

Григорий Голосов

Демократия в России: инструкция по сборке

Санкт-Петербург
«БХВ-Петербург»
2012

УДК 39+9
ББК 26.89
Г60

Голосов Г. В.

Г60 Демократия в России: инструкция по сборке. — СПб.: БХВ-Петербург, 2012. — 208 с. — (Цивилизация)

ISBN 978-5-9775-0821-6

Книга о том, как использовать достижения политической науки для перехода России к демократическому обществу. Она обращена к людям, которые еще не разуверились в возможности лучшей жизни в нашей стране, но не видят к этому практических путей. Как считает автор, увидеть их мешают иллюзии, что Россия и сейчас является демократическим обществом, или наоборот, что российская демократия потерпела окончательный провал, а также что научные знания о демократии неприменимы в России. Своей книгой автор надеется развеять эти иллюзии.

Для широкого круга читателей

УДК 39+9
ББК 26.89

Группа подготовки издания:

Главный редактор	<i>Екатерина Кондукова</i>
Зам. главного редактора	<i>Екатерина Трубей</i>
Зав. редакцией	<i>Григорий Добин</i>
Редактор	<i>Вера Федченко</i>
Компьютерная верстка	<i>Натальи Каравановой</i>
Корректор	<i>Наталья Першакова</i>
Дизайн серии	<i>Марины Акининой</i>
Оформление обложки	<i>Марины Дамбиевой</i>
Зав. производством	<i>Николай Тверских</i>

Подписано в печать 31.01.12.

Формат 84 × 108^{1/32}. Печать офсетная. Усл. печ. л. 10,92.

Тираж 3000 экз. Заказ № 3022

"БХВ-Петербург", 190005, Санкт-Петербург, Измайловский пр., 29.

Первая Академическая типография «Наука»
199034, Санкт-Петербург, 9-я линия, 12/28

ISBN 978-5-9775-0821-6

© Голосов Г. В., 2012
© Оформление, издательство "БХВ-Петербург", 2012
© Фото Р. Шамукова, 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Часть I. Почему демократия?	7
1. Демократия и институты	9
2. Пропагандистские мифы о демократии	12
3. Чередование у власти и стабильность	16
4. Зачем нужны избиратели?	23
5. Система недоверия	28
Часть II. Как сделать партии полезными?	33
6. Необходимость партий	35
7. Свобода объединений — ключ к демократизации	41
8. Партийное строительство по-русски: миссия невыполнима	45
9. Как регистрировать партии?	49
10. Что делать с теми партиями, которые уже есть?	53
11. Может ли «Единая Россия» стать нормальной партией?	57
12. Двухпартийная система	61
13. Система с доминирующей партией	65
14. Многопартийная система	69
Часть III. Как подчинить губернатора народу?	73
15. Кто на самом деле организует выборы в России?	75
16. Почему не нужно восстанавливать прямые губернаторские выборы	79
17. Как выбирать губернаторов?	83
18. Губернаторы, законодательные собрания и федеральный центр	87
Часть IV. Как выбрать парламент?	91
19. Российская имитация пропорциональной системы	93
20. Проблемы с общенациональным округом	97
21. Заградительный барьер	100
22. Голосование «против всех» и порог явки	104

23. Партийные списки с территориальными группами	108
24. Мажоритарная избирательная система не подходит для России	112
25. Смешанная несвязанная система	116
26. Смешанная связанная система: достоинства и недостатки ...	120
27. Как выбирать депутатов Госдумы	124
Часть V. Сколько власти нужно президенту?	129
28. Недостатки российской Конституции 1993 г.	131
29. Президентская система не подходит для России	135
30. Авторитаризм и президентская система: пример Египта	139
31. Парламентская система: (большие) достоинства и (маленький) недостаток	143
32. Авторитаризм и парламентская система: пример Сингапура	147
33. Премьерско-президентская система	151
34. Президент с ограниченными полномочиями	155
35. Изменение конституции	159
Часть VI. Почему демократизация?	163
36. Демократия или диктатура?	165
37. Электоральный авторитаризм как худший из миров	169
38. Демократизация и гражданское общество	174
39. Проблема менталитета	178
40. Возможен ли в России «мексиканский вариант»?	186
41. Выборы 4 декабря и коррекция авторитаризма	190
42. Геометрия демократизации	196
Послесловие	203

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга о том, как использовать достижения политической науки для перехода России к современному демократическому обществу. В первую очередь она обращена к людям, для которых необходимость перехода к демократии очевидна уже сейчас, т. е. к демократам. Надеюсь, им будет интересно вместе со мной поразмышлять о том, какой могла бы быть устойчивая российская демократия. Однако книга более важна тем, кто еще не решил для себя вопрос об оптимальной форме государственного устройства. Это попросту те граждане России, которые еще не окончательно разуверились в возможности лучшей жизни в нашей стране, но не видят к этому практических путей. Увидеть эти пути мешают несколько иллюзий. Одна из них — что Россия и сейчас является демократическим обществом. Другая — что российская демократия потерпела полный и окончательный провал. Третья — что научные знания о демократии неприменимы в России. Надеюсь, что у тех, кто прочитает эту книгу, иллюзий такого рода поубавится.

Многие главы книги первоначально публиковались в моем тематическом блоге «Институциональная инженерия» на сайте <http://slon.ru>. Особую признательность хотел бы выразить Антону Ширикову, редактировавшему этот блог, а также всем читателям, которые своими комментариями и просто заинтересованным участием способствовали развитию и уточнению моих идей. Я благодарен экспертам и другим участникам проектов

Центра содействия демократии и правам человека «Геликс», Межрегиональной электоральной сети поддержки и проекта «Лучше меньше, да лучше», директором которых я работал в период написания книги, а также участникам образовательных программ Европейского университета в Санкт-Петербурге, коллегам-преподавателям, неизменно дававшим мне ценные интеллектуальные импульсы. Особая благодарность моей жене и помощнице во всех начинаниях, Юлии Шевченко, которой посвящается эта книга.

ЧАСТЬ I

ПОЧЕМУ ДЕМОКРАТИЯ?



1. ДЕМОКРАТИЯ И ИНСТИТУТЫ

Профессия политолога состоит в том, чтобы изучать политику и писать о ней статьи. Это можно делать по-разному. Большинство статей, которые публикуются в профессиональных журналах, сложны по содержанию и адресованы узкому научному сообществу. До широкой публики высказанные в этих журналах идеи, даже если они носят вполне практический характер, доходят через посредников — политических комментаторов и политиков. Поэтому иногда считают, что политология — это либо отвлеченное теоретизирование, не имеющее отношение к реальности, либо, наоборот, что-то подобное журналистике, но только написанное суконным языком. В действительности политология — это наука. Как всякая наука, она создается профессионалами, но, в конечном счете, в ней нет ничего такого, о чем нельзя было бы связно рассказать широкой публике. Более того, это наука, связь которой с повседневной жизнью гораздо очевиднее, чем, скажем, у теоретической физики. Без физики не запустишь ракету, не выведешь спутник на орбиту, телефон замолчит. А практическая важность политологии в том, что она помогает установить для общества оптимальные правила политической жизни, т. е. институты. Без таких правил хуже, чем без телефона. Поэтому основное содержание прикладной, практически применимой политологии связано не с «политтехнологиями», а с разработкой институтов.

Я убежден в том, что будущее России, как любой другой страны, связано с демократией, но не сомневаюсь — демокра-

тия по-русски будет особенной. Ни второй Америки, ни второй (или даже первой) Европы здесь не будет. И именно особенности того демократического пути, по которому предстоит пойти России, заслуживают обсуждения. Иначе ведь, когда наступит время, все придется делать с кондачка. Например, беда украинской демократизации в том, что победившие в 2004 г. демократические силы, повинувшись сиюминутным политическим запросам, установили такие правила игры, по которым и играть-то невозможно. А платит за эту недоработку украинского правящего класса народ, несущий все издержки постоянной политической склоки. Собственно говоря, думать о будущем со стратегической точки зрения — это и значит думать о правилах игры, т. е. об институтах. Как создать работающую партийную систему? Как сделать, чтобы заработали выборы в качестве механизма политической конкуренции? Как устроить федеральную и региональную власть? Вот эти вопросы я и собираюсь обсудить в книге. Ее тема — институциональное строительство, известное еще как *институциональная инженерия*. Тут надо сделать две оговорки.

Первая — о целях институциональной инженерии. Они состоят в том, чтобы путем теоретического рассуждения определить оптимальные правила игры. Идеальными они не будут просто потому, что даже самые лучшие правила подвержены манипуляциям со стороны более сильных игроков в ущерб более слабым. Но минимизировать издержки манипуляций — реально. Сделать это можно, предоставив определенные гарантии наиболее уязвимым участникам политического процесса. И эти участники — не оппозиция. Это вообще не политики. Это народ. Главный принцип институциональной инженерии состоит в том, что сколь бы скромной ни была заинтересованность народа в политике, институты не должны создавать препятствий к ее практической реализации.

