мере беспокоит и московских переговорщиков, и военных. Нормализация в этой сфере неразрывно связана с вопросами нераспространения ЯО: очередной виток напряженности в мире (от войны в Украине до террористической войны ХАМАС с Израилем), рост конфликтного потенциала во многих регионах почти наверняка заставит многие страны задуматься о собственном ядерном оружии. Без активной поддержки России в части соблюдения режима нераспространения усилий США, Франции и Великобритании может быть недостаточно. Это относится и к вызовам в отношении контроля над современными конвенциональными типами вооружений,

которые становятся все более разрушительными.

Рано или поздно встанет вопрос о заключении новых соглашений о контроле над вооружениями, как ядерными, так и обычными. Исторически сложилось, что международные (дву- и многосторонние конвенции) в отношении ограничения, сокращения, запрета определенных вооружений являются частью инфраструктуры ООН (прежде всего женевского офиса организации), а в узкой «ядерной части» — еще и МАГАТЭ (IAEI). Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) в силу своего панконтинентального статуса частично входил в компетенцию ОБСЕ. Поскольку Российская Федерация фактически прекратила свое членство в большинстве конвенций при Путине, переговоры о создании новых ограничивающих договоров должны включать в себя продуманные инструменты контроля за исполнением обязательств и санкций в отношении стран, игнорирующих согласованные требования. Возможно, имеет смысл заранее обсудить некоторые конвенциональные договоренности в кругу европейских структур безопасности с учетом мнения США.

Накопившиеся проблемы устойчивости и укрепления региональной стабильности потребуют глубокого урегулирования отношений с ближайшими соседями. Если будет достигнут прогресс в примирении России и Украины, вероятно, возникнет окно возможностей для обсуждения территориальных конфликтов в Грузии и Молдове, которые остаются таковыми из-за дипломатической и военной позиции Москвы. Эта перспектива особенно важна для европейской дипломатии, но к ее появлению следует серьезно готовиться — в том числе налаживая связи с лидерами сепаратистских режимов и обсуждая варианты возможного дипломатического решения под эгидой ОБСЕ и/или ООН. Можно предположить, что у переходной власти в постпутинской России не будет времени и стимулов заниматься Абхазией, Южной Осетией и Приднестровьем; вероятно, это понимают и лидеры сепаратистов. Никто, кроме Еврокомиссии, не может эффективно влиять на правительства Грузии и Молдовы (которые стремятся в Евросоюз); задача — исключить силовые и военные эксцессы, если процесс дипломатической деэскалации в breakaway regions удастся запустить при согласии России.

Дипломатия США и Европы также может выступить модератором в отношениях будущей России с другими соседями, прежде всего балтийскими странами. Потребуются переговоры о взаимных гарантиях безопасности по линиям соприкосновения России и НАТО (с учетом

присоединения к альянсу Финляндии и Швеции эта задача становится важнейшей и с точки зрения безопасности Балтийского моря, важна она и с экономической, и территориальной точки зрения — из-за эксклава Калининградской области).

Понятно, что ответственная власть в Москве не имеет права оставлять нерешенным вопрос о калининградском транзите. Со своей стороны, Евросоюз и особенно страны Балтии могут иметь особое мнение об уровне милитаризации побережья и ожидать от России встречных шагов. В практическом плане это означает возможность заключения новой адаптированной версии ДОВСЕ с учетом новых конвенциональных видов вооружений и изменившихся геополитических реалий, а также резко увеличившейся линии соприкосновения РФ с НАТО. В более общем измерении речь могла бы также идти о возобновлении консультаций между РФ и НАТО по широкому кругу вопросов, ориентированных на предотвращение кризисных ситуаций.

Многополярность

Задача внешнеполитических ведомств, различных институтов США, ЕС и других союзников в постпутинский период — помочь России преодолеть или хотя бы сбалансировать притяжение Китая, выйти за рамки «плохой женитьбы». Сохраняя конструктивные, но конкурентные отношения с Китаем в интересах национальной экономики и поддержки транспортной инфраструктуры глобальной торговли, нужно будет удержать Россию от скатывания в вассальную зависимость от Пекина — которая, по мнению большинства аналитиков, будет являться угрозой стратегической стабильности.

Это задача высшей категории сложности — не только потому, что все участники хотели бы сохранить нормальные деловые отношения с Китаем, сопротивляясь при этом его стремлению занять лидирующие, гегемонистские позиции в мире, но и потому, что процесс глобальной экономической фрагментации продолжает ускоряться. Это подразумевает дальнейшую расстыковку позиций Вашингтона и Пекина, в том числе в технологической сфере. Нельзя исключать и обострения конфликта вокруг Тайваня, которое может привести систему международных отношений к жесткой американо-китайской биполярности.

Сторонники влиятельной в США внешнеполитической школы мысли, реалисты, давно ратуют за необходимость повторения в рамках

геополитического треугольника Вашингтон-Пекин-Москва судьбоносного для итогов первой холодной войны маневра Киссинджера-Никсона (которые пошли на сближение с Китаем Мао), на этот раз выбрав вместо Пекина Москву. Нельзя исключать, что новое правительство России захочет использовать эту сюжетную линию, чтобы ускорить смягчение санкционного пресса и облегчить получение необходимых для модернизации западных ресурсов и технологий.

Western stakeholders

Внешнеполитические мозговые центры США и ЕС (CFR, Atlantic Council, Brookings, Carnegie Endowment for Peace, Chatham House, ECFR и др.).

Рекомендации

Учитывая сложность и чувствительность проблемы, в том числе возможную неоднозначную реакцию со стороны Китая, продолжать углубленный мониторинг ситуации в российско-китайских отношениях на всех возможных уровнях — политических и экономических связей, военных и военно-технических контактов и др. Подготовить различные сценарии, когда и на каких условиях сближение с Москвой (с учетом возможного преобладания интересов разных групп в руководстве Китая и России) становится возможным и целесообразным в контексте отношений в геополитическом треугольнике Запад-Китай-Россия.

Международные организации

Россия в качестве правопреемника СССР является страной-основателем ООН, постоянным членом Совбеза ООН с правом вето и активным участником всех агентств и инициатив ООН. Она входит в большинство глобальных экономических объединений — Всемирный банк, МВФ, ВТО. Россия является членом большого количества международных организаций, вырабатывающих, например, глобальные правила для отраслей и технологий; это такие разные структуры, как ОПЕК+, Международный союз электросвязи (ICU) и др. Россия создала (и преимущественно контролирует) несколько евразийских региональных образований, связывающих бывшие части СССР: ЕврАзЭС, ОДКБ, союзное государство России и Беларуси. Они в лучшем случае являются манифестацией региональных амбиций Кремля и воплощают его стремление «держать руку на пульсе» бывших советских республик.

Не только Россия проводит свою политику в международных структурах, но и они вырабатывают свое отношение к стране. Примерные перспективы отношений России с международными организациями можно коротко описать следующим образом.

Из всех требований Украины в рамках условий мира с Россией наименее реалистичным является отказ (или лишение) места постоянного члена Совета безопасности ООН: Москва будет отстаивать и право голоса, и право вето. Безусловно, что снижение агрессивности во внешней политике РФ потребует как назначения нового постоянного представителя при ООН, так и замены всего руководящего состава Департамента международных организаций МИД и руководства МИДа в целом. Было бы правильно, чтобы Россия повысила внутриполитический статус постпреда при ООН, сделав его политическим назначенцем, утверждаемым парламентом наравне с другими членами кабинета министров — да и вероятная переговорная активность в процессе и после достижения мира в Украине потребует наличия в Нью-Йорке не только команды профессиональных дипломатов, но и доверенного политического представителя руководителя(ей) страны. Потребность в политических назначенцах возникнет и на уровне послов в ключевых столицах — Вашингтоне, Киеве (после восстановления дипломатических отношений), Брюсселе, Берлине, Париже, Лондоне, Дели и Пекине.

Если посмотреть на историю поведения России и СССР в ООН, можно заметить, что любые кризисы в Москве приводят к смягчению и даже пересмотру жестких позиций страны по ряду важных международных вопросов. Не исключено, что нас ждет повторение этой ситуации — и counterparts российского представителя в ООН должны быть готовы не столько к тому, чтобы добиться от него односторонних уступок, сколько к предложению конструктивного сотрудничества по широкому спектру накопившихся за годы конфронтации текущих проблем в деятельности ООН.

Агентства ООН, включая миротворческие силы организации, могут и должны сыграть важную роль в послевоенном урегулировании и восстановлении Украины. Возможно, именно ООН может предложить неунизительный для России вариант финансовой компенсации пострадавшему соседу через фонды агентств ООН. Подобные модели должны быть проанализированы и подготовлены заранее, заинтересованные страны могли бы присоединиться к инициативам, способным не только помочь в урегулировании, но и повысить авторитет

международной организации.

Организации, входящие в систему ООН, потенциально вовлеченные в поствоенное урегулирование в Украине

Совет безопасности ООН

UN Peacekeeping Force

International Court of Justice

UN Secretariat

International Atomic Energy Agency

United Nations Development Programme

United Nations High Commissioner for Refugees

International Civil Aviation Organization

Food and Agriculture Organization

World Bank

International Monetary Fund

Страны, высказавшие заинтересованность в послевоенном восстановлении Украины

США

Евросоюз в целом

Италия

Испания

Австрия

Латвия

Литва

Эстония

Греция

Дания

Китай

Турция[2]

Переходная Россия могла бы оказаться удобным партнером для подготовки и проведения реформы ООН, которая давно назрела. Как постоянный член Совбеза ООН, **Россия в некотором смысле держит в своих руках ключи к решениям, которые могли бы быть на определенных условиях приемлемы и для Китая, и для западных партнеров** (например, расширение числа постоянных членов Совбеза, в том числе за счет Индии, с которой у Китая сложные отношения). Это относится и к вопросам постепенного смягчения право вето и перехода к принятию решений квалифицированным большинством Совбеза ООН по отдельным консесусным темам.

Все эти пункты — проработка идей, решений и вариантов, — в полной мере относятся и к компетенции ключевых дипломатических ведомств всех постоянных членов Совбеза ООН — от Государственного департамента США и Форин-офиса Великобритании до Кэ д'Орсе Франции и МИД Китая.

Бреттон-Вудские организации — МВФ и Всемирный банк — скорее всего, не будут играть столь важной роли в отношениях с будущей Россией, как в начале 1990-х. Оснований для специальных программ помощи стране не видно и не просматривается, а системы экономической информации и отчетности, созданные в России при участии МВФ и Всемирного банка (сейчас они дают сбои), существенно легче восстановить, чем отстраивать с чистого листа, как 30 лет назад. Наконец, можно надеяться, что власть будущей России — что переходная, что постоянная, — не будет нуждаться в подрисовках и подтасовках для сокрытия коррупции или провальных правительственных проектов. Хочется надеяться, что мировые финансовые институты (Всемирный банк, Международный валютный фонд, European Investment Bank/EBRD, IFC) извлекут уроки из ошибок патерналистской практики 1990-х и не станут рекомендовать России сокращать и без того мизерные социальные расходы ради стабильности рубля. В противоположность обычным практикам этих организаций, основанных на исключительно монетаристских моделях, austerity и отнесению социальных расходов государств «на будущее», в постпутинской России большее внимание нужно будет уделить вопросам социальной ответственности государства, построению более справедливой системы распределения национального

2 Список составлен на основании заявлений, сделанных официальными представителями стран в прессе в 2022-2023 гг.

богатства и борьбе с коррупцией. Фактическая формулировка этих решений является суверенной обязанностью будущей российской власти, но международные экономические институты могли бы предложить (не навязывая) экспертизу, критику, макроэкономические предупреждения и прогнозы. Некоторые компоненты такой экспертизы могут быть подготовлены заранее, например, в части демилитаризации экономики, эффективного антикоррупционного законодательства и организационных решений, сокращающих численность и полномочия бюрократического аппарата, методов снижения региональных экономических диспропорций, перехода к возобновляемым источникам энергии. Более того, **такая работа может происходить с участием российского гражданского общества в изгнании,** которое включает значительное количество экспертов в области экономики, устойчивого развития, экологии, антикоррупционных практик и т.д.

Что касается международных организаций, созданных по инициативе России на пространстве бывшего СССР в 1991-2023 гг., их искусственность и паразитический характер станут очевидны при любом кризисе власти в Кремле — будь то нормальный процесс преемственности или что-то менее предсказуемое. Скорее всего, будущая Россия либо сама инициирует роспуск этих «живых дипломатических мертвецов», либо согласится с предложением других членов об их радикальной трансформации.

Более сложная судьба у членства Москвы в организациях, созданных по инициативе или с участием Пекина. Некоторые будет целесообразно покинуть или хотя бы понизить в них свой статус (например, в ШОС), а в некоторых, может быть, и сохранить нынешний уровень своего присутствия (например, в Азиатском банке инфраструктурных инвестиций и/или Банке развития БРИКС).

НКО, гражданская дипломатия и «мягкая сила»

В начальном периоде новой холодной войны (2007-2014 гг.) Владимир Путин назначил главной угрозой для его России международные программы и инициативы гражданского общества. Началось с фонда Джорджа Сороса «Открытое общество», достаточно быстро к врагам России оказались причислены самые разнообразные зарубежные НКО. Сначала это были американские фонды, занимающиеся продвижением демократии и мирового порядка, основанного на правилах, — National Endowment for Democracy, USAID, USRF, международные институты

Демократической и Республиканской партий США. Вскоре к ним добавились разнообразные международные организации — WWF, Bellona, Prague Civil Society Center, группа протестантских церквей, чью деятельность считает опасной патриарх Русской православной церкви. К числу «нежелательных» были причислены институты «мягкой силы» ряда «недружественных» стран — начиная с Американского совета по международному образованию, Британского совета и фонда Генриха Белля и заканчивая длинным списком американских и европейских «мозговых центров» и даже нескольких университетов, позиция которых не устраивает РФ.

Ненависть к неправительственным организациям с хотя бы иллюзорной политической повесткой выразилась не только в присвоении статуса «нежелательной организации», но и в преследовании, в том числе уголовном, сотрудников и бывших сотрудников иностранных НКО и российских организаций, попавших в этот список как политические противники режима Путина. Путинский режим расправляется как с правозащитными организациями, так и с рядом протестантских конфессий, прежде всего со свидетелями Иеговы. В настоящее время осужденные «свидетели» составляют самую большую группу политических заключенных/узников совести в России.

По какому бы сценарию ни шло возвращение России на путь демократического транзита, аллергия на деятельность иностранных правозащитных организаций, фондов поддержки демократии и иностранных СМИ какое-то время сохранится как у постпутинского руководства РФ, так и среди значительного числа граждан. Десятилетия антиамериканской пропаганды, которая пугала граждан мифами об участии продемократических и правозащитных организаций в подготовке «оранжевой революции» в стране не проходят бесследно. Тем более что в последние два года пропаганда использует поддержку Западом Украины как «доказательство» злого умысла США и союзников в отношении России.

Для названных выше американских и европейских организаций, равно как и для объединений российской оппозиции в изгнании и независимых СМИ, движение Москвы в направлении демократического транзита будет одновременно и возможностью, и категорическим вызовом.

Еще одна работа над ошибками

Когда перестройка Михаила Горбачева открыла возможности для демократического развития, у американских неправительственных организаций и программ было преимущество, которого нет (и увы, не будет) теперь: открывающийся Советский Союз и потом Россия испытывали неподдельные дружеские чувства ко вчерашнему противнику. Изобилие капитализма и перспективы открытого мира еще не прошли проверку временем, **и советские люди рассчитывали, что перемены приведут к чему-то вроде плана Маршалла для послевоенной Европы. К сожалению, надежды разбились о подводные камни реальности, «американская мечта» не прижилась,** а многочисленные программы помощи, поддержки демократии и развития довольно быстро стали дискредитироваться — как усилиями российских спецслужб, так и, увы, самостоятельно. С середины 2010-х гг. российские власти начали открытую политику по выдавливанию оставшихся культурных, академических и образовательных иностранных и совместных организаций из России; был создан упомянутый выше жупел «оранжевых революций».

Когда и если в России снова откроется возможность демократического транзита, всем без исключения организациям, которые хотели бы помогать демократическому развитию страны[3], будет необходимо не только проанализировать недостатки предыдущей попытки, но и строить новые структуры с учетом полученного опыта. Даже если их деятельность в будущей России будет легализована, американским и европейским про-демократическим организациям придется столкнуться с «критикой справа» со стороны украинских и других восточноевропейских структур, которые будут требовать от России и россиян репараций, извинений, раскаяний и уж точно не будут одобрять любую деятельность USAID или EED по российскую сторону границы.

3 Как сказано выше, мы полагаем, что основные американские институты продвижения демократии (USAID, USRF, NED, IRI, NDI), скорее всего, воздержатся от прямой работы на территории РФ, используя прокси-организации и традиционных партнеров (Freedom House, IREX). Вероятно, в новой ситуации могут пересмотреть свои позиции по работе в России и Open Society Foundation, и Internews. Почти наверняка при первой возможности возобновят работу в России германские политические фонды (Konrad Adenauer Foundation, Friedrich Ebert Foundation, Heinrich Böll Foundation), которые были активны до фактического запрета их деятельности.

В любом случае наиболее важными представляются следующие меры:

Подготовить быстрое и максимально полное восстановление образовательных и академических контактов. За почти три десятилетия это направление показало себя не только устойчивым, но и дающим глубокий эффект; молодежь будущей России должна получить максимальные возможности обучения, work & travel, просто путешествий. К сожалению, война и политические преследования инакомыслящих нанесли огромный ущерб российской академии. Большие группы ученых, преподавателей, студентов оказались в эмиграции и пытаются восстановить образовательный процесс. Их опыт и экспертиза должны быть учтены при составлении планов восстановления.

Следует **взвешенно подходить к программам поддержки и развития движений и активизма с важнейшими, но «западными» повестками (от ЛГБТК+ до условий гендерного баланса)**; при составлении планов необходимо понимать, что российское общество в течение последних 15 лет натравливали на все проявления diversity & identity.

Целесообразно **повысить приоритет экологической, климатической повестки**, проблем охраны природы и биологического разнообразия — в силу минимальной «аллергии» на них у российского общества.

Поддерживать медиа сегодня, но проявить осторожность в момент транзита. Российские медиа в изгнании играют большую роль в информировании населения страны о том, что происходит, однако сохранение грантовой поддержки СМИ, которые решать вернуться в Россию «первым рейсом», крайне опасно, по крайней мере до момента восстановления полноценной законности и политического разнообразия. Имеет смысл готовить журналистов и редакторов к тому, что им предстоит заново строить медиасферу в России без американской и европейской поддержки — в том числе для того, чтобы не допустить повторения собственных и навязанных ошибок.

Поддерживать и развивать институты гражданского общества в изгнании, готовить новых лидеров всех уровней. Массовая эмиграция 2022-2023 гг. (как и более ранних лет, с 2014 г.) вынесла за границу РФ сотни тысяч молодых, энергичных, заинтересованных в переменах граждан, среди которых много активистов, журналистов, деятелей культуры и региональных политиков. Помогая их инициативам, направленным на Россию или на эмигрантские сообщества, западные гуманитарные, политические и культурные институты не только дают им возможность выжить в новой для них социальной среде, но и

способствуют возникновению новых лидеров снизу — через организацию местных сообществ, горизонтальных ассоциаций или даже политических организаций.

Одним из ключевых вызовов для постпутинской России будет наличие (и появление) новых лидеров, а также возвращение тех, кто оказался в эмиграции, и их включение во внутренние политические процессы. Как это часто уже случалось в истории страны, период мрачного изоляционизма и вражды с Европой скорее всего сменится на более открытое и даже заинтересованное отношение к западному опыту, позволяя новым лидерам быстрее двигаться и расти. Особую роль могут сыграть, например, фонды политических партий в Германии (Konrad Adenauer Foundation, Friedrich Ebert Foundation, Heinrich Böll Foundation) и США (IRI, NDI), помогая близким по взглядам молодым политикам из российской эмиграции обучаться, формулировать платформы и возможные практики будущего.

Поддержка масс, недоверие к элитам

Во время предыдущего транзита западные НКО уделяли повышенное внимание cultivation of elite в ущерб массовым программам. Это проявилось с самого начала, буквально с первых месяцев работы фонда «Культурная инициатива» (фонда Сороса) в СССР и России. Один из авторов имел возможность наблюдать это изнутри: задачей было открытие политической, академической и культурной элиты позднего СССР для западных ценностей, влияния и интеграции в глобальные сети. Альтернативный подход — работа с широкими группами населения, вне столиц, открытие ничем не выдающихся людей для мира и мира для них, — не вызывал у американских штаб-квартир особого интереса. Счастливыми исключениями были программы Internews и в какой-то мере IREX, через которые прошли тысячи российских журналистов и студентов.

Когда и если возможность демократического транзита вернется в Россию, фокус должен быть смещен (прежде всего для американских и европейских организаций) на программы, в которых возможно максимально широкое участие россиян. Work & travel, новый вариант FLEX, языковые курсы и возможности студенческого обмена, города-побратимы, образовательные программы для регионального и городского уровня управления — все эти инициативы должны быть кратно увеличены, когда возникнет такая возможность. Опять же, в существенно менее затратном масштабе эти инициативы могут быть «протестированы» с участием

активистов, находящихся в эмиграции; такие программы также помогут с нахождением и развитием будущих локальных лидеров перемен, которые будут остро необходимы в России будущего.

Наоборот, бывшие российские элиты, дети и члены семей окружения Путина, олигархов, даже достаточно отдаленных, и тем более силовиков должны лишиться приоритета и внимания западных организаций. Это тот редкий случай, когда сын за отца отвечает. **Исследование нынешней российской элиты, ее связей и проникновения в сети Запада должно стать инструментом ограничения привилегированного доступа к возможностям и радостям европейской и американской цивилизаций.**

Отдельный чувствительный вопрос относится к участию западных советников, юридических, лоббистских и PR-компаний в новом периоде российского транзита. Многочисленные расследования как журналистов, так и правоохранительных органов показали, что участие западных «консультантов» в транзите 1990-2020 гг. часто становилось методом циничного обогащения недобросовестных лиц как на Западе, так и в России. Циничные и беспринципные банкиры, политические и юридические консультанты — в особенности те, кто продолжал сотрудничество с путинским режимом даже после 2008-2014 гг., — значительно подорвали репутацию прежде всего США, но и европейских институтов тоже.

Впрочем, большинство западных фирм и персоналий, участвовавших в построении фашизоидного криминального государства Путина, достаточно хорошо известны благодаря расследованиям журналистов, активистов и правоохранительных органов. Возможно, важным действием по восстановлению доверия должно стать признание и извинение со стороны западных государств и профессиональных сообществ за malpractice 1990-2020 гг. в отношении России. В этом же ряду может быть законодательное или судебное ограничение возможностей работы в России для лиц и корпораций, замазанных в олигархических и коррупционных схемах того времени (на уровне решений типа cease and desist). Эта важная (хотя и не определяющая) тема в будущих отношениях России и Запада должна быть прояснена.

Преодолеть стереотип

Многие продемократические организации (как и российские либералы) вынесли из 1990-2020-х гг. представление об общей «безнадежности» россиян в части адаптации к общим ценностям, их евроазиатской природы, глубокой и непреодолимой path dependency, генетической склонности к патернализму, шовинизму и ксенофобии. Как сформулировала одна известная российская журналистка: «Можно бесконечно смотреть на огонь, воду и то, как русские превращают в дерьмо любую хорошую идею».

Результат этого «урока» — крайняя избирательность любых программ поддержки, связанных с Россией. До 90% средств и ресурсов достаются людям и организациям, десятилетиями сотрудничающим с НКО и продемократическими институтами. Выходить за пределы этого круга считается как минимум опасным. Видимо, после перезапуска транзита потребуется значительный upgrade компетенций организаций, которые снова распространят свою деятельность на территорию России. Станет необходимым расширение круга экспертов, усиление региональных знаний и сознательный отказ от безусловной поддержки тех, кто пользовался ею десятилетиями. Для этого необходимо:

- существенно повысить уровень региональной экспертизы, прежде всего в части Юга России, Урала, Сибири и Дальнего Востока; создать и расширять сети контактов (для дополнительной экспертизы, активистской поддержки и кадров), используя потенциал эмиграции 2020-2023 гг., в среде молодых активистов, профессионалов и людей из развитых регионов;
- активно использовать инструменты гражданской дипломатии между российскими сообществами в изгнании и обществами западных (прежде всего европейских) стран, преодолевая предубеждения в отношении России и россиян; фактически необходимо создавать и поддерживать каналы Track 2 — но не только с крайне ограниченным кругом тех, кто может это делать из России, но и с эмигрантским сообществом; по аналогии с сегодняшним коммуникационным подходом в отношении Украины («военная и экономическая помощь — это инвестиции в безопасность Запада») **нужно продвигать идею, что поддержка будущей России, «России нового шанса» — это тоже инвестиции, тоже безопасность Европы и мира.**

Заключение. Постпутинская Россия в поисках путей возрождения

России будущего снова придется пройти через поставторитарный транзит. В сфере экономики он будет проще: отдельные рыночные механизмы в России уже созданы (хотя и нуждаются в глубоком переформатировании). А вот в области внутренней и внешней политики ситуация будет в разы хуже, чем в начале 1990-х. В этих сферах придется начинать с минусовых отметок.

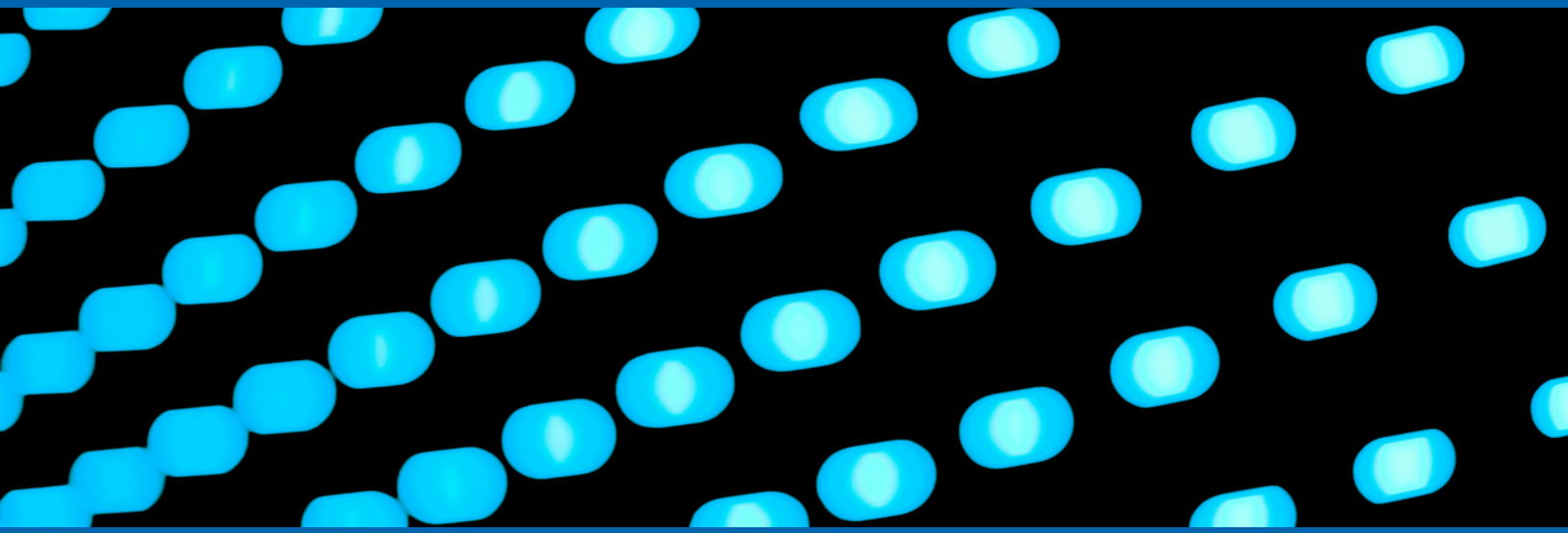
Есть основания полагать, что смена тренда внутреннего развития с жестко-репрессивного, архического и милитаристского на более открытую, пусть даже вынужденно миролюбивую и интеграционную политику с приоритетами в сфере экономического и социального развития предопределят разворот во внешней политике. Без разрядки напряженности и соответствующего обновленного и кооперационного подхода к международным делам вряд ли удастся обеспечить устойчивость новой постпутинской системы.

Несмотря на тяжелое наследие путинизма, которое существенно сузило поле для дипломатического маневра, Москва всегда будет оставаться важным международным игроком. Однако по целому ряду причин (и далеко не только из-за последствий агрессивной войны в Украине) **будущим российским политикам и дипломатам придется бороться за повышение своего статуса в международной системе.**

Отдельно необходимо подчеркнуть, что перед будущей Россией вряд ли откроется окно возможностей быстрой интеграции в сообщество передовых стран, которое потенциально существовало в период перестройки и в начале 1990-х. Причины не только в опасениях западных политиков и обществ в отношении России (как государства и поддержавших агрессивную войну россиян) и в их стремлении получить доказательства перемен внутри страны и в ее внешней политике, но и в самой России, которой понадобится время и усилия для изменения траектории. Вторая попытка демократического транзита не будет встречена цветами и восхищением, которые достались Михаилу Горбачеву в 1988-1990 гг. Вне зависимости от того, будут ли учтены рекомендации, предложенные в этой главе, западные страны отнесутся к будущим переменам намного прагматичнее, чем во времена перестройки. Соответственно, и условия примирения будут жестче и конкретнее, чем в период предыдущего транзита.

Европейским и американским политикам и институтам, озабоченным будущим России, необходимо учитывать такое развитие событий. Именно поэтому так важны инициативы по включению политических и активистских проектов российской эмиграции в процесс осуществления текущей политики ЕС и в формулирование будущих подходов к ожидаемой второй попытке транзита. Такое сотрудничество повысит экспертизу западных организаций и институтов и поможет управлению ожиданиями (заранее завышенными) российской оппозиции.

Приложение 1



Методология

Наталья Лунде

Проект «Транзит» Free Russia Foundation рассматривает вопрос о политическом транзите в постпутинской России и то, что именно требуется для успешной переориентации на демократический путь развития.