Тут, надо сказать, немало напутали маститые теоретики институциональной инженерии, вроде Джованни Сартори¹. Именно с их нелегкой руки сформировалось представление о том, что оптимальные институты должны обеспечивать, прежде всего, ста-

¹ Джованни Сартори — итальянский и американский политолог. С 1976 г. живет в США. — *Ред.*

бильное и эффективное функционирование системы, а все остальные соображения — вторичны. И если со стабильностью системы все понятно, то под ее эффективностью, за отсутствием объективного критерия, обычно понимают способность решать те задачи, которые она сама перед собой ставит. С этой точки зрения, если провести ее последовательно, шедевром институциональной инженерии следует признать Северную Корею. Не чуждо такое понимание и нынешним российским правителям, которые за последние годы приложили немало усилий к «оптимизации» политической системы. Стабильность налицо, эффективность — тоже: у каждого свой откат. При этом бюджетные параметры в основном выполняются, а беспредельщики иногда несут заслуженное наказание. Но цена — ограничение основных прав и свобод граждан, и эта цена неприемлема. Правящий класс не должен перекладывать управленческие издержки на народ.

Вторая оговорка касается адресата. Согласно распространенному представлению все, что произносится российскими экспертами в публичном пространстве, адресовано власти. Кому же еще? Ведь больше никого нет. Я считаю, что это представление — ложное. В России за пределами государственного аппарата (и хочется надеяться, на каких-то позициях внутри него) есть достаточное количество людей, способных думать о будущем и бороться за его улучшение. Когда и как это произойдет, не мой вопрос. Но единственное, к чему стремится нынешняя российская власть и на что способна, — это сохранить статус-кво, т. е. авторитарный персоналистский режим, основанный на присвоении и частичном патронажном перераспределении государственных ресурсов. Будучи, в сущности, личной диктатурой, этот режим не располагает ни связной идеологией, ни многими иными ресурсами для придания себе законности в глазах населения. Поэтому он нуждается во всенародных голосованиях, правящей и оппозиционных партиях, некоторых традиционных гражданских свободах. Но в силу своей диктаторской природы реальной политической конкуренции он не допускает, и поэтому все эти институты носят имитационный характер. Никаких внутренних стимулов к тому, чтобы изменить ситуацию, у российских властей нет.

Эта книга — для тех, у кого они есть.

2. ПРОПАГАНДИСТСКИЕ МИФЫ О ДЕМОКРАТИИ

Меня всегда умиляли люди, которые пытались найти у нынешних российских властей какую-то идеологию. Если понимать под идеологией связный текст, адресованный массам и призванный заручиться их поддержкой, то ничего подобного нет. Послание властей народу примерно таково: «Мы справляемся. Сидите и не рыпайтесь, все под контролем». Ни к чему объяснять, с чем именно они справляются и каким образом. У плана Путина не может быть никакого конкретного содержания. Сегодня борются с враждебными происками некоммерческих организаций (НКО), завтра поощряют социально-ориентированные НКО; сегодня борются с инфляцией, завтра поощряют инфляцию; сегодня обвиняют США во всех смертных грехах, завтра сдают США важные внешнеполитические позиции. Так надо. Это не какая-то причудливая стратегия, а просто отражение того фундаментального факта, что интересы власть имущих не имеют отношения к интересам того политического сообщества, которым им по стечению обстоятельств довелось управлять.

Вот этому-то фундаментальному факту и соответствует та политическая философия «для служебного пользования», которая у российских властей на самом деле есть. Из традиционных политических учений она стоит ближе всего к Никколо Макиавелли, хотя сходство в основном типологическое. Своим умом дошли. Философия эта такова. Есть власть. Источник этой власти главным образом везение, фортуна. Все не могут устроиться

одинаково хорошо, но некоторым везет больше, чем другим, и они становятся властью: получают возможность контролировать финансовые потоки, плавать на яхтах, ездить с мигалками. Раз это достигнуто, единственная задача власти — удержать такие прекрасные возможности. Потому что везет единицам, а есть еще миллионы лузеров, которые могут относиться к счастливым только с завистью, как же еще? Конечно, самым наглым из завистников можно легко навешать люлей. Но в том-то и беда, что их миллионы. Тут грубое насилие не поможет.

Поэтому главная задача переформулируется. Надо сделать так, чтобы лузеры сами приняли справедливость этого порядка вещей, чтобы наглецы всегда оставались ничтожным меньшинством. Для этого нужна политика. Ее главная функция в том, чтобы превратить лузера в лоха, трансформировать просто невезучих — в обманутых. Политику можно устроить по-разному. Очень хорош, например, патриотизм для холуев в классической формулировке «Наш-то как жрет!» Но в какой-то момент даже самый последний холуй задумается о том, почему это они все жрут и жрут, а ему, «патриоту», достаются только объедки. А «демократия», какой ее хотели бы видеть российские власти, это гибкая система, которая позволяет переключать внимание лоха с одного объекта на другой: то финны обидели разведенную русскую мать, то обнесли на «Евровидении», то задержали зарплату. И над всем этим печальным, большим миром возвышается власть, которая в меру возможностей, конечно, восстанавливает порядок и справедливость. Но главное достоинство демократии, как ее понимают российские власти, состоит в том, что раз в несколько лет лохи идут на выборы и сами, совершенно добровольно, выражают согласие на этот порядок вещей. Демократия, иными словами, это оптимальная система обмана и манипуляции. Конечно, по телевизору так прямо не скажешь, но, к счастью, в душе россиянина есть дверца, через которую можно пронести эту важную мысль. Бог знает, по каким историческим причинам, но россиянин крайне податлив к зарубежному опыту. Он готов мириться с тем, что к нему относятся, как к быдлу, но при одном условии, что так же относятся, скажем, к англичанам, не говоря уже о всяких прочих шведах. Поэтому надо постоянно, настойчиво объяснять, что демократия

езде одинаковая, что никакой разницы между устройством РФ и западных стран нет, а если и кажется, что есть, то по одной причине — там обманывают хитрее.

Дело облегчается тем, что при доведении этой простой мысли до сознания россиян у властей есть полезные подспорья. Первое — наследие советского марксизма. Он повторяется слово в слово: ну да, буржуазная демократия обман трудящихся, лживая говорильня. Второе — либеральные иллюзии перестройки и первых постсоветских лет. Демократия — это высокий идеал, до такой степени чистый от всякой неправды и корыстных помыслов, что и на свете, пожалуй, не сыщешь. А раз не сыщешь, так и довольствуйся малым.

Мифы о демократии, имеющие хождение в российских СМИ — это ложь. Демократия не является обманом, маскирующим авторитарную практику управления или просто классовое господство. С последним она, действительно, связана, но ему не идентична. Это — реально существующая система, которая работает в большинстве стран мира, со своими проблемами и недостатками. Архитекторы современной российской политической системы (такие, например, как Владислав Сурков) любят рассуждать о том, что с демократией у них все в порядке. Ну как же? В прессе пишут, о чем хотят; на митинг — пожалуйста; а главное, выборы проходят регулярно, по заведенным в Центризбиркоме и неустанно тикающим часам. Не буду распространяться о том, что все это, в той или иной степени, ложь. Ограничения на свободу слова отсутствуют только в Интернете, митинги (если в числе организаторов нет «Молодой гвардии Единой России») не разрешают, а выборы стали фарсом.

И все же главная ошибка такого рода рассуждений не в фактах, а в интерпретации. Демократия не эквивалентна присутствию элементарных гражданских свобод и избирательных процедур. Главное в демократии не то, что регулярно проводятся выборы, а то, что у выборов может быть определенный исход: проигрыш тех, кто до выборов стоял у власти. Понятно, что они могут выиграть. Но реальная возможность их проигрыша это и есть то, что отличает демократию от не-демократии, авторитаризма. При демократии, иными словами, происходит чередование у власти. Я думаю, только крайне наивные или явно недоб-

росовестные люди могут утверждать, что существующие в России правила игры допускают такой исход выборов. Эти правила таковы, что президентские выборы может выиграть только сам Путин или одобренный им кандидат, а выборы всех иных уровней — только кандидаты, лицензированные правящими группами соответствующего уровня. Обычно лицензия оформляется как выдвижение партией «Единая Россия» (ЕР). Есть еще лицензии второго сорта (у КПРФ, ЛДПР и пр.), по которым выиграть выборы нельзя, но можно получить по нескольку мест в каком-нибудь законодательном собрании.

Правящие группы организованы вертикально. Это иерархия, во главе которой стоит опять-таки Путин. Иногда говорят, что на самом деле «вертикаль власти» — только видимость, она рыхлая и многослойная, в каждом слое свой лидер, который творит, что хочет. Это справедливо ровно в той мере, в какой именно так устроены все иерархии. Конечно, Путин не управляет непосредственно каждой компанией, каждым муниципалитетом. Важно то, что за ним остается право окончательного решения в любой конфликтной ситуации. Он верховный арбитр системы, вето-игрок.

Ничего особенного в такой конструкции власти нет. Это совершенно нормальный авторитаризм. В принципе, так были устроены и коммунистические режимы, и военные диктатуры, и де-факто или де-юре однопартийные системы «третьего мира» в 60—80-х гг. прошлого века, от Мексики до Бурунди. Даже то, что в России авторитаризм замаскирован под демократию, ничего нового не добавляет: в ГДР, как известно, была многопартийная система. Да, это не Советский Союз и даже не Мексика. Однако различия в рамках одного широкого типа. Груши отличаются от яблок, и от кроликов, но от кроликов гораздо больше.

Конечно, при авторитаризме власть тоже время от времени меняется. Различие состоит в том, что при демократии возможность смены власти возникает регулярно, а реализуется с помощью определенной процедуры, а именно выборов. Важно только иметь в виду, что выборы это не ритуал, ценный сам по себе, а инструмент, применяемый именно для того, чтобы обеспечить чередование у власти. Все остальные функции выборов (а их много) гораздо менее важные.

3. ЧЕРЕДОВАНИЕ У ВЛАСТИ И СТАБИЛЬНОСТЬ

Необходимость выборов обычно обосновывают, ссылаясь на интересы народа. И это правильно. Народ действительно заинтересован в том, чтобы были выборы, чтобы проходили они честно и чтобы власть менялась именно с помощью выборов, а не как-то иначе. Но нужны ли выборы правящему классу? И зачем? Вполне возможно, только для того, чтобы держать массы в добровольном подчинении. А если так, то выборы обречены быть пустым ритуалом, прикрывающим закулисные договоренности бюрократии и бизнеса. Такой подход к демократии чуть ли не ее ровесник. Его развивали и марксисты, и американские радикальные социологи 50-х, а сегодня всякие мыслители, для которых политика — перформанс и шоу-бизнес. Что ж, возьмем пример, близкий к этим областям.

Часто говорят, что футбол — это когда 22 миллионера гоняют по полю мяч, а миллионы бедняков смотрят на это по телевизору. Имеется в виду, что жизненные миры футболистов мирового класса и их фанатов совершенно разные, почти не пересекающиеся. И это правда. Стать звездой футбола рядовому болельщику не светит. Он, собственно, и не надеется. Для него футбол — зрелище. Но для самих игроков это вполне материальная вещь, источник доходов и социального статуса. Теперь представим себе, что правила футбола отменены, но процесс остался. То есть футболисты бегают по полю, гоняют мяч, даже забивают его в ворота, но победитель определяется либо

по предварительной договоренности между футбольными ассоциациями, либо решением судьи, либо по жребию. Конечно, первые две модели распространены довольно широко, но они рассматриваются как злоупотребления. И это правильно. Такой футбол не нужен не только зрителям, но, прежде всего, и самим футболистам не из-за падения сборов, а в силу более фундаментального обстоятельства.

Предположим (я все же надеюсь — вопреки фактам), что злоупотребления стали нормой. Первое время звезды футбола благоденствуют: напрягаться на поле больше не надо, а деньги текут рекой. Они стареют. Толстеют, естественно. Играют все хуже и хуже. Иногда кто-то выбывает, и ему на смену приходит сын, который, в отличие от отца, вообще не способен к игре, но это уже не важно. Болельщики хавают, другого футбола у них нет. Проблема в другом. Очень скоро выясняется, что при такой системе футболистом может быть назначен кто угодно, по единственному признаку: лояльности тем, кто принимает ключевые решения. Пристроить сына теперь можно только на этом дополнительном условии. По мере того, как круг принимающих ключевые решения сужается, а он неизбежно сужается до одного человека, даже талантливому отпрыску из футбольной династии путь в футбол становится заказан. Более того, именно талантливому он и заказан, потому что критерий другой. «Хозяин футбола» лучше возьмет бездарного, но верного человечка прямо с улицы. Но с детьми ладно, это дальняя перспектива. Хуже другое: очень скоро сами звезды, которым отмена правил, казалось бы, только на пользу, начинают выбывать один за другим. Кого-то пожизненно дисквалифицируют за ругань в раздевалке, кто-то вдруг заболел свинкой, а еще один делает заявление для прессы, что футбол — не для него, неожиданно осознал. Оставшиеся спешно пытаются договориться с «хозяином футбола», но тщетно: хорошие игроки его по определению устраивают меньше, чем плохие, которых он подобрал и назначил сам.

Смысл этой байки прост. Современная общественная жизнь уж никак не проще футбола, а ставки повыше. Особенность сложных игр состоит в том, что они требуют критериев успеха, а также механизмов его достижения, которые были бы внешними

по отношению к самим играющим. Это важно не для публики. Это важно для них самих. В экономике таким внешним критерием являются деньги. В политике — успех на выборах. И чем более честные выборы, тем ценнее критерий. Если же критерия нет либо если он применяется нечестно и избирательно (как в современной России), то механизм воспроизводства правящего класса в целом нарушается, а каждый отдельный его представитель рискует пусть реже, но всем. Играя по честным правилам, он рискует постоянно, но немногим. И это лучше.

А теперь сделаю оговорку: чередование у власти — в интересах не всякого правящего класса, а нормального, который в капиталистическом обществе часто называют национальной буржуазией. В современном мире демократия связана с капитализмом. Я не буду спорить с любителями социалистической демократии на тему о том, хороша она или нет. Не исключаю, что прекрасна. Вот появится где-нибудь, тогда и поговорим. Но реальная демократия — капиталистическая. Даже в Норвегии экономическая система работает по общим законам капитализма. Если опыт европейских социальных государств что-то доказывает, то лишь одно: эти законы гибкие. Увы, гибкие они не только по-норвежски. В России капитализм скоро разменяет третий десяток, но демократии не было и нет. По логике вещей, это должно свидетельствовать о каких-то особенностях домощенного капитализма. Я думаю, что основная проблема коренится в структуре правящего класса. Он, попросту говоря, национальной буржуазией так и не стал.

А ведь как все хорошо начиналось. На заре капиталистического строительства все было примерно как у людей, например, в восточноевропейских странах. Темпы приватизации просто замечательные. Как и в Восточной Европе, мелкую госсобственность распихали по карманам тех людей, которые ее фактически контролировали, т. е. директоров и прочих хозяйственников. По ходу дела немало досталось бандитам, но это тоже происходило повсеместно. Потом дело дошло до ваучеров — и тут, готов признать, российские правители расстарались для создания буржуазии больше, чем где бы то ни было. Если в Восточной Европе, продав ваучеры, можно было хоть что-то выру-

чить, то в России они не стоили вообще ничего. И это для буржуазии было, конечно, очень удобно.

Дальше пути России и Восточной Европы расходятся. На сцене появились иностранцы. В Восточной Европе они скупили значительную часть приватизированной собственности. В России это произошло лишь в немногих секторах экономики. С одной стороны, в стране было неспокойно, и западный капитал не желал нести сопряженные риски. С другой стороны, налицо было стремление российского руководства минимизировать долю иностранцев, создать именно национальную буржуазию. Методом стали залоговые аукционы, в результате которых наиболее перспективные отрасли были приватизированы за бесценок, но зато для своих.

Залоговые аукционы создали основную особенность российского капитализма: понимание собственности как пожалования. Американский журналист Пол Хлебников заметил: «Покупая у государства активы в ходе такой закулисной сделки и по столь заниженной цене, вы рискуете, что ваши права на новую собственность никогда не будут надежно защищены. Сограждане будут считать вас мошенником, а государство — скорее хранителем активов, чем их подлинным владельцем». Именно. Но если так, то у собственника есть два пути. Один — поскорее вывезти все, что только можно, за рубеж, где не отберут. Второй — поскольку месторождения не вывезешь — во всем подчиняться властям-благотелю, что и было продемонстрировано уже в ходе президентской кампании Ельцина в 1993 г. Пути эти, конечно, легко сочетаются. Реальной альтернативой был третий путь, который в 2003 г. попробовал Михаил Ходорковский. Не вышло.

Российская крупная буржуазия, таким образом, не стала национальным правящим классом в двух смыслах: во-первых, она не национальна, поскольку ее основные материальные интересы связаны с зарубежными активами, а во-вторых, она не правит. О мелкой и средней буржуазии и говорить не приходится. Более жалкого, запуганного сословия в современной России нет, этих мучают все: санитары, пожарники, полиция, бандиты, не перечислить. Единственное утешение у бедняг — та же самая

зарубежная собственность. Реальным правящим классом в России остаются чиновники. Но чиновники не чередуются у власти. Для любого нормального бюрократа — это совершенно чуждая идея. Чиновники назначают и подсиживают друг друга, и внешний критерий для этой селекции им совершенно не нужен. Забавнее всего то, что национальным классом российская бюрократия не стала, потому что в сколь бы жалком общественном положении не находилась буржуазия, она служит для чиновничества ориентиром по стандартам потребления, да и во многих других отношениях. Чиновнику нужен западный антураж. Западные институты ему ни к чему.

Ему нужна стабильность. И это, пожалуй, единственное, что на деле объединяет его с обычным жителем России. И правда, нормальные люди предпочитают стабильность. Китайское проклятие «чтобы тебе жить в эпоху перемен» отзывается в сердцах многих. Надо, чтобы работали магазины, функционировала банковская система, не стреляли на улицах и в супермаркетах, вовремя платили пенсии и пр. Конечно, в любом обществе всегда найдутся сорвиголовы, готовые променять блага стабильности на ветер перемен, и иногда их настроение становится преобладающим. Особенно если в магазинах всякая дрянь продается втридорога, банковская система выдает кредиты под 20%, в супермаркетах постреливают полицейские, а достойные пенсии получают только отставные чиновники. В целом, однако, люди терпеливы и готовы сносить подобные мелочи. А уж долготерпение россиян давно вошло в фольклор, в тосты вождей. И ведь не без причин. Пусть фраза «лихие 90-е» исчезла из телевизионных приемников, но в свое время ее изобретатель (я надеюсь) получил премию: она работала. Хлебнули нестабильности. Хватит.