Ключевые предположения. Политика Путина, характеризующаяся усилением международной агрессии и авторитаризма внутри страны, оказалась губительной для России. Большая часть экономического и социального прогресса, достигнутого после распада Советского Союза, была сведена на нет в считанные месяцы после чудовищного нападения России на Украину. Без сущностного реформирования государственной системы ожидать улучшения ситуации нельзя. Однако учитывая преклонный возраст российского автократа, его безжалостную практику устранения жизнеспособных внутрисистемных претендентов, отсутствие механизмов преемственности и растущее применение физического насилия в элитах, **не исключено, что в ближайшем будущем режим Путина прекратит свое существование, создав для России возможность изменить свой курс.**

Путинский подход к управлению политически лишает права голоса всех, кроме горстки приближенных Путина. Таким образом, **все граждане России, включая элиту, становятся прямыми бенефициарами (и сторонниками) политического перехода к менее централизованной и менее монополизированной системе**. По нашим наблюдениям, осознание этого уже есть в России. Во всех политических группах страны уже существует широкий и растущий консенсус относительно необходимости политической децентрализации России и разрушения экономических монополий. Даже в условиях авторитаризма его поддерживают популярные политики из всех партий — разумеется, речь идет о тех, кто имеет реальную народную поддержку, а не назначен «Единой Россией», включая КПРФ и ЛДПР: Николай Бондаренко (экс-депутат Саратовской областной думы), Елена Шувалова (депутат Московской городской думы), Сергей Фургал (экс-губернатор Хабаровского края) и другие. Эта тенденция особенно сильна и заметна на местном уровне.

В интересах благополучия и перспектив российской нации, а также в интересах мирового демократического сообщества — чтобы после

этого перехода Россия стала конструктивным и мирным игроком, управляемым верховенством права (а не осталась изгоем, не имеющим права голоса).

В рамках проекта «Транзит» Free Russia Foundation ставил задачу разработать дорожную карту, план, который поможет реализовать это стремление. Проект организовал глубокую интеллектуальную работу лидеров гражданского общества, чтобы сформулировать план политического перехода к демократии после Путина, определить ключевые направления реформ и их цели, рассмотреть, какой конкретный вклад в эти преобразования могут внести заинтересованные стороны и группы внутри России и за рубежом, а также привлечь широкие слои российского гражданского общества к доработке этих концепций и рекомендаций.

Чтобы ограничить неопределенность и сделать наш план более конкретным и выполнимым, проект предполагает, что **переход произойдет в ближайшем будущем, между 2024 и 2030 гг.**

Существующий свод знаний. За последнее десятилетие был предпринят ряд серьезных интеллектуальных усилий по планированию постпутинского перехода, в том числе:

- «После Путина. Сценарии» Сергея Гуриева, 2022 г.;
- «Отношения ЕС с будущей демократической Россией: стратегия» Андрюса Кубилюса, Владимира Милова, Роланда Фройденштейна и Сергея Гуриева, 2022 г.;
- Проект «Рефорум» Free Russia Foundation — площадка для обсуждения необходимых изменений в российском обществе;
- Re:Russia Кирилла Рогова — проект, который анализирует текущую экспертизу, новые данные и глобальные дискуссии о состоянии России и публикует собственную аналитику и исследования;
- Проект «Санация права», созданный группой российских юристов в 2017 году и перезапущенный в 2023 году. Цель проекта — анализ «вредного» российского законодательства и разработка законодательных инициатив по его замене;
- «Лаборатория будущего» — проект «Новой газеты», объединяющий российских журналистов, историков, социологов и экономистов;
- Публикации Алексея Навального, в том числе его предвыборная программа 2017 года и интервью журналу Time, данное после ареста,

в январе 2022 года;

- «Россия после Путина. Первые шаги новой власти» Андерса Ослунда и Леонида Гозмана, 2021 г.;
- «Постпутинская Россия: План реформ» Института современной России, 2016-2017 гг.;
- «Преступления и репарации» Константина Эггерта, 2022 г., и многие другие.

При подготовке проекта мы изучили предыдущие и текущие работы, посвященные переходному периоду в России, и, когда это было необходимо, использовали их предложения и идеи со ссылками на эти проекты. Мы проанализировали, как основные предположения, сценарии и ключевые элементы могли измениться в связи с переменами во внутренней и международной политической обстановке, вызванными полномасштабной военной агрессией Путина против Украины.

Ключевые вопросы. В рамках проекта мы попытались ответить на следующие вопросы:

- При каких сценариях переход России к демократии становится возможным?
- Что можно сделать сейчас, чтобы повысить вероятность реализации позитивных сценариев?
- Каковы будут основные компоненты и этапы такого перехода?
- Как опыт постсоветского перехода может быть учтен в новом плане транзита?
- Как достичь политического консенсуса по вопросам перехода к демократии?
- Как закрепить достигнутый прогресс и предотвратить политический откат?
- Какой вклад со стороны различных групп российского общества и международного сообщества необходим для осуществления такого перехода? Как обеспечить их участие и поддержку?
- Как устранить противоречия между повесткой дня переходного периода и требованиями и ожиданиями международного сообщества?
- Как совместить внутриполитическую повестку дня с требованиями реинтеграции России в международную экономику и политические процессы?

Источники информации и данных:

- при написании глав 1, 2, 3, 4, 6, 10 и 11 использовались данные и экспертиза по постсоветскому переходу, динамике развития России при Путине, текущему состоянию общества и экономики;
- при написании глав 1, 4, 6 и 12 использовались статистические данные и сведения из российских официальных источников и международных источников;
- данные опросов общественного мнения и электорального поведения легли в основу глав 1, 10 и 11;
- экспертные дискуссии по интерпретации имеющихся данных и текущим событиям отражены в главах 2, 3, 5 и 10;
- экспертный анализ текущей ситуации занимает центральное место во всех наших главах;
- изучение доступных материалов и данных о постсоветских переходных процессах и международных реформах занимает важное место в главах 3, 8 и 12;
- итеративное совместное формулирование концепций и рекомендаций в ходе мастер-классов, семинаров с экспертами проекта «Рефорум», участниками акселераторов, резидентами ресурсных центров Reforum Space, стипендиатами Free Russia Foundation, а также официальные письменные предложения от этих групп были включены в главы 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 и 10.

В рамках проекта мы привлекли к сотрудничеству более ста российских историков, правозащитников, географов, политологов, конфликтологов, экономистов, медиааналитиков, социологов и правоведов, имеющих опыт исследовательской, преподавательской и политической деятельности в России и находящихся в эмиграции из-за войны и репрессий. В их числе теоретики и практики, хорошо понимающие принципы работы прошлой и нынешней российской власти, а также те, кто в течение 30 лет занимался реформами. Около 20 из них стали авторами глав и законодательных проектов, более 30 участвовали в публичных дискуссиях в интернете и на наших мероприятиях в пространствах Reforum Space, а около 15 рецензировали проекты глав и давали полезные критические замечания для их улучшения.

Наш уникальный вклад. В рамках проекта было разработано пять концепций демократического транзита, в том числе «Восстановление

основных свобод» (глава 4); «Большая деволюция для России» (глава 5); «Децентрализация экономики» (глава 6); «Установление верховенства права» (глава 7); «Россия в мире со всем миром» (глава 8). В рамках проекта также разработано пять законодательных проектов, закрепляющих эти концепции: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «О нормативных правовых актах»; Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы; избирательное законодательство; Федеральный закон «О свободе информации и выражения мнения». Все они представлены в Приложении 3 вместе с пояснительными записками.

Главы последовательно готовились, обсуждались и публиковались с марта 2023 по май 2024 г. Все они доступны на русском и английском языках. Оценка и критика, которую мы получали после выхода каждой главы, легла в основу разработки концепций следующих глав и законодательных проектов. Хотя все они были подготовлены разными экспертами, мы стремились примирить основные противоречия, обеспечить последовательность и соответствие общему видению. Идеи экспертов и инициатив рассматривались наряду с другими, имеющими схожую направленность, а плоды этой работы перекрестно опыляли последующие главы, вовлекая российское гражданское общество в процесс совместного творчества и поиска взаимоприемлемого компромисса. Этот процесс сам по себе исключительно ценен, ведь в сегодняшней путинской России нет возможности и площадок для содержательных дискуссий.

В декабре 2023 г. Free Russia Foundation начал проводить регулярные онлайн- и очные обсуждения концепций проекта «Транзит». С помощью публикаций, дискуссий, опросов и семинаров мы постепенно расширяли круг участников дискуссий — от первоначальных двух десятков экспертов до широкого экспертного сообщества, тысяч резидентов и гостей ресурсных центров Reforum Space, созданных Free Russia Foundation в нескольких странах Европы, и онлайн-аудитории в России и по всему миру.

Благодаря десяткам онлайн-мероприятий, многочисленным офлайн-мероприятиям и примерно 200 публикациям на русском и английском языках проект «Транзит» привлек более 500 000 человек (из них около 70% — внутри России) к совместному обсуждению плана построения лучшей, демократической России будущего. Смысл такого подхода — достичь консенсуса между теми, кто хочет трансформации Россию в правильном направлении, включая международные заинтересованные стороны, и мобилизовать их в устойчивое сообщество творцов этих

изменений. Содержательная дискуссия действительно расширилась и набрала обороты.

26 октября 2023 г. евродепутат Андрюс Кубилюс, постоянный докладчик Европарламента по России, провел в Европарламенте дискуссию «Victory Scenario: Ukraine's Victory and Russia's Refederalization», где два автора нашего проекта, Ирина Бусыгина и Владимир Милов, обсудили концепции переходного периода.

16 и 17 ноября 2023 г. Центр Вильсона, Институт современной России и фонд Михаила Ходорковского провели совместную дискуссию «Российская Конституция и демократическая трансформация». В дискуссии приняли участие пять авторов нашего проекта — Екатерина Мишина, Ирина Алебастрова, Илья Шаблинский, Елена Лукьянова и Василий Гатов.

Тема России без Путина получила резонанс в преддверии президентских выборов в России в марте 2024 г. и на фоне «внезапной» трагической смерти Алексея Навального в путинской тюрьме. В апреле Европарламент принял резолюцию, призывающую страны-члены ЕС и международное сообщество не признавать результаты российских выборов.

Публичная онлайн-дискуссия «Когда элиты объединятся с оппозицией?», организованная накануне выборов в России, была посвящена необходимой роли элит в будущей демократизации страны. В дискуссии приняли участие эксперты проекта «Транзит» Василий Гатов и Василий Жарков, а также социолог Анна Кулешова, политологи Андрей Яковлев и Борис Грозовский.

Дискуссия «Как вернуть и защитить права и свободы» была посвящена главам о восстановлении верховенства закона, а также о свободе СМИ и собраний в России. В дискуссии приняли участие ученые-правоведы Екатерина Мишина и Илья Шаблинский, журналист Дмитрий Колезев и правозащитник Денис Шедов.

Во время дискуссии «Как избежать диктатуры после Путина» были социализированы концепции из главы «Большая деволюция для России» — самой сложной и всеобъемлющей главы проекта, описывающей перестройку всей системы власти по вертикали и горизонтали, подходы к завершению реформ и способы создания новой системы стимулов для политиков России будущего. Главу представили ее авторы Ирина Бусыгина и Михаил Филиппов.

Другой исключительно важной целью нашей работы было улучшение

понимания международными институтами и правительствами шагов и действий, которые повысят вероятность того, что Россия после Путина вновь станет мирной и демократической страной. 29 мая 2024 г. мы провели онлайн-дискуссию «Демократизация России: роль Запада» на английском языке. В ней приняли участие депутат Европарламента Сергей Лагодинский, политолог Сэм Грин, сотрудник USAID Сурен Аванесян и глава брюссельского офиса Free Russia Foundation Роланд Фройденштайн. Еще одна дискуссия на ту же тему запланирована 5 июня 2024 г. в Институте мира США. В совместной сессии USIP-FRF «Russia Hands» примут участие представители правительства США, сотрудники Конгресса, эксперты аналитических центров, ученые и представители НКО.

Проделана огромная работа, но это лишь начало. Проект демократического транзита, подготовленный Free Russia Foundation, задуман как живой документ: мы ожидаем, что он будет развиваться в соответствии с меняющимися условиями и растущими знаниями и практическим опытом его соавторов. Мы уверены, что эксперты, участвующие в этом проекте, будут находиться в центре любого реального процесса создания коалиции в переходный период в России. Мы надеемся, что проект «Транзит» послужит полезным ориентиром и отправной точкой в достижении консенсуса в рамках коалиции, которая может возникнуть в России после Путина.

Приложение 2

Критика и реакция

Цель проекта «Транзит» — не только разработать план перехода, но и вовлечь в этот процесс как можно больше российских экспертов и практиков, а в конечном итоге мобилизовать широкие слои российского гражданского общества.

Более 20 экспертов разработали первоначальные концепции и законодательные проекты. В ходе семинаров, обсуждений и критики круг участников проекта постепенно расширялся. Исходя из этого, мы предполагали, что нам придется преодолевать серьезные противоречия между концепциями и идеями разных авторов, перед тем как включить их в единый комплексный план. К нашему большому удивлению, в ходе работы над проектом между концепциями не возникло никаких серьезных противоречий. Более того: среди лидеров российского гражданского общества уже существует базовый консенсус относительно изменений, которые они хотели бы видеть в России, и путей их реализации. Суть этого консенсуса изложена в главе 1. Мы полагаем, что это реальный повод для оптимизма.

Аналогичным образом, законодательные проекты, подготовленные экспертами-юристами (Приложение 3), оказались в полном соответствии с концепциями и планами, изложенными в главах. Законопроект о СМИ из Приложения соответствует главе 4 «Восстановление основных свобод». Предположения главы «Сценарии демократического транзита» подтверждают тезисы главы 10 «Властные коалиции», главы 11 «Как обеспечить поддержку и доверие россиян» и главы 3 «Чему нас учит опыт постсоветских реформ в России». Авторы поправок к Основному закону и авторы главы 5 «Большая деволюция для России» в целом согласились с последовательностью преобразований, прописанной Василием Гатовым в главе 9 «Последовательность реформ». Однако отметили необходимость более глубокого обсуждения «черных лебедей», а также перечислили основные факторы, которые могут препятствовать трансформации, и методы, которые могут помочь смягчить эти препятствия.

За полтора года работы над проектом Free Russia Foundation провел более 10 онлайн-обсуждений глав и их концепций, собрав аудиторию не менее 500 000 человек (около 70% аудитории — внутри России). Чтобы вовлечь аудиторию, мы провели 7 онлайн-опросов, посвященных различным аспектам плана перехода. Хотя наша выборка и не может претендовать на статус статистически репрезентативной, некоторые результаты все же показательны.

В первом опросе респондентов спрашивали, верят ли они в возможность смены власти в России в течение десяти лет. 61% участников ответили, что верят — что вполне соответствует позиции авторов главы 2 по транзитным сценариям, которые дают путинской системе максимум 10 лет. Достаточно высокий процент тех, кто не верит в перемены, можно интерпретировать как проявление политической апатии, о которой говорилось в главах 10 и 11.

Второй опрос касался люстрации. Респонденты высказали взгляды гораздо более радикальные, чем эксперты проекта: более половины заявили, что люстрация должна касаться не только лиц, очевидно причастных к преступлениям, но и целых институтов. Эксперты проекта «Транзит» гораздо более осторожны: опираясь на опыт демократизации в других странах, в том числе на постсоветском пространстве, они подчеркивают необходимость компромиссов с действующими субъектами власти и замены системы стимулов как непременное условие успешного реформирования системы власти. Более того, наши авторы предупреждают, что политическое и социальное отстранение от власти или судебное преследование миллионов сотрудников правоохранительных органов, судей и др. ослабит поддержку реформаторов и их методов и еще больше расколет общество, и так расколотое войной. Перспектива поиска путей и форматов работы с путинскими чиновниками и бюрократами, прямо или косвенно причастными к преступлениям режима, беспокоит и западных политиков — это был один из вопросов, поднятых на дискуссии «Демократизация России: роль Запада».

На вопрос о том, в какой степени граждане хотели бы влиять на принятие решений, более двух третей респондентов выразили желание влиять на курс страны в целом и на развитие ее законодательства. Это обнадеживает и вполне согласуется с тезисами главы 5, где говорится о важности построения системы передачи полномочий снизу вверх, а также с идеями из глав 10 и 11.

Более того, 83% участников следующего опроса предпочли многопартийную систему, предоставляющую людям реальный политический выбор, а не монолитное правительство по типу путинской вертикали власти, какими бы благими намерениями оно ни руководствовалось и как бы ни заботилось о благе людей. О важности партий и развития широкого представительства для устойчивой демократизации страны мы говорим в главах 1, 2 и 5.

58% респондентов назвали судебную и полицейскую

реформы наиболее важными (за ними по приоритетности следуют антикоррупционные изменения). Это подтверждает наличие сильного запроса на восстановление прав, свобод и справедливости, сформулированного во всех наших главах. Наконец, на вопрос о том, что важнее — реформы в экономике, политике и социальной сфере или новый президент, 71% выбрали первый вариант. Это признак широкого понимания того, что проблемы России требуют системной перестройки и не решатся автоматически и волшебным образом при смене ключевой фигуры.

Онлайн-дискуссии по проекту «Транзит» собрали несколько тысяч комментариев. Мы предприняли попытку их классификации.

Первая категория комментариев, самая многочисленная, — благодарности экспертам за то, что те подняли тему будущего взвешенно и с уважением с гражданам России. «Именно такие письменные планы, видения, программы и их обсуждения дают шанс на переустройство страны!», «Очень конструктивное, зрелое, серьезное видение будущего России. «Наконец кто-то размышляет глубоко и конкретно о необходимом нашим детям будущем». «Хочется дожить до лучших времен и не разочароваться в людях, на которых мы возлагаем надежду. Пусть они будут на свободе, живы, здоровы, с желанием нести добро, здравый смысл, справедливость и милосердие». «Вы даете большую надежду уже изуверившимся людям. Власть долго не продержится, в этом нужно убедить и поддержать слабых духом».

Второй блок — скептики: «Пройдет не один десяток лет, прежде чем в России установится хоть сколько-нибудь цивилизованный политический процесс». «Проблема в "рядовых избирателях". Даже опыт обычного ТСЖ показывает, что люди не готовы вдумываться при голосовании (да и большинству любые выборы безразличны). В итоге победят горлопаны, жаждущие власти, или криминальный контингент, как это было в 90-х и позднее».

Третий — пессимисты: «Запрос на децентрализацию есть! Возможностей нет». «Сложно отмахнуться от мысли, что в текущих реалиях до дня "Д+1" можно и не дожить...». «Пройдет не один десяток лет, прежде чем в России установится хоть сколько-нибудь цивилизованный политический процесс».

Отдельный блок комментариев к выступлениям Владимира Милова и Федора Крашенинникова по их докладу «Нормальная Россия будущего» касался отсутствия конкретики в их видении будущих преобразований. Надеемся, что опубликованный проект «Транзит» удовлетворит этот

запрос на конкретику и станет основой для продолжения и расширения разговора, дальнейшего уточнения концепций и планов.

Онлайн-дискуссия по главе 12 «Роль международных организаций», в которой приняли участие член Европарламента Сергей Лагодинский, советник USAID Сурен Аванесян, директор CEPA по демократической устойчивости Сэм Грин и глава брюссельского офиса Free Russia Foundatoin Роланд Фройденштайн, заслуживает отдельного упоминания.

В главе обозначены основные вызовы, с которыми столкнется Запад после ухода Путина (например, ожидания, что он будет способствовать освобождению политзаключенных и отмене незаконных ограничений на участие в политической жизни). Доктор Грин предложил составить список конкретных требований к России, после выполнения которых некоторые западные санкции могут быть ослаблены, но подчеркнул, что Западу необходимо принимать решения, основанные не на видении лучезарного будущего, а в качестве прямой реакции на конкретные действия будущего российского правительства.

«Многие будут рассказывать нам, что именно мы должны думать о смене правительства в России. Но ошибка 90-х была в том, что мы узнавали о происходящем в России от портфельных менеджеров, которые продавали нам свои истории, чтобы продать нам ценные бумаги. Любой постпутинский режим будет стремиться вернуть западный рынок, и мы не можем опираться на слова на бенефициаров наших решений. Новому правительству придется объяснять людям ошибки предыдущей системы. Это легче сделать в отсутствии конкуренции — когда вы контролируете партии, мнения и репрессивный аппарат. Очень важно не допустить ощущения возврата к нормальной жизни, пока мы не увидим устойчивых изменений в системе управления, включая федерализацию».

Простые решения не подходят для глубоко укоренившихся проблем России; освобождение заключенных не означает демократизации, соглашается Сурен Аванесян. России потребуются глубокие структурные преобразования, она должна отказаться от своего имперского образа мышления. Это коллективная задача для России, Украины, Грузии и Молдовы, Запад же может быть рядом в нужное время и с нужным уровнем поддержки.

Приложение 3

Законодательство будущей России: проекты и пояснительные записки

Конституция Российской Федерации

Пояснительная записка № 1 к проекту поправок к Конституции РФ 1993 г. в ее изначальном варианте

д.ю.н., профессор И.Г. Шаблинский
д.ю.н., профессор И.А. Алебастрова
к.ю.н., советник юстиции I класса Е.А. Мишина

Когда в России настанет время перемен и отказа от наследия персоналистского режима Владимира Путина, страна не должна оказаться в правовом и конституционном вакууме. Понимая, что будущей России, которая рано или поздно вернется на путь демократических преобразований, безусловно понадобится новая Конституция, мы тем не менее полагаем, что разработка проекта нового Основного закона страны не должна осуществляться второпях. Мы считаем, что на первом этапе можно будет сохранить изначальную редакцию Конституции Российской Федерации 1993 г. при условии внесения в нее ряда изменений.

Данный законопроект был разработан с целью улучшения изначального дизайна Конституции на основе анализа ее текста и конституционного правоприменения за прошедшие 30 лет. Для построения новой процветающей демократической России необходимо заложить надлежащую основу в соответствии с рядом ключевых принципов, сформулированных авторами проекта «Транзит», посвященного специфике перехода России к миру, демократии и благополучию. Оптимизация первоначального текста российской Конституции должна проводиться с учетом в первую очередь таких принципов, как передача части полномочий от президента парламенту[1], создание реальной, а не номинальной федерации, субъекты которой будут обладать реальными полномочиями, необходимость закрепления на конституционном уровне гарантий предотвращения возможности возрождения в России персоналистского режима[2], закрепление на конституционном уровне

1 Аналогичное конституционное решение уже использовалось для демократизации формы правления в таких постсоветских государствах, как Украина, Грузия, Кыргызстан, Молдова.

2 Вместо термина «режим личной власти» мы используем термин «персоналистский режим», активно использующийся в трудах по конституционному праву России после публикации монографии М.А. Краснова «Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа» (М.: Фонд

эффективных гарантий институциональной независимости судебной ветви власти и личной независимости судей.

При разработке данного законопроекта мы постарались учесть изъяны изначального конституционного дизайна, сделавшие возможным неуклонный рост авторитарных тенденций и установление фактически тоталитарного режима в России, при котором происходит открытое попрание и нарушение закрепленных в Конституции прав и свобод граждан, преследование и запрещение оппозиционных деятелей, политических партий и общественных организаций, проводится агрессивная внешняя и репрессивная внутренняя политика, формируются основы государственной идеологии. На недостатки текста Конституции 1993 г. давно указывали виднейшие российские правоведы. Еще в конце 1990-х гг. об этом писал член-корреспондент РАН В.С. Нерсесянц («система разделения и взаимодействия властей носит в целом асимметричный и несбалансированный характер — с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью»[3]). И Нерсесянц, и впоследствии О.Е. Кутафин[4], М.А. Краснов и И.Г Шаблинский[5] отмечали, что в Конституции 1993 г. возник особый институт президентской власти, не включенный в классическую триаду (законодательная, исполнительная, судебная власть) и возвышающийся над всеми другими ветвями власти. Более того: как отмечают в комментарии к Конституции России председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин и Л.В. Лазарев, российский президент юридически и фактически «присутствует во всех властях»[6].

Конституционные изменения, предлагаемые в данном законопроекте, призваны не только скорректировать дефекты изначального текста Конституции, но и максимально предотвратить риски повторения авторитарных тенденций и аккумуляции властных полномочий в одних руках. Венецианская комиссия отмечает, что «в стране с формой правления в виде президентской (а иногда полупрезидентской)

«Либеральная миссия», 2006).

3 Проблемы общей теории государства и права (под редакцией В.С. Нерсесянца). М.: «Норма», 1999, С. 688-690.

4 Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: «Норма», 2008.

5 Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

6 Комментарий к ст. 80 Конституции РФ 1993 г. под редакцией В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. Текст доступен по ссылке https://kommentarii.org/konstitutc/index.html.

республики существует тенденция концентрации властных полномочий в руках президента, в то время как соответствующие полномочия законодательной и судебной ветвей власти существенно слабее. Следовательно, регулярная смена режима посредством выборов является надлежащим способом предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках президента»[7].

Одно из ключевых предлагаемых изменений — смена формы правления, включающая существенное сужение объема полномочий президента и изменение политического значения этого института, в том числе исключение полномочий, связанных с назначением правительства и определением направлений его деятельности. Необходимо также изъять из конституционного текста абсолютно советское по сути полномочие президента по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства. Данное полномочие не только идет вразрез с принципом разделения властей, но и дает президенту право бесконтрольно диктовать свою волю другим ветвям власти. Мы также сочли необходимым уйти от формулировки «гарант Конституции», которая по сути ставит президента над Основным законом страны.

Необходимо изменить основания для возбуждения процедуры отрешения президента РФ от должности. Помимо совершения таких уголовно наказуемых деяний, как государственная измена и иные особо тяжкие и тяжкие преступления, в качестве основания для инициирования процедуры импичмента должно быть указано нарушение Конституции. Действия либо бездействие президента, идущие вразрез с положениями Основного закона страны, несовместимы с его пребыванием на высшей государственной должности. В качестве ориентира могут быть использованы соответствующие положения ст. 68 конституции Франции 1958 г. и органического закона 2014 г., а также формулировка ч.2 ст. 73 конституции Кыргызстана 2021 г.[8]

В части регулирования федеративных отношений мы предлагаем в качестве первоочередных мер установление конкурирующей компетенции по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, введение института федерального вмешательства. Представляется необходимым на первое время установить мораторий на принятие новых субъектов в состав Российской

7 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan (adopted by the Venice Commission on March 13-14, 2009).

8 «Президент может быть отрешен от должности за нарушение Конституции и законов, а также за незаконное вмешательство в полномочия парламента и деятельность органов судебной власти».

Федерации.

Предлагается закрепить представительный характер верхней палаты парламента (Совета Федерации), члены которого будут избираться населением соответствующего субъекта РФ (по два представителя от каждого субъекта) на основе прямых и равных выборов. Нижней палате будет отведена ключевая роль в выборе кандидатур на должность главы правительства РФ; новыми важными полномочиями станут введение института интерпелляции, представление верхней палате пяти кандидатур на должности судей Конституционного суда РФ и представление президенту кандидатуры для назначения Государственного правозащитника России.

Одним из величайших достижений авторов Конституции 1993 г. стало закрепление в ее тексте примата международного права — важнейшего конституционного принципа, многократно попранного нормотворчеством и правоприменением последних лет. Произошедшее четко продемонстрировало существенный дефект российского нормативно-правового дизайна — отсутствие установленного срока рассмотрения нижней палатой парламента проектов федеральных законов о ратификации международных договоров РФ. Отсутствует также и какой-либо механизм воздействия на Государственную Думу с целью ускорить рассмотрение и принятие таких законопроектов. С учетом сложившейся негативной практики затягивания процедуры рассмотрения таких законопроектов нижней палатой предлагаем установить в регламенте Государственной Думы ФС РФ порядок рассмотрения и принятия проектов федеральных законов о ратификации международных договоров РФ, отличающийся от порядка, установленного для других законопроектов, и предусмотреть конкретный срок рассмотрения и принятия проектов федеральных законов о ратификации международных договоров РФ.

Вопросы внутренней политики предлагается включить в компетенцию правительства, председатель которого будет назначаться президентом по представлению Государственной Думы. Нормы, благодаря которым взаимоотношения между президентом и правительством обрели формат отношений сюзеренитета-вассалитета[9], будут исключены из текста Конституции. Вводится институт контрасигнатуры председателя правительства подписи президента при подписании им федеральных

9 Данная аналогия неоднократно используется М.А. Красновым и И.Г. Шаблинским в книге «Российская система власти: треугольник с одним углом» (М., 2008).

законов и федеральных конституционных законов.

Поправки к главе «Судебная власть» коренным образом меняют систему отбора кандидатов на судейские должности и процедуру назначения судей. Появляется новый конституционный орган — Высший судебный совет, обеспечивающий отбор и назначение судей, гарантирующий независимость судебной власти и осуществляющий судебное самоуправление. Президент, Государственная Дума и Высший судебный совет будут предлагать по 5 кандидатур для назначения на должности судей Конституционного суда РФ Советом Федерации. Судьи Верховного и Высшего арбитражного суда РФ будут назначаться верхней палатой по представлению Высшего судебного совета. Судьи иных федеральных судов будут назначаться Высшим судебным советом. Минимальный возраст кандидатов на судейские должности предлагается увеличить до 30 лет, минимальный стаж работы в юридической профессии — до 7 лет. Предлагается также закрепить на конституционном уровне пожизненное пребывание судей в должности. Полномочия судьи могут быть прекращены исключительно в рамках процедуры импичмента, инициировать которую должен Высший судебный совет, придя к выводу о наличии достаточных оснований для возбуждения процедуры прекращения полномочий судьи. Перечень оснований для возбуждения данной процедуры должен быть закреплен в федеральном законе.

Пояснительная записка № 2 (детализированная) к проекту поправок к Конституции РФ 1993 г. в ее изначальном варианте

д.ю.н., профессор И.Г. Шаблинский
д.ю.н., профессор И.А. Алебастрова
к.ю.н., советник юстиции I класса Е.А. Мишина

В данной записке поясняется смысл поправок к конкретным нормам Конституции Российской Федерации 1993 г. Следует подчеркнуть, что подразумевается редакция именно того текста Конституции, который был одобрен на референдуме 12 декабря 1993 г.

Необходимо специальное замечание относительно изменений, внесенных в текст Конституции в 2020 г. Мы должны исходить из предположения, что все эти изменения носили сугубо произвольный характер и имели единственной целью декорировать отмену действия в отношении В. Путина ограничения на занятие должности президента Российской Федерации более двух сроков подряд.

Мы должны принять решение о том, что эти декоративные изменения, являющиеся проявлением политических прихотей в условиях формировавшегося авторитарного (неототалитарного) режима, не должны нами учитываться принципиально. Вопрос (отчасти гигиенический) об их полном исключении из конституционного текста должен быть в конечном счете решен парламентом, избранным на свободных и честных выборах.