Официальная мифология состоит в том, что в современной России — стабильность. Никто не спорит, что система работает плохо (иначе зачем было бы жужжание про «модернизацию»), — но ведь работает. И это только потому, что где-то в 2000 г. наступила политическая стабильность. Парламент больше не место для дискуссий, да и нет там спорщиков, вышли все. На президентских выборах — тишь да гладь, кого скажет телевизор,

того и выберем. И даже правительственные чиновники, если и уходят в отставку, то только по каким-то недоступным простому смертному причинам, а вовсе не потому, что плохо справляются с работой или, скажем, проворовались. Все это, может быть, вам не нравится, дорогие россияне, ну так и нам тоже не очень, но ведь без этого не будет вам пенсии. Иными словами, официальная мифология приравнивает политическую стабильности к общественной стабильности. В свете российского авторитарного опыта это даже выглядит убедительно. Но в свете мирового демократического опыта — это полная ерунда. Приведу пример. Есть за океаном страна Канада. Вопреки выраженному в популярной песне мнению, на Россию она не похожа даже со спины. И главное отличие, принимая точку зрения российской пропаганды, состоит в том, что политической стабильности там нет совершенно. В Канаде парламентская система. Срок полномочий парламента — 5 лет. Досрочный роспуск парламента — это, понятное дело, политический кризис. Так вот, реальный срок жизни парламента за послевоенный период в среднем составил три года с небольшим. За это время у руля побывали 13 премьер-министров, семь раз сменились правящие партии (а значит, полностью менялись составы правительств). Бардак, да и только. Интересная особенность Канады состоит в том, что для тех десятков миллионов жителей этой страны, которым нет дела до политики, все эти пертурбации прошли совершенно незаметно. Отдаленные последствия до них, конечно, доходили, потому что одни премьеры больше боролись с инфляцией, а другие с безработицей, одни снижали налоги, другие поднимали. Но жизнь в стране — если понимать под жизнью те самые магазины, банки и пенсии — если и менялась, то, в основном, к лучшему. Политические кризисы — да, были. Но социальными кризисами они не становились.

Вот это и есть нормальная демократия. Она не отличается от авторитаризма в том отношении, что для многих тысяч людей власть — предмет вождения и, стало быть, источник постоянной борьбы. Это в человеческой природе. Отличие в другом. При демократии борьба за власть ведется публично, у всех на виду. Но именно поэтому ее можно не замечать. Она проявляется

в повседневной жизни миллионов только во время избирательных кампаний. При авторитаризме борьбы за власть почти не видно, но зато уж когда она выходит на поверхность, то нормальной жизни конец.

Пропаганда не врет: если в современной России рухнет власть, то обломки, так или иначе, заденут каждого. Но она договаривает одну важную вещь: власть сама себя так устроила. Ей это выгодно в двух отношениях. Во-первых, это оправдывает непрерывное нахождение у власти одних и тех же людей, что само по себе приятно. Во-вторых, это снимает с них всякую ответственность за плохую работу, что приятно вдвойне. По сути дела, логика здесь такая же, как у полицейского, который в основном обирает население, но иногда и воришку какого-нибудь поймает: если меня не будет, наступит сплошной разбой. Демократия — это, попросту говоря, возможность нанять другую полицию. А при авторитаризме дело кончается тем, что разница между полицейским и бандитом исчезает. Политическая и социальная стабильность — разные вещи. Смешивают их, как правило, в пропагандистских целях. Если государству нечем гордиться, оно гордится своей стабильностью. Между тем гордиться-то следовало бы способностью к мирным переменам, которая, как мне кажется, лежит в основе политического профессионализма. Но с этим в России туго.

4. ЗАЧЕМ НУЖНЫ ИЗБИРАТЕЛИ?

Итак, регулярное, происходящее по четко установленным правилам чередование у власти — в интересах и народа, и правящего класса. Более того, мы даже выяснили, почему российский правящий класс этого не понимает. Но тогда возникает вопрос: а почему, собственно, механизмом чередования власти должны быть выборы? Простой ответ на этот вопрос очевиден: потому что лучше ничего не придумано.

Возьмем, к примеру, жребий. На самом деле, это демократическая процедура, исторические корни которой куда глубже, чем у голосования на выборах. Когда-то, в античных демократиях, именно жребий использовался для замещения основных политических должностей, а голосование было зарезервировано для решения не очень значительных вопросов. Однако для того, чтобы такая система функционировала без сбоев, нужно, чтобы круг граждан был четко ограниченным, узким и включал только людей, в общей компетентности которых трудно усомниться. В современных условиях, когда права гражданства не ограничены, эта система была бы рискованной: жребий может выпасть сумасшедшему, или там алкоголику, или серийному убийце. А любая система сортировки граждан на достойных и неполноценных, будь то психиатрическая или судебная, в короткое время превратилась бы в механизм политических репрессий. Другой способ обойтись без выборов мог бы состоять в том, чтобы попросить иностранцев: пусть назначают нам начальство.

Этот вариант в России известен с Рюриковых времен. К сожалению, иностранцы обычно предоставляют такие услуги небескорыстно, понимание чего, собственно, и отражено в понятии государственного суверенитета.

Таким образом, ни судьба, ни внешние доброжелатели не могут выполнить за национальную демократию ее работу. Помимо того, что альтернативы голосованию на выборах все равно нет, оно обладает и еще одним важным, на первый взгляд, достоинством, — оно выражает волю народа. Сам факт выборов основан на признании двух обстоятельств: во-первых, что правящий класс и народ — это не одно и то же, а во-вторых, что правящий класс признает именно народ, граждан своей собственной страны, тем самым игроком, за которым остается последнее слово в политике.

Выглядит прекрасно, но почва для сомнений остается. Ну да, на словах можно сколько угодно признавать народ источником своей власти, тогда, по крайней мере, за углеводородами никто из-за бугра не сунется. Но ведь это так, для вида. Кто же не знает, что народишко-то, на самом деле, швах. Мы раньше, во время перестройки, думали, что хоть на западе культурные люди живут, но вот теперь помотались по миру, знаем: везде бараны. А уж в России и подавно. Ну не могут они принимать никаких решений. Вот почему все эти выборы — видимость. И в финале подобных рассуждений, конечно, обязательно возникает фигура национального лидера, который не только сам правильно примет все необходимые решения, но еще и в нужное время погонит баранов на избирательные участки для одобрямса.

Важно понять: в подобных рассуждениях есть рациональное зерно. Народ — это, с известной точки зрения, совокупность избирателей. Но в числе избирателей лишь незначительная доля интересуется политикой, способна судить о программах партий и кандидатов, т. е. — делать осознанный выбор. Это факт, установленный наукой. Реальная демократия существует в странах, где избиратели ничуть не лучше, чем в России. О политике основная масса людей ничего не знает и знать не хочет. И это не потому, что они дураки, а исключительно по той причине, что, в отличие от правящего класса, для которого власть — смысл

существования и главная ценность, у нормальных людей есть масса более интересных занятий. Им просто не до политики. Но вопрос остается: как тогда доверить им право выбора? Простой ответ состоит в том, что демократия — это система, оптимизированная именно для реального мира. Она построена на предположении, что граждане, при всех их явных несовершенствах, способны коллективно вырабатывать взаимно приемлемые решения. В небесных угодьях нет демократии. Авторитет имеющейся там власти абсолютен, а граждане, т. е. ангелы и прочие силы и господства, занимаются исключительно тем, что поют этой власти вечную осанну. Один попытался что-то вякать, но мы знаем, что из этого вышло. А в реальном мире живут люди, которые несовершенны по определению: невежественны, своекорыстны, трусливы. У демократии есть механизмы, позволяющие эти недостатки отчасти блокировать, а отчасти — обратить в достоинства.

Со времен Платона критики демократии строили свою аргументацию на том, что народ не может принимать никаких решений в силу очевидного свойства: некомпетентности. И это притом, что в основе античной демократии лежал совсем не тот народ, что сейчас. Классическая афинская демократия была непосредственной: люди собирались на площади, совместно обсуждали городские дела, принимали решения. Гражданство было ограниченным: его были лишены рабы, женщины, многочисленные приезжие, даже если их предки явились в Афины много поколений назад. Но даже и при этом участниками принятия решений были лишь те, кто являлся на площадь и был готов провести целый день за обсуждением общих дел. Эти энтузиасты были в меньшинстве. Но даже такой народ не устраивал критиков демократии. Они считали, что государственное управление — это сложное искусство, доступное немногим, и именно эти немногие способны принимать квалифицированные решения для общего блага. С этой точки зрения, современная демократия показалась бы им полной нелепостью. Да, сегодня от избирателя не требуется вникать в детали проблем. Но тем нелепее, сказал бы критик, что решающее слово на выборах остается именно за большинством — т. е. за массой

людей, которые не располагают ни знаниями, необходимыми для принятия решений, ни даже достаточной информацией.

Многие теоретики демократии игнорировали этот очевидный, на мой взгляд, аргумент. И сегодня ее приверженцы часто рассматривают народ как совокупность заинтересованных, знающих и информированных граждан. Надо сказать, что взгляд этот совершенно неадекватен. Причем он неадекватен не только применительно к обществам, лишенным серьезных демократических традиций, но и применительно к старым, устоявшимся демократиям. Когда в США в 50-х годах развернулись научные, основанные на опросах общественного мнения исследования поведения избирателей, то ученые были поражены уровнем некомпетентности избирателей. Выяснилось, что люди, интересующиеся политикой, много о ней знающие и способные оценивать позиции партий и кандидатов, составляют ничтожное меньшинство. Правда, позднее выяснилось, что в Европе уровень компетентности избирателей — повыше. Но не качественно. Так не лучше было бы, если бы бремя принятия решений было полностью возложено на плечи пусть очень узкого, но действительно компетентного круга лиц?