Что касается конституционных поправок 2008 и 2013 гг., которые также были обусловлены корпоративной политической корыстью и были внесены также с помощью политических манипуляций (обеспечивших, в частности, полное доминирование одной политической партии в законодательных собраниях 2/3 всех субъектов Российской Федерации), то о них все же нужно будет сказать особо. Их исключение, по крайней мере, заслуживает краткого обоснования.

Общими целями нормативного регулирования рекомендуемых поправок в главы 4-7 необходимо признать следующее.

1. Исключение из перечня полномочий Президента полномочий, связанных с назначением Правительства и определением направлений его деятельности.

   По нашему мнению, лишь в случае, если сама Государственная Дума в установленный срок не сможет согласовать кандидатуру на должность премьера, можно предоставить Президенту право предлагать палате кандидатуру на должность главы правительства.

2. Наделение Государственной Думы соответствующими полномочиями, связанными с формированием правительства, отражающим позиции парламентского большинства

3. Исключение из компетенции Президента полномочий общего характера (открывающих путь произволу), а также полномочий, связанных с назначением Генерального прокурора. Ограничение компетенции Президента в отношении Конституционного суда правом предлагать кандидатуры пятерых судей.

4. Создание нового государственного органа, осуществляющего отбор и назначение судей, а также обеспечивающего самоуправление судейского сообщества – Высшего судебного совета.

5. Предлагается формировать Конституционный суд посредством представления Совету Федерации кандидатур на должности судей тремя государственными органами Президентом, Государственной Думой и Высшим судебным советом – по 5 кандидатур от каждого органа.

Пояснения к конкретным статьям

1. Предлагается следующая поправка к части 2 статьи 80: «2. Президент Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Обоснование. Президент не может обладать статусом единоличного гаранта Конституции. Ее коллективным гарантом должны быть все высшие органы власти Российской Федерации, но прежде всего высшие судебные органы.

2. Статья 80 часть 3. Необходимо исключить норму, предусматривающую, что Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Обоснование. Президент не может единолично определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Спор об этом возникал еще в октябре 1993 г. при выработке формулировки этой статьи. Т. Морщакова и Б. Топорнин убеждали С. Филатова в том, что выработка таких основ может быть предметом лишь совместного обсуждения палат Парламента и главы государства. Однако их аргументы не были услышаны.

3. Предлагаются поправки в часть 1 статьи 81, согласно которой «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». С учетом возможной смены формы правления возможно изменение порядка наделения Президента полномочиями. В случае отказа от выборов Президента может быть предложен следующий вариант:

«Президент Российской Федерации избирается коллегией выборщиков, которую образуют депутаты Государственной Думы, сенаторы, а также представители законодательных органов власти субъектов Российской Федерации – по два представителя от каждого законодательного органа власти. Порядок выборов Президента Российской Федерации коллегией выборщиков определятся федеральным законом». В случае принятия данного варианта наделения Президента полномочиями необходимо исключить часть 4 статьи 81.

4. Часть 3 статьи 81 изложить в следующей редакции: «Одно из то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков».

Обоснование. В действующей редакции данной статьи исключено слово «подряд», и против данной редакции возражений нет. Политическая практика показала, что лицо, занимавшее указанную должность дважды подряд, может позже, пропустив один срок, снова занимать эту должность и, использовав весь арсенал административных, политических и силовых средств, пытаться сделать свое правление бессрочным. В истории США случай, когда лицо, занимавшее президентскую должность дважды, стремилось спустя четыре года снова стать кандидатом в президенты США, был лишь однажды (Теодор Рузвельт). Но эта практика несравнима

с российской по той причине, что заинтересованное лицо в РФ обеспечило себе безусловные административные, политические и финансовые преимущества, стремясь занять искомую должность в третий раз.

Полагаем, данное ограничение целесообразно сохранить, несмотря на то, что объем президентских полномочий может быть серьезно ограничен по сравнению с действующей редакцией Конституции.

5. Перечень полномочий Президента Российской Федерации должен учитывать, что 1) ряд полномочий, сконцентрированных в руках главы государства, привел в предшествующий период страну к фактическому тотальному нарушению прав и свобод человека, новой форме деспотизма и 2) устанавливаемая форма правления предполагает ведущую роль палат Парламента при назначении Правительства и контроле за его деятельностью.

В этой связи предлагается соответствующее содержание статей 82, 83, 84, 86 Конституции Российской Федерации.

6. Предлагается исключить части 1 и 2 статьи 85.

Обоснование. Норма о праве главы государства осуществлять согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти оказалась мертворожденной. Никогда и никаких разногласий ни один из российских президентов не разрешал. Такие разногласия ведомства обычно преодолевали сами, либо это проблемы вообще не имели существенного значения. Полномочие разрешать споры о компетенции до сих пор остается в компетенции Конституционного суда – таких споров за 30 лет было два (2).

На наш взгляд, право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации противоречит принципу федерализма. Данные вопросы должны разрешаться в судебном порядке – что и предусмотрено данной статьей.

7. Проект поправок подразумевает исключение статьи 88, согласно которой «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе».

Обоснование. С учетом изменения формы правления, в рамках которой основную роль при проведении внутренней политики должно играть Правительство и его председатель, функцию введения чрезвычайного

положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях следует передать Правительству.

7. Рекомендуется исключить часть 2 статьи 90, согласно которой «указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации».

Обоснование. Данная норма коррелирует положениям, согласно которым Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики и является фактическим главой исполнительной власти. В этой ситуации указы фактически могут подменять законы. Если мы меняем форму правления, передавая всю полноту исполнительной власти Правительству, формируемому большинством Государственной Думы, то исключаются ситуации, когда Президент издает указы, обязательные для исполнения на всей территории страны.

8. Предлагается внести изменение в часть 2 статьи 95, согласно которой «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

Вместо данной формулировки предлагается следующая: «В Совет Федерации входят по два представителя (сенатора) от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых населением соответствующего субъекта Российской Федерации на основе прямых и равных выборов путем тайного голосования».

Обоснование. Различные варианты на основе действующей сейчас нормы о формировании Совета Федерации показали, что любые формы назначения, любые способы наделения полномочиями членов палаты, не являющиеся прямыми выборами, обусловливают их зависимость – как административную, так и политическую, – от делегирующих их государственных органов, но еще точнее – от конкретных политических либо лоббистских групп. Политическая субъектность Совета Федерации, легитимность его членов может быть обеспечена лишь в случае, если его члены получают мандаты непосредственно от избирателей и только им подотчетны. Термин «сенаторы», используемый в действующей редакции, мы бы рекомендовали оставить, поскольку исторически он связан с отношениями сенатов (в различных государствах), дающих примеры политической независимости и субъектности. Психологически этот термин, похоже, весьма импонирует представителям региональных элит.

9. Предлагается слова «указа Президента Российской Федерации»

заменить словами «постановления Правительства Российской Федерации»

Обоснование. В связи с изменением формы правления вопросы внутренней политики должны входить в компетенцию Правительства Российской Федерации. Таким образом, решением вопроса о целесообразности введения чрезвычайного положения в различных местностях Российской Федерации должно заниматься Правительство, а не администрация Президента.

10. Предлагается внести поправку в пункт «з» части 1 статьи 102, согласно которому к ведению Совета Федерации относится «назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации». Предлагается исключить слова «и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации»

Обоснование. Данная редакция нормы появилась после поправки, вступившей в силу 6 февраля 2014 г. До этого Совет Федерации назначал Генерального прокурора Российской Федерации, который сам назначал своих заместителей. Появление новой редакции, которая давала полномочие Совету Федерации назначать также и заместителей Генерального прокурора по представлению Президента, было обусловлено стремлением Президента еще более усилить личный контроль над Генеральной прокуратурой, лишив Генерального прокурора возможности подбирать себе заместителей. Они также – судя по концепции данной поправки, – должны были чувствовать себя обязанными именно главе государства. Все это было нацелено на установление всеобъемлющего контроля лично Путина над силовым блоком. Никакого иного конституционно-правового смысла данная норма не несла.

11. Предлагается новая схема назначения председателя Правительства. Изначально именно Государственная Дума предлагает Президенту кандидатуру на данную должность.

Данная норма – важнейший элемент новой формы правления. Основную роль в выборе кандидатур на должность главы правительства должна играть Государственная Дума. Именно ее фракции должны выработать соответствующее решение. Вероятно, ведущая роль тут должна принадлежать фракциям (партиям), контролирующим большинство в палате.

Более подробно в нормах Конституции данный процесс, на наш взгляд, и должен быть отражен. Его целесообразнее регламентировать в

Регламенте палаты.

Президент должен назначить предлагаемое лицо незамедлительно.

Но если Государственная Дума в течение двух недель так и не смогла выработать мнение о кандидатуре – то есть ни одна кандидатура не смогла набрать более половины голосов депутатов, – Президент получает право предложить свою кандидатуру на указанную должность. Возможность перехода права выдвижения такой инициативы от главы государства к палате (и наоборот) предусмотрена основными законами некоторых государств. Палата может принять данное предложение Президента либо отклонить его. В случае отклонения кандидатуры палата получает еще две недели для того, чтобы еще раз попытаться выдвинуть кандидатуру на должность председателя Правительства.

В случае, если после этого Государственная Дума в течение двух недель не представит Президенту кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

12. Предлагается действующую норму, согласно которой к ведению Государственной Думы относится «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом», заменить нормой «представляет Президенту Российской Федерации кандидатуру для назначения Государственного правозащитника России».

Обоснование. Кандидатура Государственного правозащитника не должна быть зависима лишь от определенного партийного большинства в Государственной Думе. Она в любом случае должна быть результатом согласований между различными политическими силами или институтами – в данном случае, между большинством палаты и Президентом. На практике и сейчас кандидатура Уполномоченного по правам человека согласовывается между администрацией Президента (которой, нужно признать, принадлежит тут решающая роль, хотя формально Президент не имеет отношения к этому процессу) и фракциями Государственной Думы. В любом случае, полагаем целесообразным сделать данный институт элементом механизма сдержек и противовесов.

13. Представление Президентом пяти кандидатур на должности судей Конституционного Суда Совету Федерации.

Обоснование. Представляется, что Конституционный Суд должен формироваться не в президентской администрации (как сейчас),

где главным критерием при подборе кандидатур остается полная политическая лояльность лично главе государства, а различными властными институтами, которые могли бы руководствоваться, прежде всего, квалификацией и опытом кандидатов. Судьи могут иметь в определенной мере различные взгляды, но, во всяком случае, они не должны чувствовать себя обязанными одной структуре, одному «патрону». В этой связи представляется, что кандидатуры судей КС должны иметь право Президент, Государственная Дума и Высший судебный совет, о котором будет упомянуто ниже в разделе «Судебная власть».

14. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Правительство подает в отставку. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации.

Обоснование: с учетом изменения формы правления и подотчетности Правительства Государственной Думе следует исключить нормы, подразумевающие контроль Президента над Правительством.

15. Предлагается дополнить статью 118 частью 4: «Высший судебный совет обеспечивает отбор и назначение судей, гарантирует независимость судебной власти, осуществляет судебное самоуправление.

В Высший судебный совет входят лица, обладающие безупречной репутацией и значительным опытом работы по юридической специальности в органах государственной власти и образовательных учреждениях. Порядок формирования Высшего судебного совета устанавливается федеральным законом.

Главная цель нового института – обеспечить надлежащий уровень независимости судебной власти от исполнительной. В настоящее время отбор кандидатур на должности федеральных судей фактически производится в Администрации Президента, где от кандидатов требуют прежде всего полной политической лояльности, закрывая глаза (при необходимости) на недостаток опыта или небезупречную репутацию. Высший судебный совет должен стать самостоятельным субъектом политических отношений и подбирать кандидатуры на должности федеральных судей и судей Конституционного Суда исходя из их профессиональных качеств и опыта».

Проект

Закон о поправках к Конституции Российской Федерации

д.ю.н., профессор И.Г. Шаблинский
д.ю.н., профессор И.А. Алебастрова
к.ю.н., советник юстиции I класса Е.А. Мишина

I. Предполагаемые изменения к главе 4 Конституции Российской Федерации («Президент Российской Федерации»)

1. В части 2 статьи 80 слова «является гарантом Конституции Российской Федерации» заменить словами «в пределах своих полномочий обеспечивает соблюдение».

2. Часть 3 статьи исключить.

3. В части 1 статьи 81 слова «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» заменить словами «Президент Российской Федерации избирается коллегией выборщиков, которую образуют депутаты Государственной Думы, сенаторы, а также представители законодательных органов власти субъектов Российской Федерации — по два представителя от каждого законодательного органа власти. Порядок выборов Президента Российской Федерации коллегией выборщиков определятся федеральным законом».

4. Часть 4 статьи 81 исключить.

5. Часть 3 статьи 81 изложить в следующей редакции: «Одно из то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков».

6. Во втором абзаце части 1 статьи 82 слова «права и свободы человека и гражданина» дополнить словами «как высшую конституционную ценность».

7. Часть 2 статьи 82 изложить в следующей редакции: «2. Присяга

приносится в торжественной обстановке в присутствии сенаторов, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда Российской Федерации, членов Высшего судебного совета».

8. В статье 83 после слов «Президент Российской Федерации» изложить пункты а), б), в) и г) в следующей редакции:

«а) назначает председателя Правительства Российской Федерации по предложению Государственной Думы;

б) в случае, если Государственная Дума не вносит предложения по кандидатуре председателя Правительства в срок, предусмотренный пунктом «а» части 1 статьи 103 Конституции, может в течение 10 дней внести предложение по кандидатуре председателя Правительства для получения согласия Государственной Думы;

в) в случае, если Государственная Дума отклонит кандидатуру, указанную в пункте «б» настоящей статьи, и в течение 14 дней после этого не представит Президенту кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;

г) по представлению председателя Правительства назначает на должность и принимает отставку федеральных министров;

д) принимает отставку председателя Правительства»;

Изложить пункт е) в следующей редакции:

«е) представляет в Государственную Думу кандидатуру на должность председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности председателя Центрального банка Российской Федерации»;

Изложить пункт ж) в следующей редакции:

«ж) представляет в Совет Федерации кандидатуры на должности пяти судей Конституционного Суда Российской Федерации»;

Изложить пункты з), и) и к) в следующей редакции:

«з) назначает на должность и освобождает от должности в порядке предусмотренном настоящей Конституцией Государственного правозащитника России;

и) формирует аппарат Президента Российской Федерации;

к) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации».

9. В статье 84 после слов «Президент Российской Федерации» изложить пункты а) и в) в следующей редакции:

«а) назначает выборы Совета Федерации и Государственной Думы;

в) подписывает и обнародует законы о поправках к Конституции Российской Федерации; подписывает при наличии контрасигнатуры председателя Правительства, а также обнародует федеральные и федеральные конституционные законы».

10. Статью 85 исключить.

11. В статье 86 после слов «Президент Российской Федерации» изложить пункты а), б), в) и г) в следующей редакции:

«а) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; поручает вести переговоры и подписывать международные договоры должностным лицам;

б) подписывает ратификационные грамоты;

в) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

г) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями Государственной Думы дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях».

12. В статье 87 слова «Президент Российской Федерации» дополнить словами «по предложению председателя Правительства».

13. Статью 88 исключить.

14. В статье 89 после слов «Президент Российской Федерации» пункты а), б), в), г), д), е) изложить в следующей редакции:

«а) решает вопросы о приеме в гражданство и выходе из гражданства Российской Федерации, о предоставлении политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации; присваивает почетные звания Российской Федерации;

в) осуществляет помилование;

г) учреждает воинские и специальные звания, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России; присваивает высшие воинские и высшие специальные звания;

д) присваивает высшие классные чины и высшие квалификационные

разряды публичной службы;

е) осуществляет иные полномочия, установленные настоящей Конституцией».

15. Часть 2 статьи 90 исключить.

16. Часть 3 статьи 90 изложить в следующей редакции: «3. Указы и распоряжения Президента принимаются исключительно в связи с осуществлением им полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации. Они должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам».

17. В части 3 статьи 92 исключить слова «назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации».

18. В части 1 статьи 93 исключить слова «и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».

19. Часть 1 статьи 93 изложить в следующей редакции:

«1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в нарушении Конституции Российской Федерации, совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Нарушение Конституции Российской Федерации должно быть установлено Конституционным Судом Российской Федерации.

Совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, должно быть подтверждено заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления».

20. В части 3 статьи 93 слово «трехмесячный» заменить словом «шестимесячный».

II. Предлагаемые поправки к главе 5 Конституции Российской Федерации («Федеральное Собрание»)

1. Часть 2 статьи 95 изложить в следующей редакции:

«В Совет Федерации входят по два представителя (сенатора) от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых населением

соответствующего субъекта Российской Федерации на основе прямых и равных выборов путем тайного голосования».

2. Часть 2 статьи 96 изложить в следующей редакции:

«Порядок выборов Совета Федерации и Государственной Думы устанавливается федеральными законами».

3. В части 2 статьи 97 слова «членом Совета Федерации» заменить словом «сенатором».

4. В первом предложении части 3 статьи 97 слова «Государственной Думы» дополнить словами «и сенаторы». Во втором предложении части 3 статьи 97 слова «Государственной Думы» дополнить словами «и сенаторы».

5. В части 1 статьи 98 слова «члены Совета Федерации» заменить словом «сенаторы».

6. В части 3 статьи 100 заменить слова «посланий Президента Российской Федерации» словами «Государственного правозащитника Российской Федерации».

7. В части 3 слова «посланий Президента Российской Федерации» исключить. Слова «Конституционного Суда Российской Федерации» дополнить словами «Государственного правозащитника Российской Федерации».

8. В пункте «в» части 1 статьи 102 слова «утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения» заменить словами «постановления Правительства Российской Федерации».

Пункт «е» части 1 статьи 102 изложить в следующей редакции: «отрешение от должности Президента Российской Федерации, судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также судей иных федеральных судов».

В пункте «з» части 1 статьи 102 исключить слова «и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации»

9. Часть 1 статьи 103 изложить в следующей редакции:

«Государственная Дума:

а) в течение 14 дней после выборов депутатов Государственной Думы вносит предложение по кандидатуре на должность председателя Правительства Президенту Российской Федерации;

б) выносит решение по кандидатуре на должность председателя

Правительства Российской Федерации внесенной Президентом Российской Федерации в случае, предусмотренном пунктом «б» статьи 83;

в) в случае отклонения кандидатуры на должность председателя Правительства Российской Федерации, внесенной Президентом Российской Федерации, может в течение 14 дней снова воспользоваться правом внести предложение по кандидатуре на должность председателя Правительства Президенту Российской Федерации».

10. Пункты «г», «д» и «е» части 1 статьи 103 изложить в следующей редакции:

«г) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

е) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов».

Пункт д) заменить пунктом е) в следующей редакции:

«е) представляет Президенту Российской Федерации кандидатуру для назначения Государственного правозащитника России».

Пункт е) заменить пунктом ж) в следующей редакции:

«ж) Представление Совету Федерации пяти кандидатур на должности судей Конституционного Суда».

Пункт ж) заменить пунктом з), пункт з) заменить пунктом и).

11. В части 1 статьи 104 слова «членам Совета Федерации» заменить словом «сенаторам».

12. В части 4 статьи 105 заменить слова «членов этой палаты» словом «сенаторов».

13. В части 2 статьи 108 слова «членов Совета Федерации» заменить словом «сенаторов».

14. В части 1 статьи 109 слова «в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117» заменить словами «в случае, предусмотренным пунктом «в» статьи 83».

Часть 3 статьи 109 исключить.

III. Предлагаемые поправки к главе 6 Конституции Российской Федерации («Правительство Российской Федерации»)

1. Редакции частей 1-4 статьи 111 предлагается исключить. Вместо них предлагаются следующие редакции частей 1-6.

«1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации по представлению Государственной Думы.

2. Кандидатура председателя Правительства считается представленной, если за нее проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

3. Государственная Дума представляет кандидатуру на должность председателя Правительства не позднее 14 календарных дней со дня первого заседания вновь избранной Государственной Думы.

4. После получения постановления Государственной Думы о представлении кандидатуры на должность председателя Правительства Президент незамедлительно издает указ о назначении данного лица на должность председателя Правительства.

5. Если Государственная Дума в течение установленного частью 3 настоящей статьи срока не представит кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент может внести Государственной Думе свое предложение о кандидатуре на должность председателя Правительства. Если Государственная Дума одобрит указанную кандидатуру, Президент незамедлительно назначает данное лицо председателем Правительства.

6. Государственная Дума вправе не одобрить предложенную Президентом кандидатуру. Если после этого Государственная Дума в течение трех месяцев не сможет представить Президенту кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент может распустить Государственную Думу и назначить новые выборы».

2. В части 1 статьи 112 предлагается заменить слова «Президенту Российской Федерации» словами «Государственной Думе». В части 2 слово «предлагает» заменить на слово «представляет».

В части 2 статьи 112 слово «кандидатуры» дополнить словами «для назначения».

Дополнить статью 112 частью 3:

«3. Председатель Правительства Российской Федерации контрассигнует подпись Президента Российской Федерации при подписании им федеральных законов и федеральных конституционных законов».

3. В ст. 113 предлагается исключить слова: «и указами Президента Российской Федерации».

4. В части 1 ст. 115 предлагается исключить слова: «нормативных указов Президента Российской Федерации». Часть 3 – исключить.

5. В статье 116 слова «вновь избранным Президентом Российской Федерации» заменить словами «вновь избранной Государственной Думой».

6. Предлагается следующая редакция ст. 117:

«1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку.

2. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительство Российской Федерации подает в отставку

3. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Правительство подает в отставку.

4. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации.

Обоснование: с учетом изменения формы правления и подотчетности Правительства Государственной Думе следует исключить нормы, подразумевающие контроль Президента над Правительством».

IV. Предлагаемые поправки к главе 7 Конституции Российской Федерации («Судебная власть»)

1. Предлагается дополнить ст. 118 частью 4:

«4. Высший судебный совет обеспечивает отбор и назначение судей, гарантирует независимость судебной власти, осуществляет судебное самоуправление. В Высший судебный совет входят лица, обладающие безупречной репутацией и значительным опытом работы по юридической специальности в органах государственной власти и образовательных учреждениях. Порядок формирования Высшего судебного совета устанавливается федеральным законом».

2. Предлагается первое предложение ст. 119. изложить в следующей редакции:

«Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 30 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее семи лет».

3. Предлагается ст. 121 изложить в следующей редакции:

«1. Судьи несменяемы.

2. Пребывание судьи в должности не может ограничиваться сроком полномочий.

3. Полномочия судей федеральных судов могут быть прекращены или приостановлены Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета. Порядок прекращения или приостановления полномочий судей федеральных судов от должности устанавливается федеральным законом».

4. Предлагаются поправки в ст. 125:

В части 1 заменить «19» на «15» (членов Совета Федерации). Часть 7 исключить.

5. Предлагается следующая редакция частей 1 и 2 ст. 128:

«1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, Государственной Думы и Высшего судебного совета. Каждый из указанных государственных органов предлагает 5 кандидатур. Судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Высшим советом магистратуры в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и других федеральных судов прекращаются Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета».

6. Предлагается поправка в часть 2 ст. 129:

Вместо слов «Президента Российской Федерации» слова «Высшего судебного совета».

Конституция 1993 г.
Новая редакция. Главы 4-7

д.ю.н., профессор И.Г. Шаблинский
д.ю.н., профессор И.А. Алебастрова
к.ю.н., советник юстиции I класса Е.А. Мишина

Глава 4. Президент Российской Федерации

Статья 80

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Исключена

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается коллегией выборщиков, которую образуют депутаты Государственной Думы, сенаторы, а также представители законодательных органов власти субъектов Российской Федерации – по два представителя от каждого законодательного органа власти. Порядок выборов Президента Российской Федерации коллегией выборщиков определятся федеральным законом.

2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента

Российской Федерации более двух сроков.

4. Исключена.

Статья 82

1. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина как высшую конституционную ценность, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии сенаторов, депутатов Государственной Думы, судей Конституционного Суда Российской Федерации, членов Высшего судебного совета.

Статья 83

Президент Российской Федерации:

а) назначает председателя Правительства Российской Федерации по предложению Государственной Думы;

б) в случае, если Государственная Дума не вносит предложения по кандидатуре председателя Правительства в срок, предусмотренный пунктом «а» части 1 статьи 103 Конституции, может в течение 10 дней внести предложение по кандидатуре председателя Правительства для получения согласия Государственной Думы;

в) в случае, если Государственная Дума отклонит кандидатуру, указанную в пункте «б» настоящей статьи и в течение 14 дней после этого не представит Президенту кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

г) по представлению председателя Правительства назначает на должность и принимает отставку федеральных министров;

д) принимает отставку председателя Правительства;

е) представляет в Государственную Думу кандидатуру на должность председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности председателя Центрального банка Российской Федерации;

ж) представляет в Совет Федерации кандидатуры на должности пяти судей Конституционного Суда Российской Федерации;

з) назначает на должность и освобождает от должности в порядке предусмотренном настоящей Конституцией Государственного правозащитника России;

и) формирует аппарат Президента Российской Федерации;

к) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Статья 84

Президент Российской Федерации:

а) назначает выборы Совета Федерации и Государственной Думы;

б) распускает Государственную Думу в случае и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

в) подписывает и обнародует законы о поправках к Конституции Российской Федерации; подписывает при наличии контрасигнатуры председателя Правительства, а также обнародует федеральные и федеральные конституционные законы.

Статья 85 — исключена

Статья 86

Президент Российской Федерации:

а) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; поручает вести переговоры и подписывать международные договоры должностным лицам;

б) подписывает ратификационные грамоты;

в) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

г) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями Государственной Думы дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Статья 87

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации по предложению председателя Правительства вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

Статья 88 — исключена

Статья 89

Президент Российской Федерации:

а) решает вопросы о приеме в гражданство и выходе из гражданства Российской Федерации, о предоставлении политического убежища;

б) награждает государственными наградами Российской Федерации; присваивает почетные звания Российской Федерации;

в) осуществляет помилование;

г) учреждает воинские и специальные звания, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил России; присваивает высшие воинские и высшие специальные звания;

д) присваивает высшие классные чины и высшие квалификационные разряды публичной службы.

Статья 90

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

2. Исключена

3. Указы и распоряжения Президента принимаются исключительно в связи с осуществлением им полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации. Они должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным

законам.

Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

Статья 92

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу.

Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в нарушении Конституции Российской Федерации, совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Нарушение Конституции Российской Федерации должно быть установлено Конституционным Судом Российской Федерации.

Совершение тяжкого или особо тяжкого преступления должно быть подтверждено заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой

из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в шестимесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

Глава 5. Федеральное Собрание

Статья 94

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят по два представителя (сенатора) от каждого субъекта Российской Федерации, избираемых населением соответствующего субъекта Российской Федерации на основе прямых и равных выборов путем тайного голосования.

3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на четыре года.

2. Порядок выборов Совета Федерации и Государственной Думы устанавливается федеральными законами.

Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы и сенаторы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы и сенаторы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Статья 98

1. Сенаторы и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

Статья 99

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Статья 100

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Конституционного Суда Российской Федерации, Государственного правозащитника Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

Статья 101

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Статья 102

1. К ведению Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение постановления Правительства Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил

Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение от должности Президента Российской Федерации, судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также судей иных федеральных судов;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа сенаторов, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Статья 103

Государственная Дума:

а) в течение 14 дней после выборов депутатов Государственной Думы вносит предложение по кандидатуре на должность председателя Правительства Президенту Российской Федерации;

б) выносит решение по кандидатуре на должность председателя Правительства Российской Федерации внесенной Президентом Российской Федерации в случае, предусмотренном пунктом «б» статьи 83;

в) в случае отклонения кандидатуры на должность председателя Правительства Российской Федерации, внесенной Президентом Российской Федерации, может снова воспользоваться правом в течение 14 дней внести предложение по кандидатуре на должность председателя Правительства Президенту Российской Федерации;

г) решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации;

д) назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

е) назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов;

ж) представляет Президенту Российской Федерации кандидатуру для назначения Государственного правозащитника России.

з) представляет Совету Федерации пять кандидатур на должности судей Конституционного Суда.

2. Депутат Государственной Думы вправе обратиться с запросом к председателю Правительства, министрам, руководителями других государственных органов. Они обязаны дать письменный или устный ответ в ходе заседания Государственной Думы в порядке, установленном Регламентом Государственной Думы.

По запросу одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы может быть рассмотрен вопрос о доверии министру либо руководителю другого государственного органа. По результатам рассмотрения этого вопроса Государственная Дума может большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы принять решение о недоверии данному министру либо руководителю другого государственного органа. После вынесения этого решения указанное лицо незамедлительно подает в отставку. Порядок вынесения данного решения устанавливается Регламентом Государственной Думы.

3. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

4. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, сенаторам, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Статья 105

1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа сенаторов либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

а) федерального бюджета;

б) федеральных налогов и сборов;

в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;

г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;

д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;

е) войны и мира.

Статья 107

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа сенаторов и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Статья 109

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случае, предусмотренным пунктом «в» статьи 83 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Исключена

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

6. Государственная Дума может принять решение о досрочном прекращении своих полномочий. В этом случае Президент принимает решение о досрочных выборах Государственной Думы.

Глава 6. Правительство Российской Федерации

Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Статья 111

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации по представлению Государственной Думы.

2. Кандидатура председателя Правительства считается представленной, если за нее проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

3. Государственная Дума представляет кандидатуру на должность председателя Правительства не позднее 14 дней со дня первого заседания вновь избранной Государственной Думы.

4. После получения постановления Государственной Думы о представлении кандидатуры на должность председателя Правительства Президент незамедлительно издает указ о назначении данного лица на должность председателя Правительства.

5. Если Государственная Дума в течение установленного частью

3 настоящей статьи срока не представит кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент может в 10-дневный срок внести Государственной Думе свое предложение о кандидатуре на должность председателя Правительства. Если Государственная Дума одобрит указанную кандидатуру, Президент незамедлительно назначает данное лицо председателем Правительства.

6. Государственная Дума вправе не одобрить предложенную Президентом кандидатуру. Если после этого Государственная Дума в течение 14 календарных дней представит Президенту кандидатуру на должность председателя Правительства, Президент незамедлительно назначает это лицо председателем Правительства.

Статья 112

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Государственной Думе предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации кандидатуры для назначения на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

3. Председатель Правительства Российской Федерации контрассигнует подпись Президента Российской Федерации при подписании им федеральных законов и федеральных конституционных законов.

Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Статья 114

1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Исключена

Статья 116

Перед вновь избранной Государственной Думой Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку.

2. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения

Государственной Думой недоверия Правительство Российской Федерации подает в отставку.

3. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Правительство подает в отставку.

4. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до сформирования нового Правительства Российской Федерации.

Глава 7. Судебная власть

Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

4. Высший судебный совет обеспечивает отбор и назначение судей, гарантирует независимость судебной власти, осуществляет судебное самоуправление.

В Высший судебный совет входят лица, обладающие безупречной репутацией и значительным опытом работы по юридической специальности в органах государственной власти и образовательных учреждениях. Порядок формирования Высшего судебного совета устанавливается федеральным законом.

Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 30 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее семи лет.

Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

Статья 121

1. Судьи несменяемы.

2. Пребывание судьи в должности не может ограничиваться сроком полномочий.

3. Полномочия судей федеральных судов могут быть прекращены или приостановлены Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета. Порядок прекращения или приостановления полномочий судей федеральных судов от должности устанавливается федеральным законом.

Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.

2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

Статья 123

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.

3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

Статья 125

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 15 судей.

2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой от общего числа сенаторов или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным

законом.

5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Исключена

Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, Государственной Думы и Высшего судебного совета. Каждый из указанных государственных органов предлагает 5 кандидатур.

Судьи Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Высшим судебным

советом в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

4. Полномочия судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и других федеральных судов прекращаются Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета.

Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Высшего судебного совета.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Закон
о законах

Пояснительная записка к проекту Федерального закона Российской Федерации «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

д.ю.н. Е.А. Лукьянова

«Самый факт издания закона предполагает существование предшествующих закону юридических норм, регулирующих порядок законодательства», — писал еще в 1913 г. известный русский правовед, депутат государственной думы Российской Империи Ф.Ф. Кокошкин[1]. Но за 110 прошедших с того времени лет в России не был принят так называемый «закон о законах», который бы установил систему и иерархию нормативных правовых актов в стране, порядок их толкования и разрешения коллизий, не говоря уж о законодательной технике, о правовой экспертизе и многих других юридических нюансах, которые необходимы каждому государству, если оно претендует на звание правового. В России даже не существует единого понятия законодательства.

Мечта о «законе о законах» прошла через весь советский период России. О нем писали известные ученые-правоведы А.В. Мицкевич, С.В. Поленина, И.С. Самощенко, Д.А. Ковачев, Ю.А. Тихомиров, А.С. Пиголкин, И.Ф. Казьмин. Эта мечта чуть было не осуществилась в первое постсоветское десятилетие, когда в 1996 г. в Думу был внесен Законопроект N° 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Законопроект прошел два чтения, но после прихода к власти Владимира Путина его рассмотрение было приостановлено, а в 2004 г. он был отклонен. Спустя 10 лет в 2014 г. Министерством юстиции Российской Федерации был подготовлен еще один проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», но так и не был внесен в Думу. И это понятно. Ведь когда законодательно не установлена система и иерархия правовых актов, ее можно нарушать, ею можно манипулировать и творить произвол. Такая

1 Кокошкин Ф.Ф. Юридическая природа манифеста 17 октября // Юридический вестник. 1913. Кн. 1. С. 46.

ситуация очень выгодна диктатурам. В итоге в России идет постоянная война, а если и не война, то, по меткому определению Ю.А. Тихомирова[2], «дуэль» — сражение между федеральными нормативными актами, между законами и нормативными договорами. Наблюдается тенденция подмены законов подзаконными актами с одной стороны и подмена предмета закона предметом подзаконного акта — с другой.

Между тем законы «о законах» есть практически во всех государствах Европы (в том числе в городе-государстве Ватикан), во всех без исключения постсоветских странах — бывших республиках СССР[3]. Значительное число субъектов Российской Федерации также имеют свои законы «о законах». Есть они, например, в республике Адыгея, в Забайкальском крае, в Иркутской, Вологодской, Воронежской и Новгородской областях, в городах федерального подчинения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе[4].

Таким образом, необходимость такого закона очевидна и его принятие назрело давно. Обеспечение принципов правового государства неотделимо от высокой эффективности законодательного регулирования общественных отношений, основой которой являются единство и непротиворечивость правовой системы, строгая соподчиненность и взаимодействие нормативных правовых актов, уровень их подготовки, а

---

2 Тихомиров Ю.А. Закон в системе нормативных актов // Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С.14.

3 См., например, Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. N°21-IVKQ «О нормативных правовых актах», Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. N°ЗР-180 «О нормативно-правовых актах», Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. N°130-З «О нормативных правовых актах», Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. N°480-V ЗРК «О правовых актах», Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. N°241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», Закон Республики Молдова от 22 декабря 2017 г. N°100 «О нормативных актах», Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. N°1414 «О нормативных правовых актах», Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. N°589-V «О правовых актах», Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. N°160-II «О нормативно-правовых актах».

4 Закон Иркутской области от 12.01.2010 г. N° 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. N° 92 «О нормативных и иных правовых актах, Закон Санкт-Петербурга от 18.06.1997 г. N° 101-32 «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями», Закон г. Москвы от 08.07.2009 г. N° 25 «О правовых актах города Москвы», Закон города Севастополя от 29.09.2015 г. N° 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», Закон Вологодской области от 05.07.2012 N° 2806-ОЗ «О нормативных правовых актах Вологодской области», Закон Воронежской области от 24.01.2011 г. N 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области, Областной закон Новгородской области от 06.01.1995 г. N° 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного (представительного) и исполнительных органов государственной власти Новгородской области», Закон Забайкальского края от 18.12.2009 г. N° 321-ЗЗК «О нормативных правовых актах Забайкальского края».

также наличие механизмов реализации правовых норм.

Предлагаемый проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» направлен на устранение этого очевидного пробела в российском законодательстве. В нем устанавливается система, виды и иерархия нормативных актов сверху донизу, включая нормативные правовые акты органов местного самоуправления, правила разрешения коллизий между актами разного уровня иерархии, вводятся понятия федерального, регионального и местного законодательства, основные принципы и порядок нормотворческой деятельности и правовой экспертизы. В том числе из правового оборота изымаются нормативные указы президента и акты ЦИК, парламент наделяется правом официального нормативного толкования законов, усовершенствуется стадия законодательной инициативы и вводится планирование нормотворческой деятельности.

Безусловно, это закон переходный. В дальнейшем он должен быть дополнен и усилен механизмом проверки проектов нормативных правовых актов на соответствие Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права, а также ратифицированным международным договорам; механизмом определения закона как правового или неправового; механизм определения пропорциональности ограничения прав и свобод человека и гражданина, более подробной регламентацией стадий законотворческого процесса и правилами законодательной техники. Почему это не делается сразу? Потому что правовая и нормотворческая культура формируется не одномоментно. Любое новое правовое регулирование должно быть рассчитано на возможности субъектов будущих правоотношений это регулирование воспринять и освоить. Введение слишком большого числа новых терминов и процедур может повлечь за собой путаницу и неисполнение правовых предписаний.

В любом случае принятие закона даже в предлагаемой редакции потребует отмены или изменения значительного числа законов и подзаконных актов в случае пересечения объектов их правового регулирования и станет началом масштабного реформирования, как минимум, всего массива федерального законодательства.

Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»

Автор д.ю.н Е.А. Лукьянова
Рецензент д.ю.н. И.А. Алебастрова

Обеспечение принципов правового государства неотделимо от высокой эффективности законодательного регулирования общественных отношений, основой которой являются единство и непротиворечивость правовой системы, строгая соподчиненность и взаимодействие нормативных правовых актов, уровень их подготовки, а также наличие механизмов реализации правовых норм.

Глава I. Общие положения

Статья 1. Настоящим Федеральным законом на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации устанавливаются единые требования к законам и иным нормативным правовым актам в Российской Федерации, их подготовке, внесению, рассмотрению, принятию, опубликованию, толкованию и систематизации, правила законодательной техники, а также определяются способы разрешения юридических коллизий (противоречий между правовыми актами).

Отношения, являющиеся предметом настоящего Федерального закона, регулируются также Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», другими федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, Федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Регламентами палат Федерального Собрания, а также издаваемыми на основе настоящего Федерального закона иными нормативными правовыми актами в Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Порядок заключения, ратификации, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации устанавливается федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Статья 2. Нормативный правовой акт — письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение.

Нормативный правовой акт принимается либо путем референдума, либо органом государственной власти, либо органом местного самоуправления, который наделен правом принятия (издания) нормативных правовых актов (нормотворческий орган) по предметам его ведения.

Особыми видами нормативных правовых актов являются Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о передаче осуществления полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, соглашения между субъектами Российской Федерации и соглашения между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями о передаче полномочий.

Статья 3. Нормативные правовые акты Российской Федерации (федеральные нормативные правовые акты) составляют федеральное законодательство.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации составляют законодательство субъектов Российской Федерации (региональное законодательство).

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и нормативные правовые акты, принятые местными референдумами, составляют муниципальное (местное) законодательство.

Федеральное законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальное законодательство составляют законодательство в Российской Федерации.

Статья 4. Действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации законы и другие нормативные правовые акты применяются на территории Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым (изданным) после 25 декабря 1993 г. другим нормативным правовым актам в Российской Федерации, международным

договорам Российской Федерации.

Статья 5. Нормативные правовые акты, составляющие законодательство в Российской Федерации, действуют на основе принципа иерархии нормативных правовых актов (верховенства актов, обладающих более высокой юридической силой).

В случае коллизии субъекты права обязаны руководствоваться приоритетом нормативным правовым актом в иерархии (обладающим более высокой юридической силой. В случае коллизии правовых актов, находящихся на одном уровне в иерархии (обладающих равной юридической силой), действуют положения акта, принятого позднее.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Статья 6. Правомочные принимать или издавать нормативные правовые акты органы государственной власти и органы местного самоуправления (нормотворческие органы) в процессе подготовки, принятия и реализации нормативных правовых актов обеспечивают отражение интересов граждан Российской Федерации

Нормотворческие органы в Российской Федерации поддерживают народную правотворческую инициативу, учитывают предложения граждан, политических партий и иных общественных объединений, органов местного самоуправления о принятии, изменении или отмене нормативных правовых

Для выявления и использования общественного мнения нормотворческие органы могут проводить всенародное, общественное и профессиональное обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Глава II. Виды и иерархия нормативных правовых актов Российской Федерации

Статья 7. Конституция Российской Федерации закрепляет основополагающие принципы правового регулирования в Российской Федерации, является правовой основой законодательства в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты в Российской Федерации принимаются на основе и во исполнение Конституции и не могут ей противоречить.

Статья 8. Законы в Российской Федерации регулируют наиболее значимые, типичные и устойчивые общественные отношения и принимается в соответствии с Конституцией Российской Федерации путем референдума или представительными и законодательными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Законы в Российской Федерации не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным конституционным законам.

Статья 9. Федеральные законы могут также приниматься в форме основ законодательства и кодексов.

Основы законодательства — федеральный закон, содержащий принципы и основные положения законодательного регулирования определенной сферы общественных отношений, подлежащие развитию и конкретизации в нормативных правовых актах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Основы законодательства принимаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Кодекс — систематизированный нормативный правовой акт, принимаемый по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, требующим единообразного регулирования. Кодекс содержит всю или основную массу норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Основам законодательства и кодексам должны соответствовать все другие нормативные правовые акты, издаваемые в Российской Федерации в сфере общественных отношений, регулируемых основами законодательства или кодексом.

Статья 10. К сфере исключительного регулирования федеральными конституционными законами и федеральными законами Российской Федерации относятся вопросы исключительного ведения Российской Федерации, установленные Конституцией России.

Статья 11. Президент Российской Федерации не имеет права издания нормативных правовых актов.

Президент Российской Федерации издает в пределах своей компетенции указы и распоряжения.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации принимаются на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации и не могут им противоречить.

Указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации.

Статья 12. Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения,

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации принимаются на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации и не могут им противоречить.

Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации принимаются исключительно в форме постановлений.

Статья 13. Федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты в виде постановлений, правил, приказов, инструкций, положений, разъяснений, указаний и в иных видах, предусмотренных положениями о соответствующих органах федеральной исполнительной власти.

Такие нормативные правовые акты издаются на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, нормативных постановлений Правительства Российской Федерации.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими органами федеральной исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти не вправе принимать нормативные правовые акты.

Глава III. Планирование нормотворческой деятельности

Статья 14. В целях создания единой и непротиворечивой системы законодательства РФ, обеспечения гласности в нормотворческой деятельности, совершенствования процесса подготовки нормативных правовых актов, координации деятельности нормотворческих органов, во избежание дублирования правового регулирования общественных отношений в нормотворческой деятельности применяется текущее и перспективное планирование.

Статья 15. Текущие программы нормотворческих работ разрабатываются и утверждаются соответствующими органами государственной власти на определенный срок. В ходе нормотворческого процесса текущие программы могут корректироваться.

Статья 16. В программах нормотворческих работ указываются наименования и виды актов, а также органы, ответственные за разработку нормативных правовых актов и сроки их подготовки.

Статья 17. Принятие и утверждение программ нормотворческих работ не исключают подготовку и внесение нормативных правовых актов, не включенных в них.

Статья 18. Перспективные федеральные программы законопроектных работ разрабатываются Государственной Думой на основе предложений субъектов права законодательной инициативы.

Субъекты права законодательной инициативы представляют в Государственную Думу программы подготовки законопроектов, которые они намереваются внести в Государственную Думу в сроки, установленные Государственной Думой. В перспективных программах могут определяться направления развития законодательства, мероприятия по кодификации и иному упорядочению нормативных правовых актов, подготовка систематизированных изданий.

Перспективные программы учитываются и конкретизируются в текущих программах законопроектных работ

Статья 19. Программы федеральных законопроектных работ утверждаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации. Если в ходе реализации программ перспективных законопроектных работ соответствующие субъекты права законодательной инициативы придут к выводу о нецелесообразности подготовки соответствующего проекта нормативного правового акта, они представляют мотивированное

обоснование в Государственную Думу, которая вправе принять решение об исключении проекта из программы.

Перспективные программы законопроектных работ подлежат опубликованию в Собрании Законодательства Российской Федерации.

Глава IV. Внесение проектов нормативных правовых актов Российской Федерации

Статья 20. В соответствии со статьей 134 Конституции Российской Федерации предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации вправе вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Право внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации реализуется посредством внесения проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации.

Статья 21. В соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы реализуется посредством внесения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Порядок внесения проектов федеральных законов о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации устанавливается федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Статья 22. В соответствии с частью 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты — проекты законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, проекты федеральных конституционных законов и проекты федеральных законов,

вносятся в Государственную Думу.

Необходимым условием внесения законопроекта является представление пояснительной записки, содержащей в себе обоснование необходимости принятия законопроекта, развернутую характеристику его целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия.

Статья 23. В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации и не могут быть без него предметом рассмотрения Государственной Думы. Такие законопроекты направляются субъектами права законодательной инициативы или субъектами права внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации на заключение в Правительство Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации обязано направить заключение соответствующему субъекту права законодательной инициативы либо субъекту права внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации не позднее одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации. Непредставление заключения в установленный срок приравнивается к даче положительного заключения Правительством Российской Федерации.

Статья 24. Государственная Дума обязана рассмотреть внесенный субъектом права законодательной инициативы либо субъектом права внесения предложений о поправках к Конституции Российской Федерации законопроект и принять по нему решение.

Статья 25. Депутаты Государственной Думы вправе осуществлять законодательную инициативу в форме внесения законодательных предложений (предложений о разработке проектов федеральных законов). Обязательным условием внесения законодательных предложений является представление письменного обоснования необходимости разработки законопроекта.

Государственная Дума в обязательном порядке рассматривает

законодательное предложение депутата и принимает по нему постановление о поручении разработки проекта федерального конституционного закона или федерального закона, либо отклоняет законодательное предложение.

Законопроект, подготовленный на основе принятого законодательного предложения, вносится комитетом (комитетами) в Государственную Думу, ответственными за разработку законопроекта.

Статья 26. Перечень субъектов права внесения проектов постановлений Государственной Думы, требования к проектам постановлений Государственной Думы и процедура внесения устанавливаются Регламентом Государственной Думы.

Перечень субъектов права внесения проектов постановлений Совета Федерации, требования к проектам постановлений Совета Федерации и процедура внесения устанавливаются Регламентом Совета Федерации.

Статья 27. Перечень субъектов права внесения проектов нормативных указов Президента Российской Федерации, требования к проектам указов Президента Российской Федерации и процедура внесения устанавливаются Президентом Российской Федерации.

Статья 28. Перечни субъектов права внесения проектов нормативных постановлений Правительства Российской Федерации и права внесения проектов нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, требования к названным проектам и процедуры внесения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 29. Законопроекты могут быть вынесены на всенародное обсуждение.

Порядок организации и проведения всенародных обсуждений устанавливается федеральным законом.

Статья 30. Для оценки качества внесенного в нормотворческий орган проекта нормативного правового акта может проводиться его независимая научная (правовая, финансовая, научно-техническая, экологическая и др.) экспертиза.

Заключение экспертов прилагается к проекту нормативного акта при его внесении.

Статья 31. Для осуществления научной экспертизы органы государственной власти, местного самоуправления обеспечивают рассылку проекта нормативного правового акта, проекта закона после

первого чтения в научные организации и образовательные учреждения высшего профессионального образования соответствующего профиля.

В качестве экспертов могут выступать ученые и специалисты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта.

Представители рабочей группы по подготовке проекта нормативного правового акта по инициативе правотворческого органа или субъекта права законодательной инициативы, внесших проект нормативного правового акта, могут приглашаться для участия в рассмотрении указанного проекта правотворческим органом на любой стадии законодательного процесса.

Правотворческие органы, а также заинтересованные лица вправе объявлять конкурс на разработку проекта нормативного правового акта.

Глава V. Порядок принятия, подписания, официального опубликования, вступления в силу нормативных правовых актов Российской Федерации

Статья 32. Порядок, правила и процедуры подготовки к рассмотрению и рассмотрения Государственной Думой законопроектов и постановлений Государственной Думы устанавливаются Регламентом Государственной Думы.

Требования Регламента Государственной Думы, относящиеся к порядку, правилам и процедурам подготовки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов, обязательны для государственных органов, должностных лиц, общественных объединений и граждан.

Регламент Государственной Думы не может противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам.

Статья 33. Порядок, правила и процедуры подготовки к рассмотрению и рассмотрения Советом Федерации одобренных Государственной Думой проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой федеральных законов и проектов постановлений Совета Федерации устанавливаются Регламентом Совета Федерации.

Требования Регламента Совета Федерации, относящиеся к порядку,

правилам и процедурам подготовки к рассмотрению и рассмотрения проектов нормативных правовых актов и принятых Государственной Думой федеральных законов, обязательны для государственных органов, должностных лиц, общественных объединений и граждан.

Регламент Совета Федерации не может противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам.

Статья 34. Порядок принятия, подписания, официального опубликования и вступления в силу законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации устанавливаются федеральным законом, принятым в соответствии с положениями статьи 136, части 2 статьи 108 и части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

Статья 35. Федеральные конституционные законы принимаются в порядке, установленном частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы подписываются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном частью 2 статьи 108 Конституции Российской Федерации.

Статья 36. Федеральные законы принимаются Государственной Думой в порядке, установленном статьями 105 и 107 Конституции Российской Федерации, а также Регламентом Государственной Думы.

Федеральные законы одобряются либо отклоняются Советом Федерации в порядке, установленном статьями 106 и 107 Конституции Российской Федерации, а также Регламентом Совета Федерации.

Совет Федерации после одобрения им федерального закона путем голосования или без рассмотрения его в четырнадцатидневный срок (за исключением законов, предусмотренных в статье 106 Конституции Российской Федерации) обязан направить закон Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Совет Федерации обязан направить федеральный закон Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования также в случаях, когда он пропустил четырнадцатидневный срок. Несогласие Совета Федерации с принятым Государственной Думой законом, заявленное по истечении этого срока, не считается отклонением закона и не порождает юридических последствий, предусмотренных частью 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации.

Федеральные законы подписываются либо отклоняются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном статьей 107 Конституции

Российской Федерации.

Решение Президента Российской Федерации об отклонении закона, заявленное по истечении четырнадцатидневного срока, не порождает юридических последствий, предусмотренных частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации не вправе возвращать принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации с соблюдением требований Конституции Российской Федерации федеральный закон иначе, чем в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 107 Конституции Российской Федерации, либо оставлять его без рассмотрения.

В случае оставления без рассмотрения Президентом Российской Федерации принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации федерального закона он обнародуется Председателем Совета Федерации.

Статья 37. Постановления Государственной Думы принимаются в порядке, установленном частью 3 статьи 103 Конституции Российской Федерации, за исключением Регламента Государственной Думы.

Регламент Государственной Думы принимается постановлением Государственной Думы большинством от общего списочного числа депутатов.

Статья 38. Постановления Совета Федерации принимаются в порядке, установленном частью 3 статьи 102 Конституции Российской Федерации Совета Федерации, за исключением Регламента Совета Федерации

Регламент Совета Федерации принимается постановлением Совета Федерации большинством от общего списочного числа сенаторов.

Статья 39. Порядок официального опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания устанавливается федеральным законом.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации неопубликованные официально федеральные конституционные законы и федеральные законы не применяются.

Статья 40. Порядок, правила и процедуры подготовки к рассмотрению и рассмотрения проектов указов Президента Российской Федерации, а также порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу указов Президента Российской Федерации устанавливаются Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией

Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

Статья 41. Порядок, правила и процедуры подготовки к рассмотрению и рассмотрения проектов постановлений Правительства Российской Федерации, а также порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу постановлений Правительства Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» и Регламентом Правительства Российской Федерации.

Регламент Правительства Российской Федерации не может противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам.

Статья 42. Порядок принятия, официального опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов иных федеральных органов исполнительной власти устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 43. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию. Такие нормативные правовые акты не применяются, если они не опубликованы официально.

Если нормативный правовой акт содержит сведения, составляющие государственную тайну, то официальному опубликованию подлежат только его наименование, реквизиты, а также положения, не содержащие сведения, составляющие государственную тайну.

Статья 44. Если нормативный правовой акт не опубликован официально до указанной в нем даты вступления в силу, то днем его вступления в силу является день его официального опубликования.

Статья 45. В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Статья 46. Нормативный правовой акт, в который внесены многочисленные изменения и дополнения, может быть официально опубликован повторно по решению нормотворческого органа, принявшего соответствующий акт.

Статья 47. Вопросы о внесении изменений и дополнений, а также о признании утратившими силу актов ликвидированного или преобразованного нормотворческого органа федеральной исполнительной власти решается его правопреемником или Правительством Российской Федерации.

Глава VI. Толкование и разъяснение нормативных правовых актов Российской Федерации

Статья 48. В случае обнаружения неясностей и различий в понимании положений, а также противоречивой практики применения нормативного правового акта осуществляется его официальное нормативное толкование.

Официальное нормативное толкование — деятельность нормотворческих органов по обязательному для исполнения установлению содержания норм права.

Толкование нормативного акта не должно изменять его смысл.

Статья 49. В соответствии с частью 5 статьи 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

Статья 50. Государственная Дума дает толкование федеральных конституционных и федеральных законов. Толкование федеральных конституционных законов и федеральных законов оформляется постановлением Государственной Думы.

Постановление Государственной Думы о толковании федерального конституционного закона вступает в силу после одобрения Советом Федерации.

Статья 51. Президент Российской Федерации дает толкование указов Президента Российской Федерации.

Статья 52. Толкование иных нормативных правовых актов осуществляется исключительно теми нормотворческими органами, которыми они принимаются (издаются).

Глава VII. Правила законодательной техники

Статья 53. Нормативные правовые акты в Российской Федерации

излагаются на русском языке — государственном языке Российской Федерации.

Субъекты федерации вправе устанавливать дополнительные правила изложения и опубликования нормативных правовых актах на языках народов Российской Федерации.

Статья 54. В нормативный правовой акт может включаться преамбула, содержащая в себе разъяснение мотивов и целей его издания.

Нормативные предписания в преамбулу не включаются.

Статья 55. В Конституции Российской Федерации и в законах Российской Федерации нормативные предписания излагаются в виде статей, имеющих порядковый номер.

Статьи законов Российской Федерации могут подразделяться на абзацы, именуемые частями. В частях статей могут содержаться пункты и подпункты.

В иных нормативных правовых актах Российской Федерации нормативные предписания излагаются в виде пунктов, имеющих порядковый номер. Пункты могут подразделяться на подпункты.

Статья 56. Статьи (пункты) близкого содержания значительных по объему нормативных правовых актов объединяются в главы. В необходимых случаях главы могут объединяться в разделы. Разделы и главы имеют заголовки и нумеруются.

Статья 57. В нормативных правовых актах даются определения вводимых в законодательство юридических, технических и других специальных терминов.

В нормативных правовых актах не допускается употребление устаревших слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор.

Статья 58. В случае необходимости в нормативном правовом акте воспроизводятся отдельные положения из нормативных правовых актов более высокой юридической силы со ссылкой на такие акты.

В нормативных правовых актах не воспроизводятся повторно нормативные предписания, содержащиеся в действующих нормативных правовых актах той же юридической силы.

Статья 59. Ссылки в статьях, пунктах или подпунктах нормативного правового акта на другие его статьи, пункты или подпункты, а также на иные действующие нормативные правовые акты, их отдельные положения применяются в случаях, когда необходимо показать взаимную связь

нормативных предписаний либо избежать повторений.

Статья 60. Нормативные правовые акты Российской Федерации имеют следующие реквизиты:

наименование (вид и название) нормативного правового акта;

даты (дату) принятия, издания, одобрения, подписания нормативного правового акта и его номер;

подписи лиц, полномочных подписывать соответствующие нормативные правовые акты.

Статья 61. При издании федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта в нем указывается во исполнение какого акта издается данный акт.

Статья 62. В связи с принятием и вступлением в силу нормативного правового акта подлежат отмене или признанию утратившими силу нормативные правовые акты или их части, если они противоречат положениям принятого нормативного правового акта.

Статья 63. Положения об отмене, признании утратившими силу, изменениях и дополнениях ранее принятых нормативных правовых актов, их отдельных частей включаются либо непосредственно в текст нормативного правового акта, либо в текст нормативного правового акта о его вступлении в силу. Предложения и поручения отменить изменить или дополнить ранее принятые нормативные правовые акты в связи с принятием данного нормативного правового акта включаются либо непосредственно в текст нормативного правового акта, либо в текст нормативного правового акта о его вступлении в силу.

Глава VIII. Заключительные положения

Статья 64. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 65. Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Уголовный и Уголовно-процессуальный кодекс

Пояснительная записка к законопроекту о внесении изменений в УК РФ и УПК РФ на переходный период

Трансформация правовой системы, как указано в главах 4 и 7, требует существенного реформирования основных нормативных актов, которыми затрагиваются права и свободы человека. Уголовное преследование является одним из наиболее жестких форм вмешательства в права человека и поэтому требует строго соблюдения всех необходимых процедур.

Уголовное законодательство, включая УК РФ, УПК РФ, УИК РФ и КоАП РФ[1], а также ряд других нормативно-правовых актов, устанавливает правовые основы для реализации уголовной политики государства, которая представляет собой «часть государственной политики в области борьбы с преступностью, которая осуществляется средствами и методами уголовного права»[2].

Содержание уголовной политики включает: 1) определение принципов уголовно-правового воздействия на преступность, которые состоят из принципов уголовного права и принципов правоприменительной деятельности; 2) установление круга преступных деяний путем выработки критериев преступного и наказуемого и исключение из круга преступных деяний с учетом этих критериев; 3) разработку общих начал назначения наказания и иных мер уголовно-правового характера, их применения и условий освобождения от уголовной ответственности и наказания; 4) реализацию индивидуализации уголовной ответственности»[3]. Указанные направления уголовной политики в основном реализуются посредством принятия Уголовного кодекса, однако ряд деяний, предусмотренных КоАП, фактически может рассматриваться в качестве преступных деяний (о чем неоднократно в своих решениях заявлял ЕСПЧ), применение положений

1 Предлагаемая Концепция не включает предложения о реформировании УИК и КоАП, но реформа уголовного законодательства должна включать реформирование всех 4 кодексов, так как реализация уголовной политики государства реализуется посредством УК, УПК, УИК и КоАП, которые применяются взаимосвязанно.

2 Кудрявцев В.Н. Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация. М., 1982.

3 Лопашенко Н.А. Уголовная политика. М., 2009.

УК и КоАП зависит от разработанности процессуальных норм, в том числе с точки зрения обеспечения прав лиц, попадающих в сферу уголовной юстиции, а исполнение уголовных наказаний также обеспечивается отдельным законодательным актом — УИК. Также ни для кого не является секретом, что существенное значение для деятельности оперативно-розыскных и следственных органов имеют ведомственные нормативные акты. Таким образом, эффективность уголовной политики зависит от согласованности всех нормативно-правовых актов, регулирующих сферу уголовного права и правосудия.

Отсутствие ясной и последовательной уголовной политики государства привело к тому, что уголовное и уголовно-процессуальное законодательство активно используется как 1) инструмент репрессий, в том числе политических, что особенно ярко проявилось в течение последних полутора лет, 2) инструмент перераспределения собственности, о чем говорят многочисленные примеры, начиная с дела ЮКОСа и заканчивая текущими делами ряда известных российских блогеров, 3) инструмент отстаивания ведомственных интересов, включая обеспечение нормативов «статистики», увеличение бюджетов ведомств, карьерного роста и размера заработной платы/льгот сотрудников правоохранительных органов. Система уголовного правосудия в целом не заинтересована в привлечении к уголовной ответственности виновных, не заинтересована в правильной квалификации деяний[4] и не заинтересована в обеспечении защиты прав потерпевших, а также не пользуется доверием населения[5].

Полноценная реформа уголовного правосудия должна базироваться на социологических исследованиях, в том числе существующих устойчивых практик, прямо противоречащих указанным целям уголовного права и процесса, на экономическом анализе эффективности введения предлагаемых уголовно-правовых запретов и процессуальных механизмов, на анализе существующей судебной практики по различным категориям дел и тщательном планировании переходного периода, включая люстрацию причастных к текущим репрессиям с одной стороны и массовое повышение квалификации всех сотрудников

4 Панеях Э., Титаев К., Шклярук М. Траектория уголовного дела. Институциональный анализ. СПб., 2018.