Ответ на этот вопрос отрицательный, потому что в самом вопросе содержатся два допущения, которые девальвируют его разумное содержание. Во-первых, вопрос предполагает, что политическая компетентность сродни технической, т. е. что любая проблема, связанная с государственным управлением, может быть решена каким-то одним — правильным — способом. Но это допущение ложное. Основные дилеммы, с которыми сталкивается политик, таковы, что они предполагают множественность решений, каждое из которых сопряжено со своими выгодами и рисками. Правильных ответов на вопросы о том, повышать налоги или снижать, сводить бюджет с дефицитом или с профицитом, ввязываться в гонку вооружений или разоружаться, нет. Отвечая для себя на эти вопросы, политик должен прислушаться к мнению знающих людей, экспертов, чтобы оценить реальные масштабы выгод и рисков, но само решение принимается им не только и не столько на основе полученной информации, сколько путем соотнесения возможных последст-

вий и его собственных представлений о правильном устройстве мира. Уровень его компетентности не имеет значения. По этому параметру разницы между политиком и избирателем нет.

Второе неверное допущение состоит в том, что просвещенный правитель будет всегда действовать для общего блага. Очевидно, что это не так. У политиков, как и у всех людей, есть собственные интересы, которые для них важнее общих. Проблема даже не в том, что политики сознательно жертвуют общим благом во имя собственных выгод. Проблема в том, что их вполне искренние представления о правильном устройстве мира уже включают в себя корыстные мотивы. Скажем, если ты связан с банковским сектором, то совершенно естественным способом решения жилищной проблемы тебе будет казаться развитие ипотечного кредитования. Всегда найдутся эксперты, которые подтвердят, что этот способ — единственно правильный. Других экспертов, выступающих, скажем, за меры, направленные на снижение цен на жилье, ты просто не услышишь.

Избиратели, конечно, не могут быть компетентными в частных вопросах государственного управления. Но, вообще-то говоря, политики тоже не могут. Рутинные функции управления — за чиновниками, но они в реальной демократии основных решений не принимают, только исполняют. А отличаются основные решения именно тем, что допускают множественность выбора. Такие решения — за политиками, и именно потому, что эти решения не могут быть абсолютно правильными и допускают вмешательство корыстных интересов самих политиков, они требуют внешнего контроля со стороны избирателей.

5. СИСТЕМА НЕДОВЕРИЯ

Мы такие сложные, противоречивые какие-то, склонные к крайностям. Это проявляется во многом, но особенно часто о загадочной противоречивости русского народа вспоминается в связи с основным политическим вопросом, а это — вопрос о форме правления. С одной стороны, в России — это показывают опросы общественного мнения — довольно много людей, которые интенсивно не любят демократию, считают ее воплощением скверны, идущей с запада. С другой стороны, есть и много таких, кто ждет от демократии многого. Для них демократия — это идеальный мир, в котором все счастливы, проблемы разрешаются сами собой, молочные реки текут в кисельных берегах. Нетрудно понять, почему подобные представления были распространены в СССР на излете его истории. За границей не бывали, а те немногие выездные, которые бывали, расписывали чудеса демократии с тем же комсомольским энтузиазмом, с которым несколькими годами раньше живописали ужасы жизни в странах капитала.

Сейчас — не то. Казалось бы, повидали мир. Ничего идеального. Тем не менее на вопрос о том, зачем нужна демократия, многие по-прежнему отвечают: «Ну, чтобы было, как в нормальных странах». Ответ, в сущности, правильный. То, что жизнь на западе нормальнее жизни в Российской Федерации, совершенно бесспорно, и я бы согласился с тем, что демократия имеет к этому отношение. Но это отношение сложнее, чем

кажется. Демократия ведь есть не только в благополучных странах, но и в неблагополучных. Мы пока еще живем лучше, чем в Гане, но в Гане — демократия, а в России — нет.

Надо сказать, что философия демократии не имеет ничего общего с идеалами — и с построенными на их основе романтическими идеологиями — уже по той причине, что исходит отнюдь не из радужного представления о человеческой природе. Для романтика, будь он социалист или консерватор, человек добр по природе: склонен помогать ближним и работать на общее благо. А если нет, то его, значит, испортили общественные условия, но это дело поправимое, потому что в человеке нет такого зла, которое нельзя было бы устранить путем воспитания. Начинать надо с детского сада, потом комсомол, трудовой коллектив, в запущенных случаях — ГУЛАГ. Зло — болезнь, от которой можно вылечить. Ничего, что лекарство горькое и вызывает судороги. Это только значит, что оно работает.

В основе демократической философии, напротив, лежит представление о человеке как о существе, склонном преследовать собственную выгоду и всегда готовом, ради получения этой выгоды, наступить ближнему на горло. Доверять такому существу бессмысленно, перевоспитать невозможно, его жизнь — война против всех. Единственное, что можно сделать, создать такие правила, которые купировали бы самые явные антиобщественные проявления и позволяли бы людям как-то управляться с общими делами. Систему таких правил в политике и называют демократией. Это система универсального недоверия.

Романтические идеологии охотно распространяют свое благостное видение человеческой природы на правителей. Ведь они же не просто так оказываются у власти. Если все люди, в сущности, хорошие, то правителями становятся самые лучшие из них: выдающиеся знатоки истинного учения, цвет нации, истинные аристократы. Словом, прирожденные национальные лидеры, которые и чиновников подбирают себе под стать: честных и бескорыстных. Случаются, конечно, отдельные ошибки, но их легко исправить. Демократическая философия, напротив, исходит из предположения, что даже у самых лучших людей преобладают корыстные мотивы. То, что человек оказался у власти,

свидетельствует отнюдь не о превосходных моральных качествах, а просто о том, что он проявил больше энергии, изворотливости и умения, чем конкуренты. За ним, стало быть, нужен глаз да глаз, но главное — правитель должен находиться под постоянной угрозой увольнения. А поскольку уволить его, в общем-то, некому — он ведь главный — то для этого есть процедура коллективного волеизъявления, выборы.

Но не глупо ли предполагать, что Иван Иванович, живущий по соседству, разбирается в политике до такой степени, чтобы принять осмысленное решение? Он и газет-то не читает. Обмануть его — раз плюнуть. Это правда. Но, вообще-то говоря, даже у Ивана Ивановича (а ведь не все избиратели такие) есть основание для выбора. Это интуитивное, основанное исключительно на опыте, представление о том, хорошо ему с имеющейся властью или нет. Нравится — голосуй за правителя, нет — за оппозицию. Есть, например, так называемое «голосование кошельком». Его смысл очень прост. Даже если избиратель вообще ничего не знает о политике, ему, как правило, известно, кто находится у власти. Конечно, бывает, что среди кандидатов нет тех, кого можно было бы с первого взгляда идентифицировать в качестве носителя власти, например, если действующий президент не баллотируется на новый срок. В зрелых демократиях это вообще не проблема, потому что преемник баллотируется от той же партии, что и его предшественник. Но и в тех демократиях, где партийные системы еще не сложились, определить преемника бывает не так уж трудно.

Вторая составляющая информации, необходимой для «голосования кошельком» — это представление о том, ухудшилось или улучшилось экономическое положение за то время, когда нынешние правители находились у власти. Дальнейшее элементарно. Если экономическое положение улучшилось, голосуй за правительство. Если оно ухудшилось — за оппозицию. Экономическое голосование отличается от «партийной идентификации» тем, что требует несколько более активного использования интеллектуальных способностей избирателя. Тут выбирают не сердцем, а все-таки умом. Впрочем, тоже не высшая математика. Считать деньги умеют даже неграмотные.

Надо подчеркнуть, что «голосующий кошельком» избиратель обычно не склонен разбираться в том, виновато ли действующее правительство в ухудшении экономической ситуации. Современный мир устроен так, что, с одной стороны, ответить на этот вопрос трудно даже маститому экономисту, а с другой стороны, желающих ответить на него всегда хватает, но ставки так высоки, что эти ответы, как правило, нечестные. Попросту говоря, любое правительство склонно винить в проблемах внешние обстоятельства, а любая оппозиция — само правительство. Здравый смысл подсказывает, что истина обычно лежит где-то посередине. А это значит, что разумная позиция избирателя, руководствующегося экономическими мотивами, состоит все-таки в том, чтобы винить правительство и голосовать против него. На этом требования к компетентности Ивана Ивановича заканчиваются. Все остальное делают уже профессионалы, т. е. сама оппозиция: она объясняет гражданам, в чем именно проблема с действующей властью, и если объясняет убедительно, в соответствии с их самочувствием, то сама становится властью. Потом все повторяется, и так от выборов к выборам. Мир не становится идеальным. Но он становится лучше, потому что демократия создает к этому стимулы.

Оппозиционеры приходят к власти не из-за того, что они добрее и честнее тех, кому они идут на смену, а потому, что предшественники уже проштрафились: воровали, или как-то иначе нарушали закон, или принимали неэффективные решения, или даже просто надоели, слишком примелькались. Новым правителям делать те же ошибки рискованно, если они хотят остаться у власти (а они всегда хотят). Конечно, корысть не пропадает, надо все-таки позаботиться и о себе. Но делать это приходится с большой осторожностью, потому что предшественники — а уж они-то знают все входы и выходы — теперь в оппозиции, и молчать не будут.