5 Серебренников Д., Титаев К. Динамика преступности и виктимизации в России 2018–2021 гг. Результаты второго виктимизационного опроса: аналитический обзор. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2022, https://enforce.spb.ru/images/rcvs_2021_block_online.pdf

правоохранительных органов и судов, которое будет направлено на формирование ценностей правового государства и защиты прав человека — с другой стороны.

Исправление искажений, которые возникли в современном российском уголовном судопроизводстве, требует не поиска образцов для подражания, а самостоятельного проектирования собственной национальной модели уголовного судопроизводства, которая: а) была бы внутренне непротиворечива; б) соответствовала бы объективным особенностям самих уголовно-процессуальных отношений и правоприменительному характеру уголовно-процессуальной деятельности; в) опиралась бы на конституционные принципы и принципы верховенства права; г) учитывала бы современные международно-правовые подходы к осуществлению уголовного судопроизводства; д) обеспечивала бы гарантийную функцию уголовного судопроизводства в признании и эффективной защите прав человека как высшей ценности посредством правосудия[6]. Решение подобной проектной задачи требует системного подхода.

УК РФ был принят в 1996 г.[7], УПК РФ — в 2001 г.[8], УИК РФ — в 1997 г., КоАП РФ — в 2001 г. К настоящему времени в тексты УК РФ и УПК РФ

---

6 Воскобитова Л.А. Функциональная модель уголовного судопроизводства // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), № 2, 2018. С. 26

7 Разработка проекта нового Уголовного кодекса РФ началась после распада СССР в 1992 г. Совместная рабочая группа действовала под руководством видного специалиста по уголовному праву профессора МЮИ (ВЮЗИ) и сотрудника ИГП РАН С.Г. Келиной, также в нее вошли представители ГПУ Президента РФ, Министерства юстиции РФ, ряда правоохранительных органов. Основные задачи реформирования действовавшего на тот момент УК РСФСР 1960 г. была поставлена в Концепции судебной реформы: защита общества от преступлений путем реализации современного уголовного закона, защита прав и законных интересов граждан, попавших в сферу юстиции, выработка четких критериев криминализации деяния и назначения справедливого наказания. Деятельность рабочей группы была направлена в том числе на поддержание необходимого баланса между интересами защиты личности, ее прав и свобод и интересами защиты государства и общественной безопасности. Была тщательно выстроена иерархия ценностей, подлежащих защите уголовно-правовыми средствами, где приоритет отдавался защите жизни и свободы гражданина, градация наказаний в зависимости от тяжести преступления. Однако уже конце 1995 г. эта стройная система была подвергнута коррекции. По итогам работы согласительной комиссии кодекс был принят уже в период работы Государственной Думы второго созыва в 1996 г.

8 За принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 18 декабря 2001 г. стояла длительная и кропотливая деятельность трех рабочих групп, сформированных на базе Министерства юстиции РФ, ГПУ Президента РФ и НИИ Генеральной прокуратуры РФ, в которые входили как представители научного сообщества, так и практические работники соответствующих правоохранительных органов и судов, а также существенная корректировка проекта в Комитете по законодательству Государственной Думы. При этом идеология Кодекса, заложенная еще в Концепции судебной реформы, принятой Верховным Советом РСФСР в 1991 г., оставалась прежней: принципиальное изменение роли и статуса суда и судьи в уголовном процессе, а также взаимодействия суда с иными участниками уголовного процесса, создание соответствующей европейским стандартам и российским правовым традициям надежной, справедливой, гарантирующей права личности системы уголовного правосудия.

внесены многочисленные поправки. Так, было принято более 200 законов с поправками в УК РФ и более 300 законов с поправками в УПК РФ. Большинство поправок носили и носят ситуативный и разнонаправленный характер, без учета криминологической реальности, социальной и научной обоснованности изменений, что привело к разрушению первоначальной логики, заложенной при принятии обоих кодексов[9].

Так, эксперты относят к числу содержательных проблем действующего УК РФ его социальную необусловленность, которая выражается в наличии пробелов в уголовно-правовом регулировании, в излишней/политизированной криминализации отдельных деяний, не представляющих реальной социальной опасности, в декриминализации и/или депенализации деяний по выборочному принципу — в отношении отдельных групп населения, под влиянием политического интереса или различных групп лоббирования[10].

За основу реформирования Уголовного кодекса может быть взят текст действующего УК РФ 1996 г., в котором следует изменить то, что 1) вызывает нарекания как со стороны доктрины, так и со стороны практиков (для этого изучались мнения ученых, отслеживалась судебная практика, проводились социологические исследования — опросы) в силу невысокого качества изложения нормативных предписаний и (или) в связи с противоречиями между отдельными предписаниями; 2) морально устарело в связи с развитием и изменением общества и государства, уголовной политики государства (если она последовательна и устойчива); 3) требует изменений в связи с необходимостью ликвидации пробелов в уголовно-правовом регулировании; 4) вызвано потребностью возврата к системности уголовного закона, которая во многом утрачена «благодаря» бесчисленным поправкам в уголовный закон[11].

В частности, необходимо:

- выработать единый и систематизированный подход к уголовным проступкам[12] и преступлениям исходя из их общественной опасности,

9 Побегайло Э.Ф. О серьезных перекосах осуществления российской уголовной политики // Современная уголовная политика: поиск оптимальной модели: материалы VII Российского конгресса уголовного права. М., 2012.

10 Есаков Г.А., Долотов Р.О., Филатова М.А., Редчиц М.А., Степанов П.П., Цай К.А.. Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.).

11 Лопашенко Н.А., Кобзева Е.В., Хутов К.М., Долотов Р.О. Уголовный кодекс Российской Федерации. Общая часть. Проект // Библиотека уголовного права и криминологии. 2016. N° 6 (18).

12 Есаков Г.А., Долотов Р.О., Филатова М.А., Редчиц М.А., Степанов П.П., Цай К.А.. Уголовная

в том числе с учетом особенностей привлечения к ответственности юридических лиц;

- систематизировать уголовно-правовое описание преступных деяний в единой терминологической линии внутри уголовного закона и в его соотношении с иными нормативными правовыми актами, так чтобы из описания деяния с очевидностью следовало, какие именно действия запрещены;
- сформулировать и включить в систему преступных деяний те действия, которые составляют транснациональную преступность, международные преступления, предусмотренные международными актами, и преступления, связанные с новыми технологиями (описание новых преступных деяний, методы противодействия им, пресечения и расследования);
- упорядочить систему уголовных наказаний и санкций в соответствии с содержательным упорядочением текста уголовного закона, а также с учетом социологических данных о нецелесообразности применения длительных сроков лишения свободы, которые приводят к невозможности ресоциализации и рецидиву преступности;
- создать систему альтернативных санкций, которые могли бы применяться в дополнение к существующим мерам уголовно-правового характера, и могли бы способствовать ресоциализации.

Пересмотр уголовного законодательства должен происходить согласованно с реформированием уголовно-процессуального законодательства, которое обеспечивает реализацию уголовного закона.

УПК РФ также подвергся значительным изменениям, направленным на реализацию узковедомственных интересов некоторых правоохранительных органов и в том числе на возвращение ряда привычных с советских времен процедур и институтов. Это привело к существенному искажению первоначальной концепции Кодекса и углублению его внутренних противоречий[13]. В связи с этим даже первоначальную редакцию УПК РФ не представляется возможным использовать как основу для реформирования уголовно-процессуального

политика: дорожная карта (2017–2025 гг.). С 35.

13 Карлов В.П. Концепция современного российского уголовного процесса // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2015 https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-sovremennogo-rossiyskogo-ugolovnogo-protsessa

законодательства.

Основными проблемами УПК РФ являются разбалансированность полномочий органов уголовного преследования и суда, отсутствие прозрачной и реально действующей системы взаимного контроля следствия/прокуратуры/суда во время предварительного расследования, отсутствие реального равенства сторон обвинения и защиты в судебном разбирательстве, отсутствие ясной системы оснований для обжалования и соединение функций рассмотрения дел по первой инстанции и пересмотра решений в одном суде.

При реформировании системы уголовного преследования и судопроизводства стоит сохранить устоявшуюся модель смешанной формы процесса, характерной для большинства стран континентальной Европы, где досудебное производство в своей основе сохраняет розыскную (несостязательную) природу, а состязательность составляет основу стадии судебного разбирательства[14]. Возникновение и становление двух типов уголовного процесса — романо-германского (континентального) и англосаксонского, — происходило под влиянием географического, религиозного факторов, а также отношений государства и личности. Эти факторы оказались настолько сильными, что стали частью менталитета населения своих стран, и потому многовековое сосуществование романо-германского и англосаксонского уголовных процессов не привело к их слиянию, хотя в последнее время можно наблюдать их некоторое сближение, в том числе под воздействием практики Европейского суда по правам человека[15]. Как правило, исторически присущая форма уголовного судопроизводства оказывается институционально сильнее и долговечнее, чем вновь установленные правила[16].

Реформирование должно быть нацелено на то, чтобы установить систему сдержек и противовесов, которая бы позволила обеспечить 1) независимость и качество расследования, 2) процессуальные права

14 См. Азаренок Н.В. Концепция совершенствования российского уголовного процесса в рамках его исторической формы (автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н.). Омск, 2021.

15 См., к примеру, Шварц О.А. Глава 6 раздела 2 «Общие подходы к системе обжалования, проверки и пересмотра судебных решений в уголовном процессе: сближение континентальной и англосаксонской правовых моделей под влиянием международных инструментов по защите прав человека на примере недавних реформ в некоторых европейских странах» // Апелляция, кассация, надзор: новеллы ГПК РФ, УПК РФ. Первые результаты применения: монография. В 2 ч.. Ч. 1. Под общ. ред. Колоколова Н.А. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 333-381.

16 См. Развитие отечественного уголовного процесса https://pravo163.ru/razvitie-otechestvennogo-ugolovnogo-processa/

сторон, включая затрагиваемые права человека, на досудебном этапе, 3) полноценную состязательность и равенство сторон на судебной стадии, 4) гарантии независимости вынесения судебного решения и его мотивированность/обоснованность, 5) ясность и непротиворечивость оснований для обжалования, 6) совмещение инстанционности и звеньев судебной системы, чтобы избежать исполнения одинаковых полномочий на разных уровнях судебной системы.

Для реализации этих целей представляется целесообразным:

- реформировать систему органов расследования и создать единый следственный орган, который объединит все функции расследования преступлений в рамках одного специально организованного следственного органа, объединяющего все нынешние органы предварительного следствия в одном правоохранительном ведомстве, чтобы избежать конкуренции ведомств, которые сейчас имеют полномочия проводить предварительное расследование[17];
- ввести контроль прокурора за предварительным расследованием с момента возбуждения уголовного дела, включая полномочия 1) прекращать уголовное преследование, 2) давать органам предварительного следствия обязательные указания вплоть до поступления к нему материалов оконченного следователем расследования с обвинительным заключением, 3) предъявлять обвинение подозреваемому на стадии следствия на основании изученных прокурором материалов дела, 4) утверждать обвинительное заключение, 5) возвращать дело на дополнительное расследование. Контроль прокурора за стадией предварительного расследования обеспечит квалифицированное представление обвинения в суде. Участие прокурора должно стать персонифицированным, то есть прокурор, который осуществляет контроль за расследованием дела, должен вести его до судебного приговора[18];
- ввести институт следственного судьи, которой осуществляет контроль за обеспечением прав подозреваемого/обвиняемого/потерпевшего на стадии предварительного следствия. Это обеспечит разделение

17 Александров А.С., Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету России к 2017 году https://www.iuaj.net/node/1553

18 Труханова М., Кондратьева, Ефименко Е. В комитете Кудрина представили проект реформы УПК https://pravo.ru/review/view/121612/

функции контроля на стадии предварительного расследования между прокурором и следственным судьей, когда первый является «хозяином» расследования, а второй обеспечивает законность/обоснованность следственных действий, требующих судебной санкции[19], а также мер по ограничению свободы подозреваемого/обвиняемого на предварительном следствии, рассматривает жалобы на действия органа расследования и прокурора, обеспечивает доказательства, которые могут быть утеряны к моменту судебного разбирательства. Такой подход создаст систему взаимного контроля между двумя независимыми инстанциями — прокурором и следственным судьей[20]. Судья, осуществляющий контроль за предварительным следствием, на этот период не участвует в рассмотрении уголовных дел по существу;

- исключить полномочия суда по возвращению дел для проведения дополнительного расследования, поскольку реализация этого полномочия привела к тому, что следователь, руководитель следственного органа и прокурор, уверенные в том, что в случае некачественного расследования уголовного дела оно будет им возвращено судом для исправления допущенных недостатков, не заинтересованы в качественном расследовании уголовных дел[21];
- дифференцировать порядок расследования уголовных дел, чтобы обеспечить эффективность расследования и права подозреваемых/обвиняемых и потерпевших. УПК должен предусматривать различные формы предварительного расследования в зависимости от сложности

19 Морщакова Т.Г. «В праве лозунги и декларации не работают» // Уголовный процесс. 2015. № 6 (126). С. 15.

20 Концепция «Возрождение института следственных судей в российском уголовном процессе». С. 3

21 В Концепции судебной реформы в числе рудиментов обвинительной роли суда была названа обязанность возвращать уголовные дела на доследование при неполноте расследования, и в новом УПК РФ в статье 237 была предпринята попытка реализации данного положения: институт доследования был отменен как несовместимый с демократическими основами судопроизводства. Однако внесенные в ст. 237 УПК РФ за годы ее действия изменения и дополнения свидетельствуют о возрождении данного института. Свою лепту в воссоздание института возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования внесли, как правильно указала В.А. Лазарева, Верховный суд РФ и Конституционный суд РФ. Анализируя конкретные решения названных судов, она отметила, что их усилиями в УПК РФ институт возвращения дела прокурору, задуманный как средство быстрого устранения препятствий для рассмотрения дела судом, шаг за шагом превратился в привычное дополнительное расследование, т.е. средство продолжения и усиления обвинительной деятельности, устранения неполноты расследования. См.: Лазарева В.А. Проблема возвращения судом уголовного дела для дополнительного расследования в свете состязательности // Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики: учебник для магистров. Под ред. В.А. Лазаревой, А.А. Тарасова. М.: Юрайт, 2012. С. 177.

фактических обстоятельства, признания вины (упрощенный порядок/сделка), возраста (ювенальная процедура) и, возможно, других факторов. При этом выбор формы предварительного расследования может быть предметом обжалования перед следственным судьей. При согласии потерпевшего, по делам небольшой и средней тяжести жалоба потерпевшего может стать предметом рассмотрения в порядке медиации, за исключением дел о домашнем насилии;

- дифференцировать формы судебного производства для обеспечения эффективности судебного разбирательства с одной стороны и обеспечения процессуальных прав сторон и состязательности — с другой. УПК должен предусматривать различные формы судопроизводства, которое может быть упрощенным, с участием только профессиональных судей и с участием присяжных. Дифференциация уголовного судопроизводства должна сопровождаться детальным описанием процедур рассмотрения дела (в зависимости от сложности дела/согласия с обвинением/примирения с потерпевшим/выбора суда присяжных) с учетом обеспечения прав защиты на каждом этапе;
- изменить сложившуюся практику написания приговоров, так как одной из серьезных проблем при постановлении приговоров является отсутствие в приговоре самостоятельной оценки фактических обстоятельств, а также обстоятельств, представленных стороной обвинения в обвинительном заключении[22]. В итоговых решениях должно быть отражено 1) установление фактической основы для принятия решения, 2) поиск и надлежащее толкование правовых норм, подлежащих применению к установленным обстоятельствам[23], 3) императивное предписание (провозглашаемое от имени государства предписание суда относительно прав и обязанностей конкретных лиц)[24]. Также итоговые решения должны концентрированно отражать весь процесс уголовного судопроизводства, раскрывать логическую деятельность суда по установлению обстоятельств дела и их юридической оценке[25];

22 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2016 N° 55 «О судебном приговоре» // Бюллетень Верховного Суда РФ, N° 1, 2017.

23 См. Воскобитова Л.А., Пржиленский В.И. Эволюция понятия факта: проблемы юридического познания и правоприменительной практики // Всероссийский криминологический журнал, т. 10, N° 4, 2016. С. 779-789.

24 Загайнова С.К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и приклад (автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н.).С. . с

25 См. Беляев М.В.; под науч. ред. Качаловой О.В. Судебные решения в российском уголовном

- реформировать систему проверки судебных актов, чтобы обеспечить ее эффективность: 1) разграничить основания для обжалования в каждую вышестоящую инстанцию, 2) устранить множественность судебных инстанций в одном суде[26]. В связи с этим предлагается реформировать систему судов общей юрисдикции по аналогии с системой арбитражных судов, создав современную судебную систему, состоящую из трех инстанций: судов первой инстанции (районных судов), рассматривающих дела по существу; судов второй инстанции (апелляционных судов), осуществляющих проверку судебного акта, не вступившего в законную силу; и судов третьей инстанции (кассационных судов), осуществляющих проверку судебного акта, вступившего в законную силу, с целью контроля их законности (чистая кассация). При этом апелляционные и кассационные суды должны быть организованы по окружному принципу, чтобы их юрисдикция не совпадала с административно-территориальным делением. Надзорная функция Верховного суда РФ аналогично с арбитражным процессом должна быть сфокусирована на исключительных основаниях, чтобы обеспечить защиту прав человека и единообразие практики;
- обеспечить права защиты на каждом из этапов предварительного расследования и судебного разбирательства. Одной из основных проблем уголовного процесса является несбалансированность прав защиты по сравнению с полномочиями обвинения. При условии сохранения смешанной модели уголовного процесса следует предусмотреть и детально описать гарантии и права защиты на предварительном следствии, включая 1) момент доступа адвоката в дело, 2) момент первой встречи адвоката с подзащитным, 3) гарантии бесплатной юридической помощи, которая не зависит от дискреции органов следствия, 4) автоматическое включение в материалы дела доказательств, представленных защитой, 5) равные процессуальные права со стороной обвинения перед следственным судьей и других. Также и для стадии судебного разбирательства суд должен быть обязан приобщать и исследовать все доказательства, которые представлены защитой, и затем давать им оценку в приговоре совместно с теми доказательствами, которые представлены стороной обвинения.

Реформа уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-

процессе: теоретические основы, законодательство и практика. Монография. М.: Проспект, 2020.

26 Ярков В.В. Новеллы ГПК РФ: «новое вино в старые меха»? // Юридическая газета, 2011, N°1-2.

исполнительного законодательства — одна из наиболее сложных задач с учетом сложившейся в настоящее время практики правоприменения. Но минимизация негативных последствий текущего применения уголовного закона может быть обеспечена за счет исключения и декриминализации наиболее одиозных положений уголовного закона в течение переходного периода. Для обеспечения этой цели служит законопроект о внесении изменений в УК РФ и связанных с ними изменений в УПК РФ.

Федеральный закон «О внесении неотложных изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации на переходный период»

Статья 1

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N° 25, ст. 2954; 1999, N° 11, ст. 1255; N° 28, ст. 3489; 2001, N° 13, ст. 1140; 2003, N° 15, ст. 1304; N° 27, ст. 2708; N° 50, ст. 4848; 2005, N° 30, ст. 3104; 2007, N° 16, ст. 1822; N° 31, ст. 4000; 2008, N° 52, ст. 6227; 2010, N° 19, ст. 2289; N° 41, ст. 5192; N° 52, ст. 6997; 2011, N° 11, ст. 1495; N° 50, ст. 7362; 2012, N° 29, ст. 3986; 2013, N° 26, ст. 3209; N° 52, ст. 6986, 6997; 2017, N° 31, ст. 4798; 2021, N 27, ст. 5120; 2022, N 29, ст. 5227) следующие изменения:

1) В части 2 статьи 20 слова «несообщение о преступлении (статья 205.6)» исключить;

2) В статье 44 пункт «н» исключить;

3) В части 1 статьи 45 слова «смертная казнь» исключить;

4) В части второй.1 статьи 58 слова «281 - 281.2, частью первой статьи 281.3» заменить словами «281»;

5) Статью 59 исключить;

6) В статье 62:

а) в части 3 слова «пожизненное лишение свободы или смертная казнь» заменить словами «пожизненное лишение свободы»;

б) в части четвертой слова «или смертная казнь» исключить;

7) В части 1 статьи 65 слова «предусмотрены смертная казнь или пожизненное лишение свободы, эти виды наказаний не применяются» заменить словами «предусмотрено пожизненное лишение свободы, этот вид наказаний не применяется»;

8) В части 4 статьи 66 слова «Смертная казнь и пожизненное лишение свободы» заменить словами «Пожизненное лишение свободы», слово «назначаются» заменить словом «назначается»;

9) В части 3 статьи 72 слова «осужденных, которым смертная казнь в порядке помилования заменена пожизненным лишением свободы или лишением свободы на срок двадцать пять лет» исключить;

10) В части 2 статьи 76.1 слова «частями пятой - седьмой статьи 159» исключить.

11) В части 4 статьи 78 слова «смертной казнью или пожизненным лишением свободы» заменить словами «пожизненным лишением свободы», слова «смертная казнь и пожизненное лишение свободы не применяются» заменить словами «пожизненное лишение свободы не применяется»;

12) В части 3 статьи 83 слова «смертной казни или» исключить, слова «эти виды наказаний заменяются» заменить словами «этот вид наказаний заменяется»;

13) В пункте «а» части первой статьи 104.1 цифры «275.1» исключить, цифры «281 - 281.3» заменить цифрами «281»;

14) В части 2 статьи 105 слова «либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью» заменить словами «либо пожизненным лишением свободы»

15) Статьи 110.1., 110.2. исключить

16) Статью 116 изложить в следующей редакции:

«Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 настоящего Кодекса, в отношении близких лиц, а равно из хулиганских побуждений, либо по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды, либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы — наказываются обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Примечание. Под близкими лицами в настоящей статье понимаются близкие родственники (супруг, супруга, родители, дети, усыновители,

усыновленные (удочеренные) дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки) опекуны, попечители, а также лица, состоящие в свойстве с лицом, совершившим деяние, предусмотренное настоящей статьей, или лица, ведущие с ним общее хозяйство»;

17) Статьи 116.1, 128.1 исключить;

18) В статье 158:

а) из части 2 слова «за исключением части пятой статьи 159» исключить,

б) из части 4 слова «частей шестой и седьмой статьи 159» исключить;

19) В статье 159 части 5, 6 и 7 исключить;

20) В части 1 статьи 189 слова «статьями 226.1, 275 и 275.1» заменить словами «статьями 226.1 и 275»;

21) Статьи 205.6, 207.1, 207.2, 207.3 исключить;

22) Статью 208 изложить в следующей редакции:

«1. Создание вооруженного формирования (объединения, отряда, дружины или иной группы), не предусмотренного федеральным законом, а равно руководство таким формированием — наказываются лишением свободы на срок от двух до семи лет.

2. Участие в вооруженном формировании, не предусмотренном федеральным законом, — наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Примечание. Лицо, добровольно прекратившее участие в незаконном вооруженном формировании и сдавшее оружие, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится иного состава преступления»;

23) В статье 239 части 2 и 3 исключить;

24) Статью 243.4 исключить;

25) В части 1 статьи 244 слова «за исключением случаев, предусмотренных статьей 243.4 настоящего Кодекса» исключить;

26) Исключить статьи 275.1, 280, 280.1, 280.2, 280.3, 280.4, 281.1, 281.2, 281.3, 282.4, 284.1, 284.2, 284.3;

27) В статье 277 слова «либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью» заменить словами «либо пожизненным лишением свободы»;

28) В статье 295 слова «либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью» заменить словами «либо пожизненным лишением свободы»;

29) Статью 298.1 исключить;

30) В статье 317 слова «либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью» заменить словами «либо пожизненным лишением свободы»;

31) Статьи 322.2, 322.3, 329, 330.1, 330.2, 330.3, 352.1, 354.1 исключить;

32) В статье 357 слова «либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью» заменить словами «либо пожизненным лишением свободы».

Статья 2

Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N° 52, ст. 4921; 2002, N° 22, ст. 2027; N° 44, ст. 4298; 2003, N° 27, ст. 2700, 2706; N° 50, ст. 4847; 2005, N° 1, ст. 13; N° 23, ст. 2200; 2007, N° 24, ст. 2833; 2009, N° 1, ст. 29; N° 52, ст. 6422; 2010, N° 19, ст. 2284; N° 30, ст. 3986; N° 31, ст. 4164; 2011, N° 1, ст. 45; N° 15, ст. 2039; N° 30, ст. 4601; N° 45, ст. 6322, 6334; N° 48, ст. 6730; N° 50, ст. 7362; 2012, N° 10, ст. 1162, 1166; N° 24, ст. 3071; N° 31, ст. 4330, 4331; N° 49, ст. 6752; N° 53, ст. 7637; 2013, N° 9, ст. 875; N° 26, ст. 3207; N° 27, ст. 3442, 3478; N° 30, ст. 4031, 4050, 4078; N° 44, ст. 5641; N° 51, ст. 6685, 6696; 2014, N° 6, ст. 556; N° 19, ст. 2303, 2310, 2335; N° 26, ст. 3385; N° 30, ст. 4278; N° 48, ст. 6651; 2015, N° 1, ст. 81, 83; N° 6, ст. 885; N° 10, ст. 1417; N° 29, ст. 4354, 4391; 2016, N° 1, ст. 61; N° 18, ст. 2515; N° 27, ст. 4256, 4257, 4258; N° 28, ст. 4559; N° 48, ст. 6732; 2017, N° 24, ст. 3484; N° 31, ст. 4752, 4799; N° 52, ст. 7935; 2018, N° 1, ст. 51; N° 18, ст. 2584; N° 27, ст. 3940; N° 31, ст. 4818; N° 47, ст. 7134; N° 53, ст. 8435; 2019, N° 14, ст. 1459; N° 30, ст. 4111; N° 52, ст. 7818; 2020, N° 8, ст. 919; N° 14, ст. 2030; N° 15, ст. 2235; N° 42, ст. 6515; N° 50, ст. 8070; 2021, N° 24, ст. 4233; N° 27, ст. 5069, 5109; 2022, N° 1, ст. 27; N° 10, ст. 1389; N° 13, ст. 1952) следующие изменения:

1) В статье 20:

а) в части 2 слова «статьями 115 частью первой, 116.1 частью первой и 128.1 частью первой» заменить словами «статьей 115»;

б) в части 3 слова «159 частями пятой – седьмой» исключить;

2) В части 3 статьи 28.1 слова «159 частями пятой – седьмой» исключить;

3) В статье 30:

а) в пункте 2 части 2 цифры «275.1», «280.2» исключить, цифры «281 – 281.3» заменить цифрами «281»;

б) в пункте 2.1 части 2 слова «не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь» заменить словами «не может быть назначено пожизненное лишение свободы»;

в) в пункте 3 части 2 цифры «275.1», «280.2, 280.4», «281.1 – 281.3» исключить

4) В статье 31:

а) в части 1 слова «116.1», «205.6», «207.1, 207.2 частью первой,, 207.3 частью первой», «243.4 частью первой», «280.3 частью первой», «284.2», «298.1» исключить, слова «328 и 330.3» заменить словами «и 328»;

б) в пункте 1 части 3 слова «не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь» заменить словами «не может быть назначено пожизненное лишение свободы», цифры «275.1», «280.2», «281.1 – 281.3» исключить;

5) В подпункте 5 пункта 3.1 части 1 статьи 51 слова «пожизненное лишение свободы или смертная казнь» заменить словами «или пожизненное лишение свободы»;

6) В части 1 статьи 81.1 слова «159 частями пятой – седьмой» исключить;

7) В части 3 статьи 91 слова «смертной казнью или» исключить;

8) В части 3 статьи 97 слова «смертной казнью или» исключить;

9) В части 1 статьи 108 слова «159 частями пятой – седьмой» исключить;

10) В пункте 1 части 3 статьи 150 цифры «116.1», «128.1», «322.2, 322.3», «329» исключить;

11) В статье 151:

а) в подпункте «а» пункта 1 части 2 цифры «105 – 110.2» заменить цифрами «105 – 110», цифры «207.1, 207.2, 207.3», «243.4», «280.3, 280.4» исключить, цифры «282 – 282.4» заменить цифрами «282 – 282.3», цифры «284.1, 284.2, 284.3» исключить, цифры «298.1 – 305» заменить цифрами «299 – 305», цифры «330.1, 330.2, 330.3» исключить, цифры «332 – 354.1» заменить цифрами «332 – 354»;

б) в пункте 2 части второй цифры «275 – 280.2» заменить цифрами «275 – 279», цифры «280.4» исключить, цифры «281 – 281.3» заменить цифрами «281»;

в) в пункте 3 части второй слова «159 частями второй – седьмой» заменить словами «159 частями второй – четвертой», цифры «280.3» исключить;

г) в части четвертой цифры «275.1» исключить;

д) в части пятой слова «159 частями второй – седьмой» заменить словами «159 частями второй – четвертой», цифры «284.1» исключить;

е) в части шестой цифры «205.6» исключить;

12) В части 4 статьи 164 слова «159 частями пятой – седьмой» исключить;

13) В статье 301:

а) часть 4 исключить,

б) часть 5 считать частью четвертой;

14) В статье 310 часть 3 исключить.

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Законодательство о выборах

Концепция изменения российского законодательства о выборах при режимном переходе

Автор П. Евгеньев,
аспирант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
Рецензент д.ю.н. Е.А. Лукьянова

I. Общее описание

Состояние действующего российского законодательства о выборах, равно как и практики его применения и существующей на их основе избирательной системы, можно оценить как по меньшей мере плачевное. Сформировать эффективный выборный представительный орган[1] с использованием существующего правового регулирования не представляется возможным. Это связано с многолетней непрекращающейся трансформацией законодательства с целью снижения конкурентности выборов, создания возможностей для фальсификаций и административного вмешательства в избирательный процесс и, как результат, формирования определенного состава парламента. За тот же период сложилась практика массовых фальсификаций и нарушений на выборах, организуемых через подконтрольную исполнительной власти систему избирательных комиссий.

«Исправить» дефекты избирательной системы, приняв один закон, с учетом заданных параметров его объема невозможно, поэтому авторы полагают целесообразным разделить поставленную задачу по меньшей мере на два этапа:

1. Разработка законопроекта о первоочередных мерах по реформированию законодательства о выборах. В его рамках предполагается отмена наиболее недемократических и коррупциогенных положений, введенных в законодательство за прошедшие 20 лет. Важно

1 Для удобства изложения выборный коллегиальный представительный орган в настоящей концепции в дальнейшем будет обозначаться как «парламент».

отметить, что такой проект коснется только законодательства о выборах и не затронет положения и практики из других отраслей, также применяемые в электоральных целях (например, привлечение оппозиционных кандидатов к уголовной ответственности по политически мотивированным обвинениям и т.п.).

2.Разработка законопроекта о выборах переходного периода — полноценного нового закона о выборах в федеральный парламент. Предложения по основным параметрам избирательной системы переходного периода будут изложены далее.

II. Первоочередные меры по реформированию законодательства о выборах

За прошедшие 20 лет в российское избирательное законодательство о выборах[2] было внесено более 3 000 поправок. Их системный анализ указывает на то, что, вероятнее всего, они вносились ситуативно — для решения электоральных задач ближайшей кампании или как реакция на те или иные изменения и процессы в обществе. Тем не менее результатом таких ситуативных правок стала системная деградация выборов. Из оказавших наиболее негативное влияние можно отметить следующие группы поправок:

1. установление дополнительных внеконституционных цензов пассивного избирательного права (по иностранному гражданству или виду на жительство, судимости за преступления различных категорий тяжести, привлечению к административной ответственности и причастности к экстремистским и террористическим организациям);
2. усложнение порядка регистрации кандидатов и списков кандидатов по подписям (снижение допустимой доли «брака», закрепление сугубо формальных оснований выбраковки);
3. введение новых способов голосования (дистанционное электронное голосование, голосование на придомовых территориях, голосование на экстерриториальных участках) и расширение возможностей для

2 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», три редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях» (как основных «коллективных» субъектах избирательного процесса).

проведения надомного и досрочного голосования;

4. ограничение возможностей для организации общественного наблюдения, в т.ч. долгосрочного (исключение членов комиссий с правом совещательного голоса, усложнение процедуры и сужение круга субъектов назначения наблюдателей, усложнение процедуры назначения представителей СМИ);
5. исключение возможности регистрации через внесение избирательного залога;
6. исключение строки «против всех»;
7. временное завышение заградительного барьера (с 5% до 7% с последующим возвратом к 5% после ликвидации большинства малых партий);
8. введение возможности проведения многодневного голосования.

Перечисленные поправки подлежат первоочередной отмене. Важно отметить, что часть цензов пассивного избирательного права была воспроизведена в главах 3-5 Конституции в составе поправок 2020 г. Для отмены их действия необходимо принятие специального акта.

Помимо отмены перечисленных изменений, к первоочередным поправкам можно отнести еще несколько дополнений, которые могли бы выступить в роли «заплаток» к наиболее проблемным элементам системы. Например, отмена ряда оснований забраковки подписей, снижение роли специалиста-почерковеда и закрепление сплошного видеонаблюдения со свободным доступом к трансляции и записям.

Безусловно, данные меры не приведут избирательную систему к идеальному состоянию (если таковое вообще возможно), однако они позволят решить некоторые ее наиболее острые проблемы, что, в свою очередь, существенно изменит качество избирательного процесса.

III. Предложения по основным параметрам избирательной системы переходного периода

Вторым этапом реформирования избирательной системы должна стать разработка законопроекта о выборах переходного периода (возможно, будет иметь смысл изначально заложить в него ограниченный период действия), на основании которого могли бы быть проведены выборы в федеральный парламент.

За основу для нового закона предлагается взять избирательные законы 1997-1999 гг.[3] Они были достаточно проработаны и сбалансированы в условиях высокой парламентской конкуренции в Госдумы II созыва, в них учтен опыт проведения выборов первых двух электоральных циклов, но они свободны от дефективных поправок, внесенных впоследствии.

1. Выбор избирательной системы

В настоящий момент на выборах в Государственную думу используется смешанная несвязанная избирательная система, при которой одна половина депутатов избирается по пропорциональной системе по закрытым партийным спискам, а вторая половина — по одномандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе относительного большинства (first past the post).

На сегодняшний день можно уверенно констатировать кризис российской партийной системы, естественное развитие которой было прервано сперва запретом региональных и межрегиональных партий, а затем манипуляциями с требованиями к численности федеральных партий и административным давлением Министерства юстиции. В связи с этим переход на полностью партийные выборы преждевременен, если вообще целесообразен. Тем не менее партийный компонент выборов, при условии действительной либерализации порядка создания партий, необходимо сохранить.

В то же время сохранение выборов по округам стимулирует политическую активность на региональном и местном уровне. Однако мажоритарная система с одномандатными округами имеет существенные недостатки: преимущество ресурсных кандидатов («победитель забирает все») и высокий процент «сгорающих» голосов.

Исходя из сказанного, избирательная система переходного периода должна остаться смешанной, однако в нее должны быть внесены изменения.

Во-первых, во избежание повторения негативного опыта выборов 2003, 2016 и 2021 гг., когда за счет раздельного определения результатов выборов по партийным спискам и по округам «Единая Россия» удваивала

3 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. N° 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N° 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

количество своих мандатов, рекомендуется переход к связанной смешанной системе с приоритетом мажоритарного компонента по примеру избирательной системы ФРГ (см., например, проект Гудкова-Любарева 2014 г.).

Во-вторых, в паре с пропорциональной системой рекомендуется использовать не чистую мажоритарную систему, а систему единственного непередаваемого голоса с двух- или трехмандатными избирательными округами. В такой системе в каждом округе избирается два или три депутата, однако у каждого избирателя есть только один голос, что значительно повышает шансы избрания одного или двух оппозиционных кандидатов.

2. Избирательные округа

Для проведения выборов по пропорциональной избирательной системе могут быть предложены два варианта формирования единых округов:

- создание единого округа, включающего в себя территорию всей страны (существующая система);
- создание отдельных единых округов в каждом субъекте федерации либо в группах субъектов.

Второй вариант представляется более предпочтительным, т.к. стимулирует создание региональных и межрегиональных партий и, в целом, партийное строительство «снизу».

Для проведения выборов по округам рекомендует изменить принципы «нарезки» округов. Существующие правила требуют формирования примерно равных по численности округов, каждый из которых представляет собой единую территорию, не выходящую за границы субъекта федерации, при этом в каждом регионе должен быть сформирован как минимум один округ. Требования не объединять регионы и создать как минимум по округу в каждом фактически имеют приоритет, что привело к образованию округов с многократной (до 20 раз) разницей в численности избирателей[4].

Необходимо отказаться от правила «один регион — минимум один

4 Средняя норма представительства составляет около 495 тыс. избирателей, при этом в единственном округе в Астраханской области зарегистрировано 746 тыс. избирателей, в Бурятии — 715 тыс., в каждом из округов в Москве — в среднем по 480-510 тыс., в то время как в Ненецком автономном округе — всего 33 тыс., а на Чукотке — 34 тыс.

округ» и запрета на включение в состав округа территории двух или более субъектов федерации. Иными словами, в округа можно будет включать территории нескольких регионов. Так удастся сформировать округа с равной нормой представительства. Выбор между двух- и трехмандатными округами определяется по результатам модельных расчетов величины и численности округов.

Также рекомендуется отказ от «лепестковой нарезки», смешивающей в пределах одного округа избирателей из городов и из сельской местности. Для этого в правилах формирования округов необходимо сохранить требование об учете существующего административно-территориального деления и границ муниципальных образований.

Избиратели за рубежом. Отдельным вопросом в контексте формирования избирательных округов является судьба избирателей, постоянно или временно проживающих за рубежом. По действующему регулированию такие избиратели «приписываются» к округам, образованным на территории России. К примеру, россияне, проживающие в Испании, голосуют за депутата от Нижнекамского округа Татарстана, а зарегистрированные в консульском округе Риги в Латвии — за депутата от Сахалинской области. Представляется, что общественный запрос таких избирателей может существенно отличаться от запроса граждан, проживающих в разных частях России.

На 1 июля 2023 г. численность избирателей за рубежом составила около 2 млн. человек. Очевидно, что в связи с событиями 2022-2023 гг. их число в действительности могло значительно вырасти, хотя это требует уточнения по данным пограничного контроля, т.к. не все эмигрирующие граждане снимаются с регистрации на территории России. Однако даже исходя из официальных данных, численность избирателей за рубежом достаточна для формирования нескольких самостоятельных избирательных округов — это предложение по меньшей мере может быть рассмотрено при принятии закона о выборах. В случае его одобрения может быть сформировано несколько избирательных округов, каждый из которых будет включать в себя территории граничащих друг с другом консульских округов.

3. Формирование избирательных участков

Порядок определения границ избирательных участков за период с принятия Закона о выборах депутатов 1999 г. по настоящее время изменился незначительно, поэтому существенного пересмотра

существующих схем нарезки участков не потребуется. Тем не менее определенные коррективы могут потребоваться в связи изменением схемы избирательных округов, хотя большая часть участков должна просто «сменить принадлежность» с одного округа на другой.

Принципиально важным представляется отказ от введенных в 2022 г. участков с численностью свыше 3 тыс. избирателей в крупных городах. Это связано с повышенной сложностью наблюдения на столь крупных участках. Если они были сформированы, они должны быть разделены на несколько — это может быть сделано через возврат к предыдущей схеме участков на данной территории.

Также необходимо отказаться от опции создания экстерриториальных участков (вне территории проживания избирателей, в т.ч. вне соответствующего региона).

Помимо участков для голосования по месту жительства, необходимо сохранить возможность формирования участков по месту временного пребывания (например, в больницах и СИЗО).

4. Система избирательных комиссий и их формирование

Существующая система избирательных комиссий не может быть использована для проведения новых выборов. Именно комиссии, сформированные либо непосредственно органами исполнительной власти, либо под прямым влиянием партии власти, выступают в качестве проводников административного ресурса. Низовые комиссии (участковые и территориальные) — в качестве непосредственных фальсификаторов, вышестоящие (окружные, региональные и ЦИК) — в качестве организаторов и «покрывателей», а также комиссий, обеспечивающих недопуск к выборам оппозиционных кандидатов. При этом по порядку формирования и взаимоотношениям комиссии, по сути, выстроены в относительно жесткую вертикаль, формируемую «сверху». В связи с этим, система избирательных комиссий должна быть сформирована заново.

Исходя из выбранной избирательной системы и схемы округов, система избиркомов может быть на период выборов в переходный парламент упрощена до трех звеньев: участковых (УИК) и окружных комиссий (ОИК) и центрального высшего органа, выступающего в качестве координатора и инстанции для внесудебного рассмотрения споров.

Формирование нового состава участковых комиссий должно происходить на основе общественной инициативы «снизу» при

организационной поддержке органов местного самоуправления и контроле со стороны окружных комиссий. Она может быть реализована через проведение собраний избирателей каждого избирательного участка, участники которых делегируются в состав избиркомов. Задачами муниципалитета при этом являются: предоставление подходящего помещения, информирование граждан о месте и времени собрания и технико-правовая помощь с оформлением результатов собрания. Роль ОИК сводится к общей координации процесса и контроле за соблюдением установленной процедуры (проверке протоколов собраний). Основные задачи нового состава участковых комиссий остаются неизменными: организация голосования и первичного подсчета голосов, уточнение списка избирателей, рассмотрение жалоб на нарушения.

Основной объем работы по непосредственной организации избирательной кампании должен лечь на окружные комиссии. Помимо координации работы участковых комиссий, это решение вопросов о регистрации кандидатов, о предоставлении кандидатам эфирного времени и печатной площади, о контроле за предвыборной агитацией и финансированием кандидатами своих кампаний, об организации материально-технического снабжения участковых комиссии, рассмотрение жалоб на нарушение законодательства, а также определение результатов выборов по округу. Для эффективной работы состав ОИК должен насчитывать не менее 15-20 членов. Формирование окружных комиссий также предлагается вести за счет инициатив снизу, с делегированием кандидатов от общественных объединений и иных некоммерческих организаций. При этом по одному члену комиссии должно быть делегировано в ее состав от адвокатского сообщества (адвокатских палат регионов, территории которых входят в округ) и от судебной системы (из числа судей расположенных на территории округа судов, при обязательной проверке репутации выдвинутого судьи и отсутствии сведений о вынесении им коррупционных или политически мотивированных решений).

Задачами центрального высшего избирательного органа должны стать координация работы окружных комиссий (контроль за единообразным применением законодательства о выборах), рассмотрение жалоб на нарушения и официальное оглашение окончательных результатов выборов, полученных от окружных комиссий. В отличие от участковых и окружных комиссий он формируется «сверху» — по решению органа, назначившего проведение выборов. В состав должны войти представители экспертного и наблюдательского сообществ. Дополнительное требование:

наличие высшего юридического образования или ученой степени в области права. Как и в окружных комиссиях, в состав органа должны войти по одному представителю от судебной системы (от Верховного суда РФ, с аналогичными требованиями о проверке репутации) и адвокатского сообщества.

Все избирательные органы действуют коллегиально, в составе каждого внутренним голосованием избираются председатель, его заместитель и секретарь. Названные должности не предоставляют тем, кто их занимает, дополнительных полномочий по руководству работой комиссии: председатель и его заместитель организуют проведение заседаний и представляют комиссию во взаимоотношениях с другими органами, лицами и организациями, секретарь отвечает за ведение протоколов заседаний и организацию документооборота.

5. Списки избирателей

В данной части существенных изменений по сравнению с регулированием этого вопроса в избирательных законах 1997-1999 гг. не предполагается. Список избирателей по каждому участку формируется существующими органами местного самоуправления на основе данных регистрационного учета граждан по месту жительства. После составления он передается участковым комиссиям не позднее чем за месяц до дня голосования, в течение которого избиратели могут проверить наличие сведений о себе и при необходимости уточнить их. Военнослужащие и иногородние студенты голосуют на общих основаниях — по адресу регистрации по месту жительства либо по адресу регистрации в воинской части.

6. Цензы избирательного права и регистрация кандидатов

Глава 2 действующей Конституция предусматривает два общих ограничения пассивного и активного избирательного права: нахождение в местах лишения свободы по приговору суда и признание недееспособным по решению суда. Весь массив внеконституционных цензов, накопленный российским законодательством с 2006 г., должен быть отменен на предыдущем этапе реформирования (при реализации первоочередных мер).

Вопрос о необходимости и целесообразности недопуска к выборам лиц, причастных к деятельности существующего режима, в том числе люстрации, настоящий проект оставляет за скобками.

Процедуру выдвижения и регистрации необходимо упростить. Для этого, во-первых, сокращается перечень документов и сведений, представляемых при выдвижении, — объем требований Закона о выборах 1999 г. представляется достаточным. Во-вторых, расширяется круг субъектов выдвижения: помимо самовыдвижения и выдвижения от политических партий, право выдвинуть кандидата предоставляется группам избирателей. В-третьих, необходимо изменение оснований и процедуры регистрации: помимо возврата регистрации на основании избирательного залога в редакции 1999 г. должна быть упрощена регистрации по подписям. Последнее предполагает:

1. снижение количества подписей, необходимых для регистрации, с 3 до 0,2-0,3% от числа избирателей в округе — исходя из средней численности избирателей в 980 тыс. в каждом округе на федеральных выборах, это должно составить 2-3 тыс. подписей;
2. отказ от всех льгот и преференций для кандидатов от партий по результатам прошедших выборов;
3. увеличение допустимого запаса сдаваемых подписей до 20%;
4. увеличение допустимого количества брака при проверке с 5 до 20%;
5. отказ от сугубо формальных оснований выбраковки;
6. ограниченное участие специалиста-почерковеда (только выборочная проверка) и прямое указание на рекомендательный характер его заключения с возможностью оспаривания через устный или письменный опрос избирателей-подписантов.

Круг оснований для отказа в регистрации кандидатов должен быть сужен за счет отказа от сугубо формальных и детализации наиболее широко сформулированных (в первую очередь связанных с непредоставлением сведений или документов и с неточностями в сведениях). За окружной комиссией закрепляется обязанность уведомления кандидата о всех выявляемых недостатках в его документах с освобождением его от ответственности при нарушение комиссией данной обязанности.

7. Финансирование избирательных кампаний

В рамках выборов в переходный парламент предлагается изменить государственное участие в финансировании избирательных кампаний кандидатов. Сейчас государственное софинансирование заключается в предоставлении зарегистрированным кандидатам бесплатной печатной

площади и бесплатного эфирного времени. В зависимости от текущих возможностей участие государства может быть расширено через предоставления каждому зарегистрированному кандидату фиксированной суммы из федерального бюджета. Она может как являться частью от общего допустимого бюджета кампании, так и составлять его полностью — в этом случае кампании кандидатов будут проводиться за счет полного государственного финансирования. Это, во-первых, обеспечит более равные условия для кандидатов из различных социальных групп в условиях сильного имущественного расслоения, а во-вторых, снизит коррупционную составляющую кампании. если по результатам голосования кандидат наберет менее 1% голосов избирателей, он должен вернуть в бюджет потраченные средства под угрозой недопуска к участию в любых следующих выборах.

В случае сохранения частного финансирования кампаний (полностью или частично за счет средств самого кандидата и пожертвований от физических и юридических лиц) упрощаются требования по оформлению поступлений в избирательный фонд и ряд требований о составлении отчетности.

Для избирательных объединений (партий) существующий порядок финансирования может сохранен при условии аналогичного упрощения требований по оформлению поступлений и составлению отчетности.

8. Предвыборная агитация

Круг ограничений при проведении предвыборной агитации сформулирован в действующем избирательном законодательстве достаточно неопределенно. Основные запреты: экстремизм, подкуп, нарушение интеллектуальной собственности и использование служебного или должностного положения. Нарушение любого из них (в большинстве случае даже однократное) может повлечь за собой отмену регистрации кандидата. При этом определение экстремистской деятельности является крайне расплывчатым, а положения об использовании интеллектуальной собственности не учитывают специфику электоральных правоотношений — эти запреты должны быть пересмотрены.

Так, призывы к экстремистской деятельности являются преступлением и должны быть предметом расследования в рамках уголовного дела. В рамках же избирательных правоотношений может быть сохранен запрет на призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной

целостности и на пропаганду войны. В свою очередь, запрет нарушения интеллектуальной собственности получает критерий неоднократности и оговорку о возможности предоставления согласия автора post factum.

Запреты на подкуп и использование служебного или должностного положения сохраняются — их неоднократное нарушение остается основанием для отмены регистрации кандидата. Однако критерии подкупа должны быть уточнены, чтобы ограничить возможность подкупа через подставных лиц.

Агитационный период расширяется и становится единым для всех кандидатов: два месяца до дня голосования. К этому моменту должна быть завершена процедура регистрации кандидатов. Право ведения предвыборной агитации, в том числе требующей ограниченных финансовых затрат, предоставляется гражданам-некандидатам.

9. Порядок голосования и подсчета голосов

За последние три года список форматов проведения голосования значительно расширился. При проведении выборов переходного периода необходим отказ от тех форматов, которые наиболее трудно контролируемы наблюдателями. Частично это должно произойти на предыдущем этапе реформирования.

Исходя из этого критерия, голосование, во-первых, вновь становится однодневным. Проведение досрочного голосования возможно в труднодоступных и удаленных местностях, на судах, находящихся в плавании, полярных станциях и т.п., а также в течение нескольких дней на участках за рубежом.

Во-вторых, голосование должно в максимально возможной степени проводиться в помещении для голосования — там, где возможно организовать качественное общественное наблюдение. В связи с этим, надомное голосование проводится по закрытому перечню оснований (состояние здоровья, инвалидность). Проведение дистанционного электронного голосования возможно в ограниченном виде — как альтернатива досрочному голосованию в труднодоступных местностях, на судах и т.п. Голосование на предприятиях непрерывного цикла проводится либо в формате надомного голосования, либо через формирование временной избирательной комиссии при большом количестве избирателей.

Голосование избирателей, которые в день голосования не могут прийти на свой участок, осуществляется одним из трех способов:

1. через прикрепление к другому участку в границах того же избирательного округа;
2. в случае отсутствия на территории округа — через использование электронных участков. Они могут быть сформированы в каждом избирательном округе и представляют собой обычное помещение для голосования, оборудованное комплексами электронного голосования (КЭГ). С помощью КЭГа избиратель из одного округа, открепившись от «родного» участка и прикрепившись к электронному, может проголосовать на выборах, физически находясь в другом округе;
3. через систему ДЭГ — при наличии такой системы, прошедшей общественный аудит и тестирование.

Сами процедуры «ординарного» голосования как в помещении комиссии, так и на дому достаточно подробно регламентированы как в действующем законодательстве, так и в законах 1997-1999 гг. Они могут быть сохранены без изменений. То же касается и процедуры подсчета голосов на участке: она сама по себе не вызывает нареканий и является привычной для наблюдателей, существующие проблемы связаны, в основном, с ее несоблюдением.

Определение итогов голосования в ОИК. Передача итогов подсчета голосов в ОИК осуществляется двумя дополняющими друг друга способами: через ГАС «Выборы» и через физическую передачу экземпляра протокола. В настоящий момент к ГАС «Выборы» подключены все избирательные комиссии, кроме УИКов. При наличии технической возможности их подключения данные протоколов загружаются в систему прямо на участке, при отсутствии — через терминалы, расположенные в нынешних ТИКах.

Определение итогов голосования по избирательному округу осуществляется только после получения ОИК протоколов и бюллетеней со всех подведомственных участков.

В случаях, если загруженные в ГАС «Выборы» итоги подсчета будут изменены (например, загружен повторный протокол), если обнаружится расхождение данных подсчета из ГАС «Выборы» и из доставленного в ОИК протокола, окружная комиссия в обязательном порядке проводит ручной пересчет голосов с данного участка. Несмотря на то, что такое требование может значительно затянуть определение результатов выборов, это обеспечит высокое качество подсчета и дополнительную защиту от фальсификаций.

10. Общественный контроль

За несколько последних лет федеральный законодатель принял ряд поправок, значительно усложнивших процедуру общественного контроля за голосованием. По меньшей мере частично эта проблема должна быть решена на предыдущем этапе реформирования.

Так, возвращается институт членов комиссии с правом совещательного голоса, назначаемых зарегистрированными кандидатами в ОИК и каждую УИК. Снимаются ограничения на назначение наблюдателей: соответствующее право предоставляется не только кандидатам, но и общественным объединениям, исключается требование предварительного представления списков наблюдателей в вышестоящую комиссию. Сохраняется запрет на удаление наблюдателя с участка иначе как по решению суда и закрепление права на ведение фото- и видеосъемки.

Полезным нововведением из практики последних лет также станет организация видеонаблюдения на каждом избирательном участке и в помещении окружной комиссии. Однако доступ к нему должен стать полностью открытым для любого гражданина с возможностью как сохранения записи на своем устройстве, так и с возможностью открытия и выгрузки записи с любого участка. При наличии технических данных, подтверждающих подлинность записи, она должна приниматься в качестве доказательства как при внесудебном обжаловании нарушений, так и в суде.

Кроме того, необходим пересмотр положений об ответственности за нарушения. Существующая норма об ответственности является полностью бланкетной. Вместо нее в законодательство необходимо вернуть единый перечень основных нарушений законодательства о выборах — он также был включен в Законы 1997-1999 гг., но не попал в последующие редакции законов о выборах. Более того, для более эффективного правоприменения этот перечень следует дополнить прямыми ссылками на Уголовный кодекс РФ и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

11. Оспаривание итогов голосования и результатов выборов

Круг субъектов оспаривания остается без изменений: кандидаты по соответствующему округу. Итоги голосования на уровне избирательного участка также могут оспорить голосовавшие на нем избиратели,

присутствовавшие наблюдатели и члены комиссий. Однако необходим пересмотр сроков и оснований оспаривания.

Так, по действующему законодательству итоги голосования по участку могут быть оспорены в течение 10 дней после подписания протокола, что существенно ограничивает возможности обжалования. Срок должен быть увеличен до одного месяца с подписания протокола, как это было установлено в законодательстве ранее. Срок оспаривания результатов выборов по округу также следует увеличить с трех месяцев до полугода.

Основания отмены судом итогов голосования и результатов выборов, сформулированные через оценочные категории «определения действительной воли избирателей» и «достоверного определения результатов волеизъявления», также требуют конкретизации. Основанием отмены решения об итогах голосования по участку должны считаться нарушения, ставящие под сомнение 20 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании на данном участке. Для отмены протокола об итогах голосования по округу необходимо оспорить и отменить протоколы на 20 и более процентах избирательных участков округа.

Что касается нарушений, не связанных непосредственно с происходящим на участке (например, подкуп, использование служебного положения, нарушений при агитации), суду следует исходить из тяжести нарушения: например, влечет ли оно за собой в качестве последствия отмену регистрации кандидата, кратность допущенных нарушений, их умышленный характер, а не только ориентироваться на количество непосредственно затронутых нарушением избирателей.

IV. Заключение

Изложенная в настоящем тексте концепция правового регулирования выборов переходного периода является лишь одним из вариантов построения избирательной системы при режимном переходе. В зависимости от состояния институтов на момент режимного перехода ряд положений концепции могут быть пересмотрены и адаптированы под иные условия.

Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О первоочередных мерах по реформированию законодательства Российской Федерации о выборах»

Автор П. Евгеньев,
аспирант юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
Рецензент д.ю.н. Е.А. Лукьянова

Состояние действующего российского законодательства о выборах, равно как и практики его применения в существующей на его основе избирательной системы, можно оценить как по меньшей мере плачевное. Сформировать эффективный выборный представительный орган с использованием существующего правового регулирования не представляется возможным. Это связано с проводившейся в течение более 20 лет трансформацией избирательного законодательства с целью снижения конкурентности выборов, создания возможностей для фальсификаций и административного вмешательства в избирательный процесс и, как результат, формирования определенного состава парламента. За тот же период сложилась практика массовых фальсификаций и нарушений на выборах, организуемых через подконтрольную исполнительной власти систему избирательных комиссий. В российское избирательное законодательство о выборах было внесено в общей сложности более 3 000 поправок. Их системный анализ указывает на то, что, вероятнее всего, они вносились ситуативно — для решения электоральных задач ближайшей кампании или как реакция на те или иные изменения и процессы в обществе. Тем не менее результатом таких ситуативных правок стала системная деградация выборов.

Настоящий законопроект подготовлен и предлагается с целью отмены и исправления наиболее недемократических, дефектных и коррупциогенных положений, введенных в законодательство с 2002 г. Предлагаемые меры могут быть охарактеризованы как первоочередные (начальный этап большой реформы) и включают следующие:

1. Исключение из законодательства дополнительных внеконституционных цензов пассивного избирательного права, введенных с 2006 г. (по иностранному гражданству или виду на жительство, судимости за преступления различных категорий тяжести, привлечению к административной ответственности и причастности к экстремистским и террористическим организациям). Важно отметить, что часть цензов пассивного избирательного права была воспроизведена в главах 3-5 Конституции в составе поправок 2020 г.; для отмены их действия необходимо принятие специального акта.

2. Снижение требований к процедуре и упрощение регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании подписей избирателей. Во-первых, это повышение допустимой доли подписей, которые могут быть признаны недействительными или недостоверными (забракованы) без последствий в виде отказа в регистрации. Во-вторых, предлагается закрепить положение о недопустимости забраковки подписей в связи с неоговоренными исправлениями и помарками, чем попытаться снизить формальность оценки подписей.

3. Исключение из законодательства нововведений, связанных со способами голосования. Прежде всего полностью исключаются такие форматы, как дистанционное электронное голосование, голосование по почте и голосование на придомовых территориях. Кроме того, ограничиваются возможности проведения досрочного и надомного голосования (например, список причин для вызова надомной группы).

4. Расширение (восстановление) возможностей для общественного контроля (наблюдения): возвращается возможности назначать членов избиркомов с правом совещательного голоса, за счет общественных непартийных объединений расширяется круг субъектов, уполномоченных назначать наблюдателей, упрощается процедура назначения наблюдателей, отменяется процедура аккредитации представителей СМИ.

5. В бюллетень на всех без исключения выборах возвращается строка «против всех». Она полностью отсутствовала в законодательстве с 2006 по 2014 гг., однако была возвращена с оговоркой о праве субъекта федерации отказываться от ее использования.

6. Исключаются положения о возможности проведения голосования в течение нескольких дней (многодневного голосования), при этом сохраняется досрочное голосование как один из способов

проголосовать при невозможности личной явки в избирком в день голосования.

7. Исключаются положения, ограничивающие реализацию избирательного права в связи с наличием статуса иностранного агента: связанные с эти статусом нормы должны быть исключены из всех отраслей законодательства.

8. Возвращена возможность регистрации на основании избирательного залога. Несмотря на предлагаемые настоящим законопроектом меры, касающиеся процедуры регистрации на основании подписей избирателей, она все еще может быть использована для административного давления и недопуска кандидатов, хоть сделать это будет значительно труднее. Закрепление альтернативного основания регистрации – избирательного залога — позволит дополнительно ограничить возможности использования административного ресурса на выборах.

Безусловно, принятие перечисленных мер не приведет к созданию принципиально новой избирательной системы, однако позволит решить некоторые ее наиболее острые проблемы, что, в свою очередь, существенно изменит качество избирательного процесса: сократит возможности применения административного ресурса (как на этапе допуска кандидатов, так и непосредственно в ходе голосования) и повысит прозрачность и контролируемость электоральных процедур.