Тут есть одна проблема. Что, собственно, мешает конкурирующим группам политиков договориться друг с другом и совместно дурачить граждан? На этом вопросе строится целая теория, отрицающая возможность демократии, но вопрос-то, по правде сказать, глупый. Потому что он исходит из того же

романтического представления о том, что люди склонны — и имеют на то основание — доверять друг другу. На самом деле, нет, а уж политики — меньше всего. Договориться-то они могут, в том духе, что сегодня ты украдешь миллиард, а завтра я, и мы оба этого не заметим. Но вот что гарантирует выполнение договоренности? Гораздо логичнее предположить, что тот, кто украл миллиард, украдет и еще один, а у того, кто этого не заметил — по невнимательности или по договоренности, не важно, — шанса уже не будет. Демократия — это серьезный спорт, а не игра в поддавки, даже не реслинг. Если ты упустил шанс ущипать оппонента, то второй может и не представиться.

Так что мир демократии не очень психологически уютный. Возможно, россиянам лучше оставаться в своем мирке, где добрый национальный лидер всегда принимает правильные решения, поощряет хороших чиновников и наказывает плохих, и заботится только об общем благе. Или, возможно, пора повзреть.

ЧАСТЬ II

КАК СДЕЛАТЬ ПАРТИИ ПОЛЕЗНЫМИ?



6. НЕОБХОДИМОСТЬ ПАРТИЙ

Итак, мы не можем ожидать от избирателей высокой компетентности в вопросах государственной политики. Правда, мы не должны ожидать этого и от политиков. Они в лучшем положении, чем избиратели, потому что (по крайней мере, теоретически) больше заинтересованы в получении информации и могут положиться на экспертов, хотя сами экспертами не являются. Значит ли это, что демократия обречена на некомпетентное правление? Нет, не значит. Чтобы понять этот парадокс, нужно разобраться с тем, как именно избиратели делают выбор при голосовании.

Слагаемые задачи таковы. С одной стороны, есть общественные проблемы и способы их решения. Сами проблемы, естественно, являются во многом взаимосвязанными, поэтому и способы решения связываются между собой в комплексы, которые в политическом обиходе называются программами. С другой стороны, есть избиратели, основная масса которых занимается политикой раз в несколько лет, во время выборов. Политика находится на периферии их жизненного мира.

Помнится мне, во время думской кампании 1999 г. Сергей Кириенко, встречаясь с премьером Путиным, потрясал гигантской книгой, в которой, по его словам, содержалась экономическая программа СПС. Владимир Владимирович с улыбкой заметил: «Обязательно прочитаю». Он, конечно, пошутил, по своему обыкновению. Ни один нормальный человек не только что

гигантскую книгу, но и десяток страниц не прочтает ради того, чтобы ознакомиться с партийной программой. Ведь, похорошему сказать, компетентный избиратель должен был бы прочитать все программы, а потом уж идти на выборы. Но у людей есть дела поважнее: работа, отдых, любовь, да и мало ли чего. Тем не менее, выбор при голосовании они делают. И делают они его, вообще-то говоря, в полном соответствии с одним из базовых принципов человеческой природы: способностью экономить усилия вообще, интеллектуальные — в частности. Нам не нужно иметь даже начального образования, чтобы предположить последствия падения кирпича: он не взлетит вверх, а грохнется на землю. По Ньютону. Но, наблюдая падение кирпича, о Ньютоне мы вспоминаем редко. Кирпичи всегда падают.

Точно так же и с политиками: они всегда обещают, что все будет хорошо. Мы можем не читать партийные программы с целью убедиться, что это так. Ничего другого в них не найдем, это известно заранее. Заранее известно и то, что программы партий будут различаться между собой по поводу мер, которые предлагается реализовать для достижения лучшего будущего. Нужно ли обычному избирателю вникать в эти различия, порой довольно тонкие и сложные? Нет. Реальная демократия устроена таким образом, что у избирателя есть подсказка, позволяющая сэкономить усилия. Это название партии. Революционность ранних исследований поведения избирателей в США состояла именно в том, что для подавляющего большинства людей важными оказались не программы и идеологии партий, а сами партии. В политической науке это называется «партийные идентификации». И это притом, что к партийной политике американцы, как и жители многих других стран, относятся с довольно сильным скепсисом. Это просто удобно. От республиканцев можно ждать одного, а от демократов другого. Проверять не нужно. Известно из опыта, как с тем кирпичом. Примерно так же обстоит дело и в Европе, только там место партийных ярлыков иногда занимают идеологические, «правые» и «левые». Большого идейного содержания за этими ярлыками не стоит. Просто это удобные устройства для выбора.

Вы никогда не задумывались над связью между двумя обстоятельствами: (1) тем, что российская демократия в 90-х гг. так и не заработала, и (2) тем, что в России тогда не сложилась партийная система, так что даже «партии власти» на каждые следующие выборы вылезали под новыми названиями? Задумайтесь. Эта связь — прямая. Но лучше поговорим о печальной судьбе российской демократии в последние годы. Теперь партии исключительно стабильны, состав их не меняется, в программах их всегда одно и то же. Значит ли это, что избирателю стало легче делать выбор?

Нет, не значит. Потому что одних ярлыков недостаточно, нужна подтвержденная опытом вера избирателя в то, что партии способны выполнить свои обещания, и в то, что от этого самому избирателю станет лучше. Но с российскими «оппозиционными» партиями это не так. Некоторые верят, что КПРФ может вернуть нас в социалистические времена, но многие в это не верят, а многим другим этого не надо. Некоторые верят, что Жириновский — единственный честный политик, бескомпромиссный борец с правящими кругами, но для большинства это — шутка. Некоторые верят, что «Справедливая Россия» чем-то отличается от «Единой», но для большинства это крайне сомнительно. О «малых партиях» и говорить нечего, чего уж они там могут. И остается «Единая Россия», «партия реальных дел». Она ведь и правда такая, если учесть, что никому другому никаких дел делать просто не позволено.

В условиях электорального авторитаризма, т. е. режимов вроде современного российского, использующих в качестве декораций демократические институты, задача партий состоит в том, чтобы не столько ориентировать, сколько дезориентировать избирателей. Многие исследователи таких режимов отмечают одну особенность: не оправданное прямой политической целесообразностью стремление партий власти получить как можно больше мест в парламентах. Казалось бы, зачем? Реальная власть в таких режимах принадлежит, как правило, президентам. Роль парламентов сугубо декоративная, законодательная работа идет в совсем других местах. Но даже в тех случаях, когда расклад сил в парламенте важен, достаточно простого

большинства. 50% + 1 депутат — это уже формула успеха. Конечно, бывают законы, принимаемые квалифицированным большинством (как правило, это нужно для изменения конституции), но такие законы обычно проталкиваются президентами без проблем.

Тем не менее, авторитарные режимы чуть ли не соревнуются в том, у кого партия власти получит больше мест. Правда, предельный сценарий — когда партия власти «выигрывает» все места — реализуется довольно редко. Примеры такого развития событий имеются (скажем, Республика Джибути), но логики в этом сценарии мало. Если цель выборов состоит в том, чтобы создать имитационный парламент, то без имитационной оппозиции, в общем-то, не обойтись. В некоторой мере триумфальные успехи партий власти объясняются логикой административного азарта. Если результаты выборов можно подделывать, а критерием успеха для организаторов выборов служит доля голосов, приписанных партии власти, то между этими исполнителями начинается конкуренция за «лучший результат». Но определенная логика в стремлении к сверхбольшинству все-таки есть. Как отмечают исследователи, за ним стоит вполне рациональное соображение о том, что выборы должны продемонстрировать как собственному населению, так и Западу (для которого, в значительной мере, и разыгрывается спектакль) единодушную поддержку курса исполнительной власти, а значит — отсутствие жизнеспособных альтернатив. Это — так называемая «сигнальная» функция авторитарных выборов, и она довольно важна. Но если партии нужны именно для того, чтобы подавать сигналы такого рода, то вся партийная система должна соответствовать этой цели: «оппозиционные партии» должны находиться под контролем властей и быть непривлекательными для избирателей. В оптимальном случае они должны быть «нишевыми» партиями, заведомо способными привлечь голоса узких, по определению ограниченных слоев населения. С детской непосредственностью этот подход реализован в Габоне, где главная «оппозиционная» партия называется «Национальное объединение лесорубов». Конечно, лишь немногие габонцы — лесорубы, и не все лесорубы проголосуют за эту партию. Но так оно и надо.

Может ли авторитарная партийная система стать средством для того, чтобы граждане выразили свои политические предпочтения? Такие случаи крайне немногочисленны. Наиболее показательный из них — это переход к демократии в Бразилии. В 1964 г. в стране была установлена военная диктатура. Новые правители запретили все существовавшие в стране партии и разрешили создание двух новых: правительственного Альянса национального обновления (АРЕНА) и «оппозиционного» Бразильского демократического движения (МДБ). Многие видные оппозиционеры отказались войти в МДБ, мотивируя это нежеланием поддерживать демократический фасад режима, а других туда никто и не приглашал. Они принимали участие в уличных акциях и даже в вооруженной борьбе. Однако эти формы протеста были подавлены властями. Первые опыты участия МДБ в выборах были безуспешными — именно потому, что для большинства избирателей настоящей оппозицией оно не было. Скажем, на выборах 1970 г. за АРЕНА проголосовали 48,4% избирателей, за МДБ — 21,3%, а 30,3% опустили в урны недействительные бюллетени. В результате правительственная партия получила подавляющее большинство мест в Конгрессе. Однако уже на выборах 1974 г. отношение избирателей к МДБ — не в последнюю очередь из-за провала альтернативных форм протеста — изменилось. Победа была вновь за АРЕНА (40,9% голосов), и если результат МДБ резко улучшился (до 37,8% голосов), то произошло это в значительной мере из-за того, что сократилась до 21,3% доля испорченных бюллетеней. И хотя большинства в Конгрессе МДБ не выиграло, оно было близко к победе. Еще более угрожающими для властей стали результаты следующих выборов. Рассудив, что избежать поражения можно путем раскола оппозиции, военные разрешили регистрацию новых партий. Однако существенных улучшений для АРЕНА это не принесло. Напротив, уступки способствовали как усилению легальной оппозиции, так и восстановлению нелегальной. По стране прокатилась волна уличных акций и забастовок. В 1985 г. президентом Бразилии был избран представитель МДБ. Правлению военных пришел конец.

Есть и другие примеры медленной эволюции электорального авторитаризма в направлении демократии: Мексика, Сенегал, возможно Малайзия. Это долгий путь. Успех на нем отнюдь не гарантирован. Скажем, в Индонезии три десятилетия имитационных выборов так и не привели к изменениям. И если сейчас там демократия, то установилась она не как следствие эволюции режима, а в результате массовых волнений и отказа армии поддержать диктатора Сухарто, который как раз собирался на новый срок, мотивируя это необходимостью твердого руководства в условиях кризиса. По такому сценарию прошли и недавние революции в Тунисе и Египте. Чтобы переход к демократии был не только скорым, но и относительно безболезненным, нужно обеспечить свободу политических объединений.

7. СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ — КЛЮЧ К ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Мао Цзэдун рекомендовал «ухватиться за решающее звено и вытянуть всю цепь». Я думаю, что решающее звено современной российской политики — это отсутствие конкуренции, а значит политической подотчетности. Российский чиновник может делать что угодно, но санкции наступают только тогда, когда он заходит слишком далеко и начинает задевать интересы своих собратьев по классу. Без открытой политической конкуренции эту ситуацию не изменить. А механизм конкуренции один — это состязание партий на выборах. Без реальных партий выборы не имеют смысла, не поддаются техническим улучшениям, будь то полупрозрачные урны или всякие электронные примочки. Они обречены оставаться фикцией. Увы, партий в России нет. Между тем неустойчивость партийной системы отнюдь не безобидная вещь. Политическая подотчетность исчезает: с кого спрашивать? И это было плохо для рядовых граждан, а для власть имущих, в принципе, вполне удобно. Современный российский правящий класс, хоть теперь они и не любят об этом вспоминать, сформировался именно на выборах 90-х гг. Но в конце десятилетия наступило прозрение. Оказалось, что с неустойчивой партийной системой у власти могут вдруг оказаться злые завистники, которые возьмут да и отберут все нажитое непосильным приватизационным трудом.

И вот новая российская администрация взялась за решение проблемы. Появляется закон о политических партиях. Основная

идея этого документа с самого начала состояла в том, чтобы ограничить возможности создания партий, а за счет этого придать устойчивости тем, которые уже существуют. Это был, по большому счету, идиотизм — привязать регистрацию партий к их численности. Однако надо признать, что требования были установлены не то что мягкие (понятно, что на момент принятия закона десятью тысячами членов могла реально похвастать лишь КПРФ), но вполне выполнимые. Взявшись за работу, бравае политтехнологи живо настрогали четыре десятка партий.

Тучные всходы закона о политических партиях были пожаты на думских выборах 2003 г. Партий было много, но не слишком; некоторые из них отличногодились для оформления всяких кремлевских спецназов в избирательные блоки; были и другие, неприятные, но с ними справился телевизор. Это был зенит манипулятивной системы, которую окрестили «управляемой демократией». При всех своих недостатках она была, несомненно, лучше нынешней: гибридный режим, в котором элементы демократии находились в некотором равновесии с авторитарными элементами. Равновесие, однако, оказалось неустойчивым. Дело в том, что партии, созданные в манипулятивных целях, дальше живут сами по себе. При наличии у них хоть каких-то ресурсов и конкурентной среды, в которой можно эти ресурсы использовать, они начинают стремиться к автономии от своих реальных создателей. Это произошло не только с «Родиной», которая, как-никак, преодолела барьер, но и с такими ничтожными проектами, как «Партия пенсионеров». И вот осенью 2004 г. «Единая Россия» начинает стремительно проседать на региональных выборах. А тут такое вокруг: монетизация, Украина, неотвратимое приближение президентских выборов без Путина. На них, ясное дело, опять появился бы шанс у злых завистников, которые... (см. ранее). Страшно.

Новая редакция закона о политических партиях все расставила по местам. Во-первых, невыполнимые требования к численности партий теперь были установлены с колоссальным запасом: 50 тысяч. То есть, попросту говоря, создать новую партию стало невозможно. Во-вторых, эти требования были распространены на все существующие партии. В-третьих, на

основе новой редакции закона была жестко регламентирована проверка численности партий регистрационным органом. Теперь партии можно было ликвидировать, что и произошло в массовом порядке осенью 2006 г. Остатки добились в последние годы. Теперь их семь. Правда, волна нанодемократизации при Дмитрии Медведеве (когда он еще делал вид, что не просто греет место) дала новые возможности: если сначала надо было прыгнуть на 10 метров в высоту без шеста (50 000), то потом — на 9 (45 000), а с 2012 г. планку обещали снизить до восьми (40 000).

Смысл закона о политических партиях состоит в том, что он ликвидирует одну из фундаментальных конституционных свобод — право на свободное политическое объединение. Его практическое последствие — это ликвидация политической конкуренции. Политические партии могут реально состязаться за власть лишь в ситуации, когда они от этой власти автономны. Но организация, которая в любой момент может быть ликвидирована за несоответствие невыполнимым требованиям, не может быть автономной по определению. Например, каждый раз, когда я узнаю о новом удивительном решении федерального руководства партии «Яблоко», я вспоминаю рассуждение, которым Григорий Явлинский иногда меланхолично делится с публикой: вот-де Путин мог ликвидировать «Яблоко» еще в 2006 г., но почему-то не стал... А почему не стал? Потому что устраивают. Селекция в семерку была жесткой, кому-то повезло (скажем, могли быть не «Патриоты России», а какая-нибудь «Партия социальной защиты»), кого-то ликвидировать труднее, чем других, но функционально — каждый на своем месте. Главное — отсутствие угрозы для «Единой России» и наличие ниши без перспектив расширения. Скажем, у КПРФ есть некий круг сторонников, которых за ЕР голосовать не заставишь, да и не надо, но надо заботиться об их сохранении. А чтобы тщательнее заботилась, к КПРФ приставлена «Справедливая Россия», для возможного перехвата. Чуть более сбалансированные, но сходные отношения между «Яблоком» и «Правым делом». У Жириновского есть свои сторонники, которые «Единую Россию» ненавидят как партию начальства, за КПРФ не хотят голосовать, но стали бы, если бы Жириновского не было. Существенно воз-

расти количество жириновцев не может. Это статичная, почти биологически зафиксированная величина.

И вот сидят они по своим ячейкам в виварии. И цель их состоит вовсе не в том, чтобы бороться за власть — что за шутки? — а в том, чтобы из ячейки не выгнали. С такими и церемониться нечего. Зачем, скажем, считать голоса на выборах, если можно каждой партии заранее определить какую-то долю мест? Так и происходит. Вы думаете, что после выборов региональных законодательных собраний в октябре 2009 г. они возмущались фальсификациями? Бросьте! Если бы их волновали фальсификации, попытались бы что-то сделать для их предотвращения. Проблема была исключительно в том, что обделили местами, дали меньше положенного «по понятиям». Их главная надежда, что добрый президент исправит перекосы на местах. К нам, избирателям, это не имеет отношения.

8. ПАРТИЙНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО ПО-РОССИЙСКИ: МИССИЯ НЕВЫПОЛНИМА

Так можно ли создать политическую партию, строго следуя федеральному закону? К этой цели ведут несколько шагов, каждый из которых чреват подводом. Но начать несложно: нужно сформировать организационный комитет не менее десяти человек. Оргкомитет сообщает о себе в Минюст путем подачи туда нескольких бумажек, а также гражданам России путем публикации сообщения в прессе. Теперь за работу. Нужно подготовить учредительный съезд. Главная проблема со съездом состоит в том, что для его проведения нужно во многих субъектах Федерации (чем больше — тем лучше) провести собрания граждан, которые, собственно, и делегируют кого-то из участников на съезд. При этом, напомню, партии еще нет.

Очевидно, предполагается, что собрания граждан по всей необъятной России проводят сами члены оргкомитета. Именно им вменяется в обязанность не просто провести собрания (для чего, кстати, в каждом из регионов нужно арендовать помещение), но еще и позаботиться о том, чтобы протоколы собраний в точности соответствовали ожиданиям чиновников Минюста. Тут есть сложность. С одной стороны, партии еще нет, а значит, нет и ее региональных отделений. С другой стороны, съезд будет признан легитимным, только если делегаты на съезд избраны с соблюдением определенной нормы представительства. В такой ситуации членам оргкомитета, будь

они даже гениями пунктуальности и осмотрительности, невозможно подготовить документы так, чтобы к ним нельзя было придаться.