Федеральный закон «О первоочередных мерах по реформированию законодательства Российской Федерации о выборах»

Автор П. Евгеньев,
аспирант юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова,
Рецензент д.ю.н. Е.А. Лукьянова

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N° 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N° 24, ст. 2253 <...>) следующие изменения:

1) признать утратившими силу: пункты 35.1, 35.2 и 62.1 статьи 2; пункты 3.1-3.6, 11 и 12 статьи 4; статью 10.1; подпункт 15.2 статьи 17; пункты 2.4 и 5.1 статьи 19; пункт 1.2-1 статьи 27; подпункт «о» пункта 1 и подпункт «ж» пункта 8 статьи 29;

2) в статье 30:

а) в пункте 4 первое предложение после слов «зарегистрировавшее список кандидатов» дополнить словами «иными общественными объединениями»; второе предложение исключить;

б) пункты 7.1, 11.2, 11.3 и 14 статьи 30 признать утратившими силу;

3) признать утратившими силу: пункты 2.1 и 6.8 статьи 33; абзац 2 пункта 9 статьи 37;

4) в статье 38:

а) дополнить статью пунктом 6.7 следующего содержания:

«6.7. Специально не оговоренные избирателем, участником референдума или лицом, заверяющим подписной лист, при составлении подписного листа исправления и помарки, не препятствующие однозначному восприятию сведений об избирателе, участнике референдума, содержащихся в подписных листах, не могут служить основанием для признания подписи избирателя, участника референдума недействительной.»;

б) в подпункте «г» пункта 24 цифру «5» заменить на цифру «20»;

в) в подпункте «г1» пункта 24 цифру «5» заменить на цифру «20»;

г) в подпункте «в» пункта 25 цифру «5» заменить на цифру «20»;

д) в подпункте «в1» пункта 25 цифру «5» заменить на цифру «20»;

5) признать утратившими силу: пункт 5.1 статьи 45; пункты 9.4 и 9.5 статьи 48;

6) в статье 63:

а) пункт 7.1 статьи 63 признать утратившим силу;

б) в пункте 8 слова «При проведении выборов в органы местного самоуправления в конце перечня» заменить на «В конце перечня»; третье и четвёртое предложения исключить;

7) признать утратившими силу: статью 63.1; пункты 14, 15 и 17 статьи 64; статью 64.1; абзац 2 пункта 1, пункты 16 и 17 статьи 65; пункты 18 и 19 статьи 66; пункты 6.1 и 31.1 статьи 68; пункт 10 статьи 69; пункты 3-7 статьи 81.

Статья 2

Признать утратившими силу:

1. статью 6 Федерального закона от 25 июля 2006 г. N° 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N° 31 (1 ч.), ст. 3427);

2. пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 5 декабря 2006 г. N° 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N° 50, ст. 5303);

3. статью 7 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N° 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N° 31, ст. 4008);

4. статью 2 Федерального закона от 21 февраля 2014 г. N° 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, N° 8, ст. 739);

5. статьи 1-3 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N° 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, N° 7, ст. 771);

6. подпункты «д» и «е» пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 15 февраля 2016 г. N° 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, N° 7, ст. 917);

7. статью 4 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. N° 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N° 14 (часть I), ст. 2028);

8. пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 23 мая 2020 г. N° 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N° 21, ст. 3232);

9. пункты 1-3, подпункт «б» пункта 4, подпункты «б» и «в» пункта 5, пункты 6-15 статьи 2 Федерального закона от 23 мая 2020 г. N° 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N° 21, ст. 3233);

10. пункты 1-3, подпункт «а» пункта 5, пункты 6-16 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. N° 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, N° 31 (часть I), ст. 5026);

11. статью 1 Федерального закона от 20 апреля 2021 г. N° 91-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации,

2021, N° 17, ст. 2877);

12. Федеральный закон от 4 июня 2021 г. N° 157-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2021, N° 23, ст. 3916);

13. подпункты «а»-«в» пункта 2, пункт 5, подпункт «г» пункта 10, подпункты «и»-«р» пункта 20, подпункты «а» и «б» пункта 21, подпункт «г» пункта 24 пункт 31, 34, 35, подпункты «б» и «в» пункта 44, подпункты «а», «в» и «г» пункта 47, абзац 2 подпункта «в» пункта 49 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 2022 г. N° 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2022, N° 12, ст. 1787);

14. статью 15 Федерального закона от 5 декабря 2022 г. N° 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2022, N° 50 (Часть III), ст. 8792);

15. пункт 3, подпункт «д» пункта 5, пункты 6, 9, 10, подпункт «д» пункта 12, подпункты «а» и «д» пункта 23, подпункт «б» пункта 24, пункт 25, подпункт «г» пункта 27, подпункт «в» пункта 28 , подпункт «а» пункта 29, пункт 32 статьи 3 Федерального закона от 29 мая 2023 г. N° 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2023, N° 23 (часть I), ст. 4004).

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Закон о свободе информации и выражения мнения

Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О свободе информации и выражения мнения»

д-р филол.н., профессор А.Г. Рихтер

Свобода выражения мнения, свобода массовой информации составляют основы развития современного общества и демократического государства.

Согласно статье 29 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждому гарантируется свобода мысли и слова, свобода массовой информации. Цензура запрещается.

К международным актам, которые регулируют вопросы свободы слова и массовой информации и являются обязательными для Российской Федерации в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, относятся, в частности, Международный пакт о гражданских и политических правах, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Действующий Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. N 2124-1, разработанный еще в советский период, запрещал цензуру, обеспечивал существенные права журналистов и редакций СМИ и содействовал реализации права каждого создавать независимые от государства средства массовой информации. Со временем в силу вносимых в него изменений и дополнений он стал тормозом развития свободы массовой информации, а впоследствии — инструментом подавления свободомыслия. Государство фактически вело действия, через ревизию Закона о СМИ, так и через иные законы, направленные на уничтожение информационных прав и свобод, на установление своей монополии на информацию и на правду.

Законопроект основан на понимании свободы массовой информации как возможности человека при помощи специальных технических

средств распространять свои мысли и мнения среди такого числа людей, которое бы удовлетворяло его целям участия в общественном диалоге; как возможности влияния через реализацию этой свободы на политику и принятие затрагивающих интересы общества решений; а также как возможности человека беспрепятственно искать, получать, производить и распространять информацию о текущих событиях.

Предлагаемый проект призван раскрепостить и защитить не только права журналистов и редакции СМИ, но и гарантировать на практике право каждого на свободу выражения мнения (статья 29 Конституции РФ). Это право включает в себя свободу информации (свободу искать, получать и распространять информацию), в том числе — свободу массовой информации.

Предлагаемый законопроект исходит из необходимости создать в России общепринятую в Европе модель свободных медиа, состоящую из общественных, коммерческих (частных) и местных медиа[1]. Государственные СМИ должны быть запрещены по закону и упразднены на практике.

В сфере свободы слова законопроект строго следует международным обязательствам страны перед Организацией Объединенных Наций, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе, рекомендациям Комитета ООН по правам человека[2], а также общепринятым в мире, в первую очередь в Европе, стандартам обеспечения этого основного права человека.

В области обеспечения свободы публичной (массовой) информации законопроект следует лучшей национальной практике в демократических странах; аргументам, высказанным ранее в ходе свободных дискуссий по этому вопросу[3], рекомендациям спецдокладчиков межгосударственных

---

1 См. Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам Совета Европы о новом понятии СМИ, 21 сентября 2011 г., пар. 81, https://rm.coe.int/09000016805cc4d7.

2 См. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка N° 34, *Статья 19: Свобода мнений и их выражения*, Женева, 2011, https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJopp6wnueK3xDlZpJtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD.

3 См. Обсуждение проектов закона о СМИ. М.: Институт проблем информационного права, 2003 // Журналистика и право; Вып. 33., https://web.archive.org/web/20111014182003/http://medialaw.ru/publications/books/indep1/index.html; Шерстобоева Е. Рекомендации по приведению понимания СМИ в соответствие с международными стандартами в области свободы выражения мнения в цифровую эпоху, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ, 2017, https://www.osce.org/files/f/documents/e/2/358706.pdf.

организаций[4] и Комитета министров Совета Европы[5], а также учитывает позицию постановления пленума Верховного суда РФ «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»[6].

В сфере свободы доступа к информации законопроект руководствуется Конвенцией Совета Европы о доступе к официальным документам[7], общепринятыми мерами для достижения Целей в области устойчивого развития, определенных Генеральной Ассамблеей ООН (в частности, Задачей 16.10, направленной на обеспечение доступа общественности к информации и защиты основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями)[8], развивая при этом положения Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Существующая судебная практика по делам о предоставлении информации в России показывает, что суды «в абсолютном большинстве случаев в удовлетворении требований заявителей отказывают»[9]. В то же время мировая практика говорит о том, что для эффективности системы доступа к информации необходимо создание независимого органа надзора за исполнением государственными органами своей обязанности в этом отношении[10]. В силу этого законопроектом предлагается создать такой независимый институт.

В области общественных медиа, в частности общественного телерадиовещания, законопроект имплементирует принципы и ценности

---

4 См. Совместные декларации спецдокладчиков межгосударственных организаций: https://www.osce.org/fom/66176.

5 См., например, Рекомендация N° R(94)13 Комитета министров государствам-членам Совета Европы о мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации, 22 ноября 1994 г., https://media-pravo.info/law/28, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804c1bdf.

6 См. Постановление Пленума ВС О практике применения судами Закона РФ «О средствах массовой информации», 15.06.2010 N 16, https://rg.ru/documents/2010/06/18/smi-vs-dok.html.

7 Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам, Тромсе, 18 июня 2009 г., https://rm.coe.int/16805a937b.

8 Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 г. N70/1 Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf.

9 Проскурякова М. Субъективное публичное право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти: проблемы судебной защиты и возможные пути их решения, 20.06.2019, Zakon.ru, https://zakon.ru/blog/2019/6/20/subektivnoe_publichnoe_pravo_na_dostup_k_informacii_o_deyatelnosti_organov_publichnoj_vlasti_problem.

10 A Steady Path Forward: UNESCO 2022 Report on Public Access to Information (SDG 16.10.2). Paris: UNESCO, 2023, P. 17, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385479

Европейского вещательного союза[11], соответствующие рекомендации международных институтов, учитывает национальную практику стран, осуществивших в последние десятилетия переход от государственного к общественному вещанию[12].

В области аудиовизуальных медиа отдаленным ориентиром послужили нормы, предписанные Директивой Евросоюза об аудиовизуальных медиауслугах[13]. На данном этапе, однако, мы руководствовались материалами Европейской аудиовизуальной обсерватории[14], рекомендациями Совета Европы[15] и других европейских институтов[16].

В области местных медиа законопроект руководствуется положениями документов Совета Европы[17], а также резолюцией Европейского Парламента «Об общинных (местных) медиа в Европе»[18].

Для восстановления свободы информации в России необходимо также отменить принятые в последние годы репрессивные законы, упразднить существующие надзорные органы, чрезмерно ограничивающие свободу слова; принять федеральные законы о телерадиовещании и об общественных медиа, сделать саморегулируемым интернет; запретить государству владеть и распоряжаться медиа; содействовать свободной конкуренции на рынке массовой информации, включая конкуренцию с зарубежными медиа; создать иные правовые условия для системы свободных российских СМИ.

---

11 См., напр., Governance Principles for Public Service Media, Geneve: EBU, December 2021, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf.

12 См., напр., Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., Governance and independence of public service media, IRIS Plus, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, February 2022, https://rm.coe.int/iris-plus-2022en1-governance-and-independence-of-public-service-media/1680a59a76; Индражит Банержи и Калинга Сеневиратне (ред.), Служба общественного вещания: Справочник лучших приемов и методов работы, Париж: ЮНЕСКО, 2005, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141584_rus.

13 Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 г. О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в Государствах – странах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об аудиовизуальных медиауслугах), https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj и https://base.garant.ru/2570152/.

14 См. https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/home.

15 См., напр., Рекомендация 748 (1975) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли национального вещания и управления им» и др. документы в кн. Перспективы лицензирования телерадиовещания в России: правовой аспект. М.: Институт проблем информационного права, 2004, https://web.archive.org/web/20111014194414/http://medialaw.ru/publications/books/indep3/index.html.

16 Напр., Найман-Меткалф, К., Рихтер А., Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание, Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2010, https://www.osce.org/files/f/documents/c/6/73721.pdf.

17 См. Community Media, https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/community-media.

18 Community Media in Europe, резолюция Европейского Парламента, 25 сентября 2008 г. (2008/2011(INI)), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008IP0456&print=true.

Федеральный закон «О свободе информации и выражения мнения»

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

вещатель — организация, осуществляющая выпуск аудиовизуальных и (или) аудио программ, включая их производство, монтаж, трансляцию и (или) ретрансляцию с использованием технических средств эфирного, проводного и (или) кабельного телерадиовещания, предназначенных для получения непосредственно аудиторией в соответствии с собственным расписанием программ (*вещание*), и имеющая лицензию на вещание;

выпуск средства массовой информации — деятельность по организации процесса поиска, получения и производства информации, предназначенной для массового распространения, а также по структуре, обновлению и оформлению ее содержания;

главный редактор — физическое лицо (независимо от наименования должности), принимающее окончательные решения в отношении производства и выпуска средства массовой информации;

журналист — физическое лицо, регулярно и профессионально занимающееся творческим трудом по созданию, сбору, подготовке, редактированию и (или) распространению сообщений и материалов для редакции зарегистрированного средства массовой информации, связанное с ней трудовыми или иными договорными отношениями, либо занимающееся такой деятельностью по ее уполномочию, либо осуществляющее выпуск средства массовой информации в порядке индивидуальной трудовой деятельности и являющееся членом профессиональной организации журналистов;

массовая информация — предназначенные для распространения в любой форме среди неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (*продукция массовой*

информации);

местное медиа — средство массовой информации, производящее и (или) распространяющее свою продукцию, предназначенную — по своему содержанию — для аудитории одного или двух соседних городов или административных районов;

мнение — оценочное суждение, точка зрения, комментарий, а также выражение в любой форме взгляда, который отражает отношение к какому-либо лицу, явлению или предмету и не содержит подтверждаемого или опровергаемого факта;

общественный интерес — потребность общества в обнаружении и публичном раскрытии угрозы демократическому правовому государству и свободному гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде;

периодическое печатное издание — медиа, осуществляющее распространение информации в текстовой или визуальной форме на печатных носителях, однотипно оформленное, выходящее в свет через регулярные промежутки времени в течение года;

плюрализм медиа — множественность независимых и автономных средств массовой информации, имеющих свободный доступ к разнообразным источникам информации, средствам производства и распространения продукции массовой информации, а также отражение ими разнообразия политических, социальных, религиозных и культурных взглядов при соблюдении редакционной независимости и уважении тех правил саморегулирования, которые могут быть приняты редакциями средств массовой информации и журналистами на добровольной основе;

призыв — заявление, автор которого ставит целью или явно допускает наступление определенных действий или бездействия;

публичные лица — государственный политик, судья, должностное лицо или сотрудник публичного органа, глава политической партии и (или) иного общественного объединения, которые по занимаемой должности или по характеру своей деятельности принимают постоянное участие в государственной или общественной деятельности, либо другие лица, если они обладают полномочиями публичного администрирования либо осуществляют администрирование предоставления публичных услуг, или если их постоянная деятельность имеет значение для общественных дел;

публичные органы — органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской

Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

редакция — организация, учреждение, предприятие либо гражданин, общественное объединение, коллектив журналистов, осуществляющие производство и выпуск в свет продукции массовой информации;

сетевое медиа — информационный ресурс в электронном (цифровом) виде, размещенный в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, дополняемый (обновляемый) с определенной регулярностью или по мере накопления материала и зарегистрированный в качестве средства массовой информации;

собственник — физическое или юридическое лицо, учредившее средство массовой информации (кроме общественных и местных медиа), принявшее на себя ответственность за обеспечение его деятельности и создавшее редакцию, осуществляющую выпуск продукции данного средства массовой информации, либо заключившее договор с физическим или юридическим лицом о его выпуске;

средство массовой информации (медиа) — сетевое медиа, вещатель, периодическое печатное издание, информационное агентство, иная организация (в любой форме), занимающаяся регулярным распространением массовой информации под постоянным наименованием (названием);

учредитель — физическое или юридическое лицо, учредившее местное медиа, принявшее на себя ответственность за обеспечение его деятельности и создавшее редакцию, осуществляющую выпуск продукции данного местного средства массовой информации, либо заключившее договор с физическим или юридическим лицом о таком выпуске;

цензура — любые действия публичных органов или публичных лиц по вмешательству в редакционную деятельность средства массовой информации или его работников, в содержание, форму или способы создания и представления продукции массовой информации, включая требование предварительно согласовывать с ними сообщения и материалы (кроме случаев, когда это публичное лицо является автором), а равно воспрепятствование распространению продукции массовой информации.

Статья 2. Цели настоящего Федерального закона

Целью настоящего Закона является обеспечение:

а) права каждого на поиск, получение и распространение информации и содействие свободному формированию мнений;

б) права на свободу выражения мнения и свободу критики;

в) прозрачности собственности средств массовой информации, прав журналиста;

г) редакционной независимости и плюрализма медиа;

д) независимости регулирующего органа в области аудиовизуальных медиа;

е) независимости уполномоченного лица в области доступа к информации, представляющей общественный интерес;

ж) независимости органа по надзору за деятельностью общественных медиа;

з) защиты прав граждан и общественных интересов при распространении информации.

Статья 3. Законодательство о массовой информации и свободе слова

1. Законодательство Российской Федерации о массовой информации и свободе слова состоит из настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, а также законодательных актов субъектов Российской Федерации, принятых в пределах их компетенции по вопросам организации и деятельности средств массовой информации.
2. если межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией, предусмотрены для организации и деятельности средств массовой информации иные правила, чем установленные настоящим Законом, применяются правила межгосударственного договора.

Статья 4. Основные принципы обеспечения права на свободу слова и информации

1. Право на свободу выражения информации и своего мнения включает:

а) свободу мнения, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам, без каких-либо исключений или ограничений;

б) свободу искать, получать, хранить, распространять и сообщать информацию о фактах и идеи в любой форме по выбору гражданина;

г) академическую свободу в сфере образования, исследований и науки;

д) свободу массовой информации, редакционную независимость и плюрализм медиа;

е) свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества;

ж) право высказываться на любом языке;

з) право на благотворительность;

и) свободу от принуждения выражать свой взгляд или отказаться от взглядов на веру, вероисповедание, совесть, мировоззрение, национальную, культурную и социальную принадлежность, происхождение, семейное, имущественное и сословное положение, а также на любые обстоятельства, могущие стать основанием для ущемления его прав и свобод.

2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

3. Каждый имеет право на достоверную и доступную информацию о деятельности публичных органов и своевременность ее предоставления.

4. Каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

5. Свобода выражения мнения защищает как содержание, так и форму выражения информации, в том числе оскорбляющей, шокирующей или тревожащей.

6. Никто не может быть привлечен к ответственности за юмор или сатиру, допускающие большую степень преувеличения и даже провокации при условии, что общество не вводится в заблуждение относительно фактической стороны дела.

7. Государство, публичные органы и публичные лица в период своих полномочий не вправе выступать собственником, редакцией или учредителем средства массовой информации, не вправе управлять, пользоваться, распоряжаться, либо ведать (непосредственно или через аффилированных лиц) организацией, осуществляющую выпуск продукции массовой информации (включая вещателей), финансировать либо получать прибыль от производства продукции

массовой информации и (или) ее выпуска. Исключением является имущественный комплекс Российского общественного телевидения и радио (РОТР), который принадлежит государству на праве собственности, в пределах, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом о Российском общественном телевидении и радио, однако государство публичные органы и (или) публичные лица не вправе вмешиваться в управление, редакционную политику и журналистскую деятельность РОТР, в соответствии с настоящим Законом и Федеральным законом о Российском общественном телевидении и радио.

Статья 5. Свобода критики государства, публичных органов и публичных лиц

1. Любое лицо вправе критиковать государство и публичные органы.
2. Государство, публичные органы не вправе предъявлять иски о защите репутации.
3. Государство, органы исполнительной и законодательной власти, иные публичные органы, не защищены посредством уголовного закона или закона об административных правонарушениях от распространения порочащих их утверждений.
4. Публичные лица могут подвергаться критике, а их действия — проверке со стороны редакций средств массовой информации и журналистов в отношении того, как они выполняли или выполняют свои обязанности, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Статья 6. Запрет цензуры

1. В Российской Федерации цензура запрещается. Создание и финансирование организаций, учреждений, органов или должностей, в задачи либо функции которых входит осуществление цензуры, — не допускается. Обнаружение публичных органов, организаций, учреждений или должностей, в задачи либо функции которых входит предварительный надзор и контроль информации, подлежащей распространению в медиа, — влечет немедленное прекращение их финансирования и ликвидацию.
2. Требование обязательного предварительного согласования

материалов или сообщений может быть законным, если оно исходит от главного редактора как от лица, несущего ответственность за соответствие требованиям закона содержания распространяемой продукции массовой информации.

3. Законность подобного требования, исходящего от собственника (учредителя), учредившего средство массовой информации, зависит от того, предусмотрена ли такая возможность в уставе редакции. В отсутствие соответствующих положений любое вмешательство собственника (учредителя) в сферу профессиональной самостоятельности редакции и права журналиста является незаконным.
4. Адресованное непосредственно редакции, главному редактору средства массовой информации требование гражданина предварительно согласовывать текст (вид) публикуемой статьи, заметки и т.п. произведения, если гражданин является автором указанного материала, нельзя считать цензурой, поскольку такое требование является формой реализации права автора на неприкосновенность произведения и защиту произведения от искажений.
5. Не являются цензурой возложенная вступившим в законную силу судебным решением обязанность распространять или не распространять информацию, а также возложенная законом обязанность распространять обязательные сообщения.
6. В условиях чрезвычайного или военного положения цензура может вводиться и осуществляться в порядке, установленном соответствующими федеральными конституционными законами для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя с указанием пределов и срока ее действия.

Статья 7. Иммунитет в делах о защите чести, достоинства или деловой репутации

Не может предъявляться иск о защите чести, достоинства или деловой репутации по поводу утверждения, сделанного:

а) Президентом Российской Федерации и депутатами Федерального Собрания при осуществлении ими своих полномочий;

б) участниками судебного процесса, включая свидетелей, органом уголовного преследования или судебной инстанцией в ходе уголовного преследования или судебного процесса;

в) в поданных в публичные органы для рассмотрения заявлениях, письмах или жалобах о нарушении прав и законных интересов.

Статья 8. Презумпции в делах о защите чести, достоинства или деловой репутации

1. Право на защиту чести, достоинства или деловой репутации не может превалировать над правом граждан на получение информации, представляющей общественный интерес.
2. Любое разумное сомнение относительно статуса частного лица или публичного лица толкуется в пользу статуса публичного лица.
3. Любое разумное сомнение относительно общественного интереса или любопытства толкуется в пользу общественного интереса.
4. Любое разумное сомнение относительно толкования информации как оценочного суждения или утверждения о фактах толкуется в пользу оценочного суждения.
5. Любое разумное сомнение относительно наличия морального вреда толкуется в пользу назначения компенсации в размере одного рубля.
6. Любое иное сомнение, которое не может быть доказано по предписываемым федеральным законом правилам, толкуется не в пользу ограничения свободы выражения мнения.

Статья 9. Ограничения свободы информации и выражения мнения

7. Настоящий Закон не отвергает связанные со свободой слова и выражения мнения и другие охраняемые Конституцией Российской Федерации общепризнанные права человека, свободы и гарантии.
8. Право на свободу информации и на свободу выражения мнения могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.
9. Ограничение свободы информации и выражения мнения допускается лишь для защиты прав и законных интересов, предусмотренных частью (2), и лишь при условии, что ограничение соразмерно вызвавшей его ситуации, при сохранении справедливого баланса между защищаемыми интересами и свободой выражения мнения, а также при соблюдении

права общества на поиск, получение и распространение информации, когда общественный интерес в раскрытии информации является более существенным, чем защищаемые права и интересы.

10. Возбуждение ненависти либо вражды, а также унижение достоинства человека либо группы лиц, основанные на нетерпимости или дискриминации по признаку пола, расы, гражданства, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, ограничения возможностей или сексуальной ориентации, или иные основанные на нетерпимости формы ненависти совершенные публично и способные привести к насилию или дискриминации указанных лиц, не допускается.

11. В соответствии с частью (2) настоящей статьи в Российской Федерации запрещаются распространение и (или) публичное использование в политических целях фашистской, расистской или ксенофобской символики, символики тоталитарного коммунистического режима пропаганда, а также запрещаются пропаганда и (или) иное продвижение тоталитарных, расистских или ксенофобских идеологий и (или) публичное отрицание Холокоста — действия, в отношении которых предусмотрены санкции в соответствии с действующим законодательством.

12. Гарантии свободы выражения мнения не распространяются на призывы к развязыванию или ведению агрессивной войне, к разжиганию ненависти и вражды. Призыв влечет ответственность, установленную законом, только тогда, когда лицо совершает умышленное действие, создающее явную, прямую и существенную опасность наступления противозаконного последствия.

13. Распространение информации, нарушающее право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну без согласия гражданина или его законных представителей не допускается.

Глава 2. Свобода доступа к информации

Статья 10. Правовое регулирование доступа к информации

1. Публичные органы обязаны обеспечивать доступ к информации, касающейся своей деятельности, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также международными договорами, стороной которых является Российская Федерация.
2. Информация, касающаяся деятельности публичных органов, предоставляется на бесплатной основе. Указанные органы вправе взимать обоснованную плату исключительно за аналитические услуги и деятельность, связанную со значительным поиском предоставляемой информации, сканированием (копированием) информации или документов. Указанная плата не может превышать фактических затрат на подготовку информации.
3. Наличие в запрашиваемой информации персональных данных граждан либо иной охраняемой федеральным законом тайны не является достаточным основанием для того, чтобы отказать в ее предоставлении после изъятия конфиденциальных данных.

Статья 11. Независимый инспектор свободы доступа к информации

1. В целях контроля и надзора за:

а) открытостью и доступностью информации, касающейся деятельности публичных органов;

б) достоверностью такой информации и своевременностью ее предоставления;

в) соблюдением свободы поиска, получения и распространения указанной информации любым законным способом;

г) соблюдением права граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных публичных органов, а также на заседаниях коллегиальных органов публичных органов —

создается бюро Независимого инспектора свободы доступа к информации, представляющей общественный интерес.

2. Независимый инспектор свободы доступа к информации действует как по собственной инициативе, так и по обращению в целях обеспечения свободы доступа к информации.
3. Независимый инспектор свободы доступа к информации избирается на должность Государственной Думой на конкурсной основе сроком на шесть лет и подотчетен ей.
4. Порядок выборов Независимого инспектора свободы доступа к информации и деятельности его бюро определяется федеральным законом.

Глава 3. Свобода массовой информации

Статья 12. Право граждан на получение массовой информации

1. Конфискация тиража, блокирование доступа к продукции электронных медиа или ликвидация средств массовой информации может осуществляться по вступившему в законную силу судебному решению лишь в случаях, когда это необходимо в демократическом обществе в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.
2. Гражданам Российской Федерации гарантируется беспрепятственный доступ к зарубежной продукции массовой информации. Для ретрансляции продукции иностранного вещателя российским вещателем, а также для распространения в Российской Федерации продукции зарубежного периодического печатного издания или сетевого медиа не требуется какого-либо разрешения.

Статья 13. Собственник медиа

1. При учреждении средства массовой информации собственник определяет его программные цели и задачи (концепцию вещания), а также название, язык, форму распространения, территорию распространения, примерную тематику и специализацию, источники финансирования учреждаемого им средства массовой информации.

2. Собственник утверждает устав редакции и заключает договор с редакцией средства массовой информации (главным редактором).
3. Собственник не вправе вмешиваться в редакционную деятельность за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между собственником и редакцией (главным редактором).
4. Собственнику медиа принадлежат права владения, пользования и распоряжения имуществом средства массовой информации, включая интеллектуальные права на продукцию массовой информации, если в уставе редакции или договоре между собственником и редакцией (главным редактором) не предусмотрено иное.
5. Собственник сохраняет свои права и обязанности в отношении имущества и продукции средства массовой информации бессрочно. В случае реорганизации собственника — юридического лица, учредившего средство массовой информации, отчуждения его имущества в собственность другим лицам, его права и обязанности переходят к правопреемнику. В случае ликвидации собственника — юридического лица, учредившего средство массовой информации, его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если в уставе редакции или договоре между собственником и редакцией (главным редактором) не предусмотрено иное.
6. Собственник может выступать в качестве редакции средства массовой информации или главного редактора, а также вещателя.
7. Собственником медиа может быть гражданин, общественное объединение, юридическое лицо. Кроме лиц, указанных в статье 4 часть семь настоящего Закона, не вправе выступать собственником общественное объединение, предприятие, учреждение, организация, деятельность которых запрещена по закону.
8. Собственник вправе прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между собственником и редакцией (главным редактором).

Статья 14. Регистрация средств массовой информации

1. Регистрация средств массовой информации является добровольной.
2. Регистрация средства массовой информации носит уведомительный

характер. Регистрирующий орган не вправе отказать в регистрации в качестве средства массовой информации, если его собственник (учредитель) выразит желание получить такую регистрацию.

3. Регистрация средств массовой информации осуществляется органами юстиции Российской Федерации, уполномоченными на то Правительством Российской Федерации в соответствии с порядком регистрации, определенным Правительством Российской Федерации.

4. Регистрация производится регистрирующим органом в форме электронных документов в течение пятнадцати рабочих дней с даты поступления соответствующего заявления собственника или учредителя средства массовой информации. Средство массовой информации считается зарегистрированным с даты принятия регистрирующим органом решения о регистрации средства массовой информации. Регистрирующий орган обязан обеспечить внесение записи о регистрации в реестр зарегистрированных средств массовой информации в день принятия соответствующего решения.

5. Информация, содержащаяся в реестре зарегистрированных средств массовой информации, является открытой и доступной для ознакомления с ней любых физических и юридических лиц.

6. Отказ в регистрации средства массовой информации возможен только по следующим основаниям:

(а) заявление подано от имени лица, не обладающего правом на учреждение средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом;

б) указанные в заявлении сведения не соответствуют действительности;

в) регистрирующим органом ранее зарегистрировано средство массовой информации с буквально совпадающим наименованием (названием) и зоной распространения, включая прекративших свою деятельность по решению суда средств массовой информации.

Статья 15. Статус редакции

Редакция может быть организована в любой допускаемой законом форме.

Выпуск продукции массовой информации может производиться физическим лицом. В этом случае, он представляет средство массовой информации в отношениях с иными лицами как его главный редактор.

Выпуск продукции массовой информации может производиться обособленным подразделением юридического лица, не являющегося средством массовой информации. В этом случае в отношениях с иными лицами средство массовой информации может представлять соответствующее юридическое лицо.

Редакция осуществляет свою деятельность на основе профессиональной самостоятельности, которая признается и гарантируется законом.

Редакцией руководит главный редактор, который осуществляет свои полномочия на основе настоящего Закона, устава редакции, договора между собственником (учредителем) и редакцией (главным редактором). Главный редактор представляет редакцию в отношениях с иными лицами, а также в суде. Он несет ответственность за выполнение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации настоящим Законом и другими законодательными актами Российской Федерации. Распространение продукции средства массовой информации допускается только после того, как главным редактором дано разрешение на выпуск в свет (выход в эфир).

Статья 16. Устав редакции

1. Устав редакции средства массовой информации принимается на общем собрании редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей его состава и утверждается собственником (учредителем).

2. В уставе редакции должны быть определены:

а) взаимные права и обязанности собственника (учредителя), редакции, главного редактора;

б) полномочия коллектива журналистов — штатных сотрудников редакции;

в) порядок назначения (избрания) главного редактора и органов управления редакцией;

г) основания и порядок прекращения и приостановления деятельности средства массовой информации;

д) передача и (или) сохранение права на наименование (название), иные юридические последствия смены собственника (учредителя), изменения состава собственников (соучредителей), прекращения деятельности средства массовой информации, ликвидации или реорганизации редакции,

изменения ее организационно-правовой формы;

е) согласие соблюдать правила профессиональной этики журналиста;

ж) порядок утверждения и изменения устава редакции, а также иные положения, предусмотренные настоящим Законом и другими законодательными актами.

1. В уставе редакции местного медиа может быть предусмотрен общественный редакционный совет, осуществляющий наблюдение за соблюдением редакцией социальных функций местного медиа. Общественный редакционный совет не вправе осуществлять какой-либо предварительный контроль содержания материалов и сообщений (программ), предназначенных для распространения.
2. До утверждения устава редакции, ее отношения с собственником (учредителем), включая вопросы, перечисленные в а) — е) части второй настоящей статьи, могут определяться договором между собственником (учредителем) и редакцией (главным редактором).
3. Копия устава редакции направляется в регистрирующий орган не позднее трех месяцев со дня регистрации данного средства массовой информации. При этом редакция вправе оговорить, какие сведения, содержащиеся в ее уставе, составляют коммерческую тайну.

Статья 17. Договор с редакцией

Договором между собственником (учредителем) и редакцией (главным редактором) определяются производственные, имущественные и финансовые отношения между ними, в том числе порядок выделения и использования средств на содержание редакции, распределения прибыли, образования фондов и возмещения убытков, обязательства собственника (учредителя) по обеспечению надлежащих производственных и социально-бытовых условий жизни и труда сотрудников редакции.

Статья 18. Редакционный запрос информации

Редакция и (или) журналист вправе запрашивать информацию о деятельности публичных органов, публичных лиц, общественных объединений и их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме.

Запрашиваемую информацию могут предоставлять пресс-службы указанных органов и организаций, а в случае отсутствия таковых -

руководители этих органов и организаций либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции. Запрашиваемая информация должна быть представлена редакции (журналисту) в семидневный срок со дня получения запроса.

Сведения, содержащиеся в интервью публичных лиц, должностных лиц органов общественных объединений, официальных представителей их пресс-служб, представляют собой ответ на запрос информации.

Статья 19. Отказ и отсрочка в предоставлении информации редакции

1. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен, только если она представляет собой государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну.
2. Уведомление об отказе направляется представителю редакции (журналисту) в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны причины, по которым запрашиваемая информация не может быть отделена от сведений, составляющих специально охраняемую законом тайну.
3. Отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации допустима, если требуемые сведения не могут быть представлены в семидневный срок. Уведомление об отсрочке вручается представителю редакции в трехдневный срок со дня получения письменного запроса информации. В уведомлении должны быть указаны:

а) причины, по которым запрашиваемая информация не может быть представлена в срок;

б) дата, к которой будет представлена запрашиваемая информация, но не свыше десяти дней сверх установленного настоящим Законом срока для ответа на запрос.

Статья 20. Аккредитация

1. Редакция имеет право подать заявку в публичный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов.
2. Публичные органы, организации, учреждения, органы общественных объединений обязаны аккредитовать заявленных журналистов (корреспондентов) при условии их согласия соблюдать правил аккредитации, установленных этими органами, организациями,

учреждениями.

3. В случае установления аккредитуемой организацией обоснованной квоты на количество аккредитуемых журналистов, состав указанной квоты полномочна определять временная независимая комиссия, создаваемая органом саморегулирования журналистов на основе принципов открытости, разумности, равенства и справедливости, обеспечения права населения на получение общественно значимых сведений через максимально широкий круг медиа.
4. Аккредитация предоставляет аккредитованным журналистам дополнительные возможности для поиска и получения информации, она не вправе ограничивать иных журналистов в праве искать и получать информацию, в соответствии с настоящим Законом.
5. Журналист лишается аккредитации в случае ликвидации средства массовой информации, по заявке которого такой журналист был аккредитован.

Статья 21. Прозрачность деятельности средств массовой информации

1. Рядом с наименованием (названием) средства массовой информации, его продукция массовой информации должна содержать следующие сведения:

а) собственник (учредитель) средства массовой информации;

б) главный редактор;

в) местонахождение, адрес электронной почты и номер телефона редакции.

2. Собственник, учредитель медиа публикует на основном сайте своего медиа следующие сведения, подлежащие обновлению каждый год и позволяющие аудитории получить полную и точную картины как структуры медиа, так и связанных с ней лиц, их финансового положения:

а) о лицах или органах, оказывающих решающее влияние на управление или деятельность средства массовой информации и (или) принимающих существенное участие в средстве массовой информации;

б) о характере и степени заинтересованности указанных лиц и органов в других средствах массовой информации, а также заинтересованность в других секторах экономики;

в) о других лицах и органах, в отношении которых существует

вероятность, что они могут оказывать существенное влияние на редакционную политику данного медиа, например путем предоставления ему определенных материальных и иных ресурсов, лиц или органов, имеющих иное отношение к лицам или органам, принимающим участие в средстве массовой информации;

г) годовой финансовый отчет.

Статья 22. Ограничения содержания массовой информации

1. Законом могут быть установлены правила и ограничения свободы информации и выражения мнения, если это касается:

а) чести, достоинства и деловой репутации;

б) призывов к совершению преступления;

в) прямой угрозы лицу;

г) разглашения персональных данных, государственной, коммерческой, профессиональной или иной охраняемой законом тайны;

д) распространения рекламы, телешопинга или спонсируемых материалов;

ж) свободы слова и выражения мнения военнослужащего, публичного органа, публичного лица.

2. Лицо освобождается от ответственности за нарушение указанных в части 1 ограничений, если его высказывания ставили целью раскрытие угрозы демократическому правовому государству и свободному гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде, а охраняемое благо превышает причиненный высказыванием вред.

Статья 23. Обязательные сообщения

1. Редакция обязана опубликовать бесплатно и в предписанный срок вступившее в законную силу решение суда, содержащее требование об опубликовании такого решения и (или) опровержения.

2. При угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при ведении военных действий или вследствие этих действий редакции средств массовой информации по обращениям публичных органов, направляемым конкретным редакциям, обязаны незамедлительно и на безвозмездной

основе в зависимости от формы распространения массовой информации выпускать сигналы оповещения и (или) экстренную информацию о возникающих опасностях, о безопасных правилах поведения населения и необходимости проведения мероприятий по его защите или публиковать указанную экстренную информацию. Порядок взаимодействия публичных органов с редакциями средств массовой информации, выпуска в эфир сигналов оповещения и (или) экстренной информации о возникающих опасностях, о правилах поведения населения и необходимости проведения мероприятий по защите и публикации указанной экстренной информации определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 24. Право на опровержение

1. Гражданин вправе потребовать от редакции опровержения не соответствующей действительности, неточной или предвзятой информации о нем, если она порочит его честь, достоинство и деловую репутацию.
2. Каждое юридическое лицо, деловой репутации или другим законным интересам которого, нанесла вред не соответствующая действительности, неточная или предвзятая информация, имеет право опровергнуть не соответствующую действительности информацию или уточнить обнародованную информацию, либо потребовать, чтобы редакция, осуществлявшая подготовку и (или) публичное распространение информации, опровергла бы несоответствующую действительности информацию.
3. если редакция не располагает доказательствами того, что распространенные им сведения соответствуют действительности, она обязана опубликовать опровержение в том же средстве массовой информации.
4. В течение двух недель со дня получения требования об опровержении редакция обязана в письменной форме уведомить заинтересованных гражданина или организацию о предполагаемом сроке его распространения либо об отказе в распространении с указанием оснований отказа.

Статья 25. Защита от недобросовестных исков

1. В случае иска о защите чести, достоинства или деловой репутации к

собственнику (учредителю), редакции средства массовой информации и (или) журналисту, истец должен дополнительно доказать следующее:

а) информация представляет собой утверждение о фактах и является ложной по существу; или

б) оценочное суждение не имеет под собой достаточной фактической основы.

2. В качестве мер по обеспечению гражданского иска не могут применяться приостановление деятельности средства массовой информации, а также запрет для средства массовой информации подготавливать и распространять новые материалы по определенной теме.

3. Не допускается принуждение ответчика к принесению извинений.

Статья 26. Особенности компенсации морального вреда по искам к средствам массовой информации и (или) журналистам

1. В судебных решениях по искам к собственнику (учредителю) и редакции средства массовой информации, сумма компенсации морального вреда не должна вести к нарушению свободы массовой информации.

2. При определении размера компенсации морального вреда, назначаемой физическому лицу, судебная инстанция принимает во внимание опубликование исправления неверно представленных фактов или опровержения до подачи искового заявления.

3. Компенсация морального вреда, причиненного публичному лицу, не назначается.

4. Компенсация морального вреда назначается юридическому лицу лишь в случае, если распространение информации причинило вред его управленческой деятельности.

5. Компенсация морального вреда, причиненного распространением представляющей общественный интерес информации, оказавшейся ложной или не имеющей под собой достаточной фактической основы, назначается лишь в случае, если редакция и (или) журналист действовали злонамеренно или с нарушением иных профессиональных этических правил.

Статья 27. Защита презумпции невиновности

Средства массовой информации и журналисты не могут нарушить презумпцию невиновности лица, выражая свое мнение о его виновности, при условии, что:

а) из текста высказывания ясно следует, что на соответствующий момент не имеется вступившего в законную силу обвинительного приговора в отношении соответствующего лица;

б) из контекста высказывания ясно следует, что речь идет о мнении, а не о подтвержденных судом фактах;

в) факты, на которых основываются суждения о виновности лица и его процессуальном статусе, излагаются добросовестно.

Статья 28. Особенности рассмотрения иска о защите частной и семейной тайны к средствам массовой информации и журналистам

При рассмотрении искового заявления о защите личной и семейной тайны, судебная инстанция устанавливает, превалирует ли общественный интерес в обнародовании такой информации над заинтересованностью соответствующего лица в ее неразглашении.

Частная и семейная тайна публичных лиц может разглашаться, если она представляет общественный интерес. Распространение такой информации не должно наносить вред третьим лицам.

Статья 29. Ответственность за ущемление свободы массовой информации

1. Государство гарантирует журналисту в связи с осуществлением им профессиональной деятельности защиту его свободы, безопасности, здоровья, жизни и имущества как лицу, выполняющему общественный долг.

2. Ущемление свободы массовой информации, то есть воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной деятельности собственников (учредителей), редакций средств массовой информации, а также журналистов, в том числе посредством:

а) осуществления цензуры;

б) незаконного прекращения либо приостановления деятельности средства массовой информации;

в) незаконного изъятия, а равно уничтожения тиража или его части;

г) принуждения редакции и (или) журналиста к распространению или отказу от распространения информации, в том числе путем насилия над журналистом, редактором, учредителем, собственником медиа или их близкими либо повреждения или уничтожения их имущества, а равно угрозы применения такого насилия;

д) нарушения права редакции на аккредитацию, запрос и получение информации;

е) установления ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

ж) иного вмешательства в деятельность и нарушения профессиональной самостоятельности редакции либо нарушения иных прав журналиста, установленных настоящим Законом, — влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава 4. Общественные медиа

Статья 30. Миссия общественных медиа

На общественные медиа возлагается миссия по реализации на практике следующих принципов:

а) всеобщий доступ аудитории к широкому спектру продукции массовой информации, представляемой в том числе посредством современных информационных телекоммуникационных систем, для удовлетворения информационных и образовательных потребностей всех групп населения;

б) продвижение посредством редакционной политики социальной сплоченности на региональном, национальном и международном уровнях и поощрение совместной ответственности аудитории за осуществление этого принципа;

в) достоверное, объективное, исчерпывающее и непредвзятое информирование аудитории посредством инновационных и разнообразных аудиовизуальных программ, отвечающих стандартам профессиональной этики и высокого журналистского качества;

г) продвижение общественных дискуссий с соблюдением принципов разнообразия мнений, взаимного уважения и поощрение широкого демократического участия в них граждан;

д) продвижение разнообразия национального и международного культурного наследия;

е) редакционная независимость и институциональная автономия по отношению к органам публичной власти, к политическим партиям и заинтересованным группам;

ж) ответственность перед аудиторией.

Статья 31. Деятельность общественных медиа

1. Общественные медиа служат интересам аудитории, действуют за счет государственного бюджета, на праве хозяйственного ведения владеют, пользуются и распоряжаются необходимым для своей деятельности имущественным комплексом, собственником которого является государство, в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации, и подлежат общественному контролю.

2. Российское общественное телевидение и радио (РОТР) — общественное медиа, не стремящееся к получению прибыли, действующее без регистрации в качестве средства массовой информации в соответствии с настоящим Законом и Федеральным законом о Российском общественном телевидении и радио.

3. Осуществляемая РОТР деятельность по вещанию радио- и (или) телевизионных программ не подлежит лицензированию.

4. Программы РОТР подлежат распространению во всех средах без взимания платы с потребителей (телезрителей, радиослушателей) за право просмотра или прослушивания.

5. РОТР вправе создавать службу для распространения информации о событиях в Российской Федерации на иностранных языках за рубежом.

6. Порядок создания, функционирования и финансирования РОТР устанавливается Федеральным законом Российской Федерации с учетом положений настоящего Закона.

Статья 32. Совет Российского общественного телевидения и радио

1. Совет Российского общественного телевидения и радио — независимый постоянно действующий коллегиальный орган, действующий на основании, настоящего Закона и Федерального закона о Российском общественном телевидении и радио и осуществляющий надзор за соблюдением миссии РОТР.
2. Совет РОТР подотчетен Государственной Думе.
3. Члены Совета РОТР избираются на должность Государственной Думой сроком на шесть лет на конкурсной основе с учетом необходимости соблюдения политического плюрализма. Кандидаты на должность члена Совета РОТР отвечают высоким требованиям к их репутации в гражданском обществе и имеют профессиональный опыт в одной из следующей областей: журналистики, права, культуры и искусства, образования, науки и исследовательской деятельности, современных информационных коммуникационных технологий, правозащитной и академической деятельности. При учреждении Совета РОТР соблюдается принцип гендерного равенства.

Глава 5. Аудиовизуальные медиа

Статья 33. Лицензирование аудиовизуальных медиа

1. Получение лицензии на вещание необходимо в случае использования технических средств эфирного, проводного или кабельного телерадиовещания для распространения аудиовизуальной массовой информации. Получение лицензии на вещание лицом, осуществляющим распространение аудиовизуальной массовой информации в других средах, не требуется.
2. Порядок получения лицензии на вещание определяется Независимым советом по телевидению и радио в соответствии с настоящим Законом, Федеральным законом о телерадиовещании и Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».
3. Лицензирование деятельности по вещанию осуществляет Независимый совет по телевидению и радио.

Статья 34. Независимый совет по телевидению и радио

1. Независимый совет по телевидению и радио является гарантом соблюдения интересов общества в области телерадиовещания, а его миссия заключается в оказании содействия развитию плюрализма аудиовизуальных медиа в соответствии с предусмотренными настоящим Законом принципами, а также с нормами, стандартами и передовым международным опытом в этой области.

2. Независимый совет по телевидению и радио является автономным органом публичной власти, обладает организационной независимостью по отношению к другим субъектам и несет ответственность за внедрение положений настоящего Закона и принимаемого в соответствии с ним Федерального закона о телерадиовещании.

Статья 35. Полномочия Независимого совета по телевидению и радио

1. В целях исполнения своих полномочий Независимый совет по телевидению и радио разрабатывает и осуществляет надзор и контроль за введением в действие:

а) положений об условиях, критериях и процедурах предоставления, продления, изменения, приостановления и отзыва лицензий на вещание и разрешений на ретрансляцию;

б) положений об обеспечении доступа к аудиовизуальным медиа, достоверного информирования, права на опровержение, защиты несовершеннолетних и лиц с ограниченными возможностями, гендерного равенства;

в) других нормативных актов, обеспечивающих внедрение положений законодательства о телерадиовещании;

2. Независимый совет по телевидению и радио:

а) осуществляет контроль за порядком выполнения собственниками, учредителями, вещателями, редакциями аудиовизуальных медиа, и распространителями теле- и радиопрограмм взятых на себя при получении лицензии обязательств. Контроль за содержанием аудиовизуальных медиауслуг и аудиовизуальных программ осуществляется только после их распространения;

б) утверждает перечень общероссийских обязательных общедоступных теле- и радиопрограмм вещателей во всех средах с

целью обеспечения свободы массовой информации и создания условий для получения населением социально значимой информации;

в) разрабатывает и утверждает перечень событий, важных для общества, распространение информации о которых (трансляция) является общедоступным для всех вещателей без взимания платы;

г) сотрудничает с аналогичными учреждениями других государств в целях заимствования и внедрения передового международного опыта и стандартов в своей сфере деятельности;

д) предупреждает ненадлежащее доминирование в аудиовизуальных медиа частных собственников или такое сосредоточение медиа в их руках, которое может негативно сказаться на разнообразии источников информации и взглядов;

е) с этой целью обеспечивает прозрачность управления и финансирования аудиовизуальных медиа, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, для чего запрашивает у вещателей (учредителях) сведения об их структуре собственности, конечных бенефициарах их деятельности с указанием законного основания, целей запроса и сроков предоставления соответствующих сведений, а также ведет и обновляет реестры редакций аудиовизуальных медиа, вещателей (учредителей) и распространителей теле- и радиопрограмм;

ж) обеспечивает прозрачность собственной деятельности;

з) осуществляет иные полномочия в соответствии с положениями настоящего Закона и Федерального закона о телерадиовещании;

и) подотчетен Государственной Думе.

3. В целях осуществления своих полномочий Независимый совет по телевидению и радио издает нормативные акты и носящие рекомендательный характер правила профессиональной этики аудиовизуальных медиа, в том числе для РОТР.

Статья 36. Состав Независимого совета по телевидению и радио

1. Члены Независимого совета по телевидению и радио избираются на должность Государственной Думой сроком на шесть лет на конкурсной основе с учетом необходимости соблюдения политического плюрализма.

2. Независимый совет по телевидению и радио состоит из девяти членов, отвечающих высоким требованиям к их репутации в

гражданском обществе и имеющих профессиональный опыт в областях аудиовизуальных медиа и журналистики, права, культуры, кинематографии, науки и исследовательской деятельности, современных информационных коммуникационных технологий, правозащитной и академической деятельности. При учреждении Совета по телевидению и радио соблюдается принцип гендерного равенства.

3. В состав Независимого совета по телевидению и радио входят:

а) два члена, из числа предложенных депутатами Государственной Думы;

б) один член, из числа предложенных Президентом Российской Федерации;

в) один член, из числа предложенных Правительством Российской Федерации;

г) пять членов, из числа предложенных общероссийскими организациями гражданского общества и отобранных на основе публичного конкурса.

Глава 6. Местные медиа

Статья 37. Социальные функции местных медиа

1. Местные медиа создаются в форме некоммерческих организаций для обслуживания информационных потребностей населения одного или нескольких населенных пунктов или городских (сельских) районов, муниципалитетов.
2. Местные медиа открыты для соучастия местных жителей, учащихся и волонтеров в производстве продукции массовой информации.
3. Местные медиа содействуют развитию активности и общности интересов гражданского общества, свободы творчества, социальной инклюзивности меньшинств и неформальных групп, местной идентичности, новаторским подходам и разнообразию содержания, культурному и языковому разнообразию.
4. Местные медиа являются политически независимым источником местных новостей, информации и плюралистичных мнений, публичным голосом жителей, они противодействуют стереотипизации тех

или иных групп местного населения, участвуют в программах по медиаграмотности.

5. Местные медиа действуют независимо от публичных органов и от коммерческих средств массовой информации.

Статья 38. Учредитель (соучредитель) местного медиа

1. Учредителем (соучредителем) местного медиа может быть орган общественной самодеятельности, иное общественное объединение, гражданин, юридическое лицо.

2. Не может выступать учредителем (соучредителем):

а) орган публичной власти, публичное лицо, сотрудник такого органа в период своих полномочий;

б) государственное предприятие или организация;

в) общественное объединение, предприятие, учреждение, организация, деятельность которых запрещена по закону.

Статья 39. Статус учредителя (соучредителя)

1. Учредитель (соучредитель) утверждает устав редакции и заключает договор с редакцией местного медиа (главным редактором).

2. При учреждении местного медиа учредитель (соучредитель) определяет его название, язык, форму распространения, территорию распространения, примерную тематику и специализацию, а также источники финансирования учреждаемого им медиа.

3. Учредитель (соучредитель) не вправе вмешиваться в редакционную деятельность за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, уставом редакции, договором между ним и редакцией (главным редактором).

4. Учредитель (соучредитель) вправе прекратить или приостановить деятельность местного медиа исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между ним и редакцией (главным редактором).

5. В случае реорганизации или ликвидации юридического лица, являющегося учредителем местного медиа, его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции или договором между учредителем и редакцией

(главным редактором).

6. Учредитель (соучредитель) может выступать в качестве редакции местного медиа или главного редактора.

Статья 40. Государственная поддержка местных медиа

1. С учетом социальной роли местных медиа, органы публичной власти предоставляют им необходимые льготы, дотации и привилегии, позволяющие обеспечивать выпуск, производство и распространение продукции, имущественную и финансовую базу, образуемую за счет бюджетных средств и имущества, находящегося в собственности публичных органов.
2. Независимый совет по телевидению и радио оказывает преференции местным вещателям при предоставлении местных частот радиочастотного спектра.

Глава 7. Права и обязанности журналиста

Статья 41. Права журналиста

Журналист имеет право:

1. искать, запрашивать, получать и распространять информацию любым законным способом;
2. посещать публичные органы, органы общественных объединений, в том числе их пресс-службы;
3. получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;
4. копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения требований авторского права;
5. производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом;
6. посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан,

места, где, по утверждениям, наблюдаются нарушения прав человека, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях;

7. проверять достоверность сообщаемой ему информации;
8. излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью;
9. отказаться от подготовки за своей подписью сообщения или материала, противоречащего его убеждениям и этическим правилам;
10. распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи.

Журналист пользуется также иными правами, предоставленными ему законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. Не допускается использование установленных настоящим Законом прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации.

Статья 42. Проведение журналистских расследований и скрытой записи

1. Допускается распространение в продукции массовой информации сообщений и материалов, подготовленных с использованием скрытой аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки:

а) если это не нарушает конституционных прав и свобод человека и гражданина;

б) если это необходимо в общественных интересах и приняты меры против возможной идентификации посторонних лиц.

2. Любое разумное сомнение относительно добросовестности лица, проводившего журналистское расследование, толкуется в пользу добросовестности.

Статья 43. Органы саморегулирования в сфере массовой информации

1. Государство поддерживает создание и функционирование органов саморегулирования в сфере массовой информации в форме общественных объединений, привлекает их к участию в разработке нормативных правовых актов, работе независимых органов в области

аудиовизуальных и общественных медиа и в области доступа к информации, представляющей общественный интерес.

2. Органы саморегулирования в сфере массовой информации вырабатывают правила профессиональной этики журналистов. Соблюдение правил профессиональной этики – нравственный долг журналиста. Споры и жалобы, связанные с нарушением правил профессиональной этики, разрешаются органами саморегулирования.

Статья 44. Обязанности журналиста

При осуществлении профессиональной деятельности журналист обязан уважать права и законные интересы граждан и организаций.

Журналист обязан:

1. соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях;
2. соблюдать нормы профессиональной этики журналистов;
3. проверять достоверность сообщаемой им информации;
4. удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые;
5. при получении информации от граждан ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки, не использовать средств аудио и видеозаписи, если этого не хочет предоставляющее информацию лицо;
6. ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала;
7. отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона;
8. предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и статус журналиста;
9. соблюдать запрет на проведение лично им предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума при осуществлении профессиональной деятельности.

Журналист несет также иные обязанности, установленные

законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации.

Статья 45. Защита конфиденциальных источников информации

1. Редакция средства массовой информации и журналист, получившие сведения с условием неразглашения их источника, не вправе раскрывать имя источника информации или какие бы то ни было сведения, могущие привести к его установлению.
2. Редакция средства массовой информации и журналист не вправе разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, предоставленные гражданином с условием сохранения их в тайне.
3. Лицо, предавшее огласке информацию, полученную из конфиденциальных источников, не может обязываться к раскрытию источника в рамках гражданского дела или дела об административном правонарушении. Отказ лица раскрыть источник информации не лишает его иных гарантий, которыми пользуется ответчик в судебном процессе, и не является достаточным основанием для удовлетворения иска.
4. В рамках уголовного производства суд может в соответствии с законом обязать лицо раскрыть источник информации, если соблюдены в совокупности следующие условия:

а) уголовное дело касается особо тяжких или особо тяжких преступлений;

б) раскрытие источника информации абсолютно необходимо для уголовного преследования;

в) исчерпаны иные возможности установления источника информации иными средствами.

5. Производство осмотра жилища и (или) рабочего места журналиста, обыска или выемки в жилище и (или) на рабочем месте, предписанные в целях установления лица, являющегося конфиденциальным источником информации журналиста, не допускается.

Статья 46. Защита несовершеннолетних

1. Редакция (журналист), в установленном законами порядке должна обеспечить защиту несовершеннолетних лиц от распространения оказывающей негативное воздействие на их физическое, умственное или нравственное развитие массовой информации, особенно связанной с распространением информации порнографического характера и (или) насильственного характера и информации, поощряющей вредные привычки.

2. Без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя, редакция (журналист) не вправе разглашать в распространяемой продукции массовой информации сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего:

а) совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие, либо

б) пострадавшего в результате противоправных действий (бездействия).

Статья 47. Ответственность редакций средств массовой информации и журналистов

1. Нарушения законодательства о средствах массовой информации влечет административную, гражданско-правовую или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Лица, допустившие нарушения законодательства при распространении массовой информации, не зарегистрированные в качестве средств массовой информации, несут уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации без учета особенностей, предусмотренных настоящим Законом для средств массовой информации.

3. Ответственность редакции средства массовой информации и журналиста за содержание распространенной ими информации, определяется с учетом контекста продукции массовой информации (в частности, цели, жанра и стиля статьи, программы либо их соответствующей части). Большей защите подлежит выражение

мнения в сфере политических дискуссий, привлечение внимания к обсуждению общественно значимых вопросов.

Статья 48. Освобождение от ответственности

1. Редакции средств массовой информации, собственники, учредители, журналисты не несут ответственности за добросовестное воспроизведение в продукции массовой информации ложных утверждений о фактах и (или) оценочных суждений, не имеющих под собой достаточной фактической основы, если такая информация:

а) содержится в документах или официальных сообщениях публичных органов;

б) оглашена в ходе заседаний публичных органов публичными лицами или приглашенными на заседание лицами;

в) оглашена в ходе уголовного преследования или судебного процесса участниками процесса, включая свидетелей, органом уголовного преследования или судебной инстанцией;

г) содержится в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб публичных органов, либо в сообщениях для прессы иных, чем указанные органы, лиц;

д) содержится в выступлениях приглашенных гостей в аудиовизуальной программе, идущей в прямом эфире;

е) распространена ранее другими средствами массовой информации в Российской Федерации и их источник прямо указан;

ж) обнародована в специальной предвыборной продукции лиц, участвующих в выборах;

з) подпадает под иные установленные федеральным законом случаи.

2. В случае освобождения от ответственности на основании части 1) редакции средств массовой информации могут обязываться к предоставлению права на опровержение.

3. В случае непредумышленного разглашения в продукции массовой информации государственной, коммерческой или иной специально охраняемой законом тайны, ответственность возлагается на лиц, передавших конфиденциальную информацию главному редактору или журналисту. Главный редактор, журналист, не предупрежденные о наличии конфиденциальной информации в полученных ими

материалах, ответственности за ее последующее разглашение не несут.

Статья 49. Зарубежные корреспонденты

1. Представительства зарубежных средств массовой информации в Российской Федерации создаются с разрешения Министерства иностранных дел Российской Федерации, если иное не предусмотрено межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией.
2. Аккредитация зарубежных корреспондентов в Российской Федерации производится Министерством иностранных дел Российской Федерации в соответствии со статьей 20 настоящего Закона.
3. Зарубежные корреспонденты средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации, независимо от их гражданства, обладают установленными настоящим Законом равные с журналистами Российской Федерации права на сбор и распространение информации.

Глава 8. Заключительные положения

Статья 50. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня его введения в действие.

Статья 51. О государственной регистрации средств массовой информации, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Положения настоящего Федерального закона о государственной регистрации средств массовой информации распространяются на средства массовой информации, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона.
2. Уставы средств массовой информации и договоры, созданных до

вступления в силу настоящего Федерального закона, действуют лишь в той части, которая не противоречит указанному закону и должны быть приведены в соответствие с указанным Федеральным законом в течение одного года.

3. Государственная перерегистрация средства массовой информации в органах юстиции производится в течение одного года с освобождением от регистрационного сбора.

4. Государственным органам, осуществляющим в настоящее время регистрацию средств массовой информации, в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона передать, а органам, регистрирующим средства массовой информации по настоящему Федеральному закону, принять все регистрационные документы и материалы зарегистрированных ранее средств массовой информации.

Статья 52. О признании утратившими силу нормативных правовых актов в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

1. Признать утратившими силу:

Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации»;

Федеральный закон от 13.01.1995 N 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;

Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;

Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»;

Федеральный закон от 12.05.2009 N 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»;

Федеральный закон от 29.12.2010 N 43-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

2. Со дня введения в действие настоящего Закона все иные акты законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации применяются в части, не противоречащей настоящему Закону.

Статья 53. Иные заключительные положения

1. Государственные средства массовой информации ликвидируются, приватизируются либо передаются РОТР на праве хозяйственного ведения в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона.
2. С момента вступления в силу настоящего Закона деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи (Роскомнадзор) в части контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации и массовых коммуникаций прекращается.
3. С момента вступления в силу настоящего Закона деятельность Федеральной конкурсной комиссии по телерадиовещанию в части использования ограниченного общественного ресурса — радиочастотного спектра, выделяемого для целей телерадиовещания прекращается.

Статья 54. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.