А между тем, документы на этом этапе — самое главное. Особенно тщательно должны быть оформлены материалы съезда, если организаторы все-таки умудрились его провести. Все цифры в протоколах должны сходиться до мелочей; все формы заполнены с абсолютной тщательностью. Иначе съезд не признают легитимным. Но это будет потом. Сейчас лидерам учрежденной партии надо подать в Минюст целую кучу бумаг. Прежде всего, это материалы съезда — протоколы, а также принятые на съезде программа и устав партии. В законе о политических партиях содержится информация о том, что примерно должно быть написано в уставе. Но у чиновников могут быть на этот счет гораздо более конкретные представления, узнать о которых заранее невозможно. Кроме того, эти представления меняются. Скажем, учредители «Великой России» просто скопировали устав «Справедливой России», но это им не помогло. С программой попроще, однако и в ней чиновники могут обнаружить нечто такое, что, по их мнению, не соответствует какому-то из действующих законов.

Но самое главное в комплекте документов для Минюста — это заверенные копии протоколов конференций региональных отделений партии. Конференции должны быть проведены не менее чем в половине регионов. Именно эти протоколы чиновники изучат на предмет того, выполняется ли главное, по действующему законодательству, требование к партии: 45 тысяч членов, при этом более чем в половине регионов численность отделений должна превышать 500 человек, а в остальных — не меньше 150. Юмор ситуации состоит в том, что этой гигантской численности партия должна достичь меньше, чем за полгода после учредительного съезда. Потом истекает срок подачи документов в Минюст, и начинай все сначала.

После подачи документов Минюст начинает думать о том, зарегистрировать партию или нет. Раздумья приобретают несколько практических воплощений. В основном это работа с документами, в каждом из которых можно при желании найти

какой-нибудь недочет. Но если недочеты не обнаруживаются — ничего страшного. Потому что можно еще проверить достоверность сведений, содержащихся в документах. Можно найти, например, каких-нибудь людей, которые по документам участвовали в учредительном съезде, а теперь говорят, что не участвовали. Однако гораздо лучше уличить партию в фальсификации членской базы. Этим занимаются, главным образом, региональные регистрирующие органы. Люди там усердные, не лентяят проверить заявления о вступлении в партию, вчитаться повнимательнее. Обнаружить, например, несовершеннолетних. Или, скажем, людей, которые вовремя не сменили паспорта. Или паспортные данные какие-то неправильные. Скажем, адрес — «ул. Хрулева», а должно быть — «улица генерала Хрулева». Иногда идут еще дальше, обзванивают членов партии, заходят домой (в 2006 г. случалось, в сопровождении милиции). Некоторые отрицают, что подавали заявление. Так или иначе, закон не устанавливает, сколько именно членов должно быть забракковано. Десяток найдется, прощай, региональное отделение. Пяток отделений закрыли — нет партии.

На самом деле способ зарегистрировать партию — только один. Надо договориться с президентской администрацией. Тогда будет дано распоряжение Минюсту. Минюст проведет по региональным управлениям. После этого надо найти специального человека-политтехнолога, который подготовит все документы под ключ — от протоколов съезда до заявлений о вступлении в партию. обойдется это недешево. Более того, поскольку почти все документы будут сфальсифицированными, в дальнейшем — если лидеры партии что-то сделают неправильно — к делу можно будет вернуться. Но если вам нужна зарегистрированная партия, то другого пути просто нет. Потому что если не договориться, то документы будут читать еще до регистрации, а закон устроен так, что в них обязательно найдут что-то не то.

Но главное — численность. Собрать 45000 реальных членов очень трудно. На идеологии и лозунгах, какими бы привлекательными они не были, это просто невозможно. Одна лазейка состоит в том, чтобы обзавестись какими-нибудь массовыми общественными организациями, занимающимися распределе-

нием государственных материальных благ. Дайте мне Всероссийское общество глухих, и этого хватит на две-три партии. Беда в том, что все эти организации зависят от государства и без одобрения властей работать с вами не станут. Но главное то, что глухие тоже люди. Они, как все, могут делать ошибки в заявлениях, неправильно заполнять протоколы, бояться полиции. Парадокс российского законодательства о партиях в том, что оно, вроде бы, предполагает наличие у партий реальных членов, но единственный способ создать партию — это сфальсифицировать данные о численности. А это можно сделать только с одобрения властей.

9. КАК РЕГИСТРИРОВАТЬ ПАРТИИ?

Действующее законодательство ограничивает свободу объединений непреодолимым барьером в 45000 членов, так что закон о политических партиях было бы правильнее называть законом о запрете на создание партий. Абсурдность ситуации усугубляется тем обстоятельством, что барьер установлен по неадекватному основанию. Время расцвета массовых партий с большим количеством членов — середина прошлого века. С тех пор массовые партии медленно, но неуклонно вымирали и сейчас сохраняются лишь в немногих западноевропейских странах с сильными традициями партийного активизма. Их нет ни в одной из новых демократий. Но партийные системы там существуют, зачастую довольно устойчивые и отнюдь не атомизированные¹. Примеров множество: от Венгрии до Монголии. Массовая членская база была нужна лишь в особых исторических условиях, которые давно ушли в прошлое. Но партии существовали до возникновения этих условий и остались после их исчезновения, потому что без них, как показывает исторический опыт, представительная демократия возможна только в крохотных островных государствах вроде Науру или Палау. По своей природе партии — это не членские, а электоральные

¹ Атомизированная партийная система — это система, характеризующаяся наличием многих, в том числе и внесистемных, политических партий, которые не пользуются более или менее значительным влиянием. — *Ред.*

организации. Их главная функция — участие в выборах, т. е. непосредственная работа с избирателями, независимо от того, есть ли у них членские билеты. За счет каких именно организационных механизмов осуществляется эта функция, совершенно неважно.

Таким образом, ограничения на создание партий по признаку наличия у них массовой членской базы представляют собой нелепый анахронизм и должны быть отменены. Значит ли это, что можно обойтись вообще без ограничений? Это возможный вариант. В некоторых странах партии регистрируются в уведомительном порядке, т. е., практически, без всяких предварительных условий. Есть сторонники такой модели и в России. Я к их числу не принадлежу. Не буду рассказывать ужасы про «лихие 90-е», когда поле партийных альтернатив было нестабильным и перегруженным созданными под сиюминутные цели «проектами», которые были непонятными для большинства граждан. Ограничусь общим рассуждением.

Конкурентная политика, даже в близких к идеалу вариантах, содержит в себе манипулятивный элемент. Чтобы побеждать на выборах, политики прибегают к плутовским приемам. Это нормально. При этом у них есть стратегическое преимущество над основной массой избирателей. Действительно, для политиков участие в выборах — профессия, а для избирателей — разовое и, в общем, периферийное событие. Ситуация примерно такая же, как с неопытными инвесторами на фондовом рынке, которые часто оказываются жертвами профессиональных спекулянтов. Я не склонен драматизировать эту манипулятивную составляющую политической конкуренции. Как правило, политикам удается обмануть не столько широкую публику, сколько друг друга. И пусть себе. Но одна форма манипуляций — сознательный уход от политической ответственности — неприемлема для общества. А между тем, слишком легкие условия входа на электоральное поле ведут именно к тому, что политикам становится выгодно постоянно мигрировать из одной партии в другую, новую, не отягощенную грузом невыполненных обещаний и нерешенных задач. Это отнюдь не новое явление. Соответствующий ему термин — «трансформизм» из итальянской поли-

тической практики XIX столетия. Не секрет, что многие нынешние единокороссы когда-то состояли в других партиях — ОВР, НДР, «Выборе России». Где те партии? Кто выполнил их обещания? Зрелые демократии пришли к правовым ограничениям, призванным блокировать этот дефект.

Здесь развилка возможностей. Если задача состоит в том, чтобы создать преодолимый, но не символический барьер для участия в выборах, то установить его можно в двух местах. С одной стороны, можно регистрировать партии без особых условий, но ограничить возможности их участия в выборах избирательным залогом, сбором подписей или иными препятствиями. Именно по этому пути пошли, скажем, в США, где партий сотни, но выдвинуть кандидата на федеральных выборах довольно сложно. С другой стороны, можно затруднить создание партий, но предоставить тем, которые уже созданы, неограниченные возможности для выдвижения кандидатов. Допустимы и комбинации этих вариантов, но если рассматривать их в чистом виде, то я за второй. Дело в том, что регистрирующие органы — идет ли речь о регистрации партий или кандидатов для участия в выборах — всегда будут испытывать сильный соблазн отказать по политическим соображениям. Это не поддается институциональной блокировке. Однако можно минимизировать опасность того, что эти соображения будут иметь сиюминутный и местный характер, ограничить возможности частного произвола. И тогда лучше подходит второй механизм. Я полагаю, таким образом, что партии надо регистрировать на федеральном уровне, предоставляя им — самим фактом регистрации — право на участие в любых выборах без дальнейших ограничений.

Приемлемый порядок регистрации партий — петиционный. Это значит, что в поддержку регистрации должно высказаться определенное число граждан России, которые считают себя ее сторонниками или просто находят ее существование полезным. В принципе, их мотивы не должны никого волновать. Частное дело. Думаю, что достаточно было бы собирать по 2000 подписей, возможно — с территориальным ограничением, когда, скажем, нельзя было бы собирать более 200 из них в одном регионе,

возможно — с условием, что один человек не может поддержать создание более одной партии. Я представляю, с каким гомерическим хохотом выслушают это предложение маститые политехнологи, одним из основных профессиональных занятий которых издавна стала фабрикация подписей. Что ж, это проблема. Видимо, принимая во внимание укоренившиеся традиции мошенничества, надо будет верифицировать подписи. К счастью, в России есть служба, которая именно этим и занимается — нотариат. Регистрирующий орган не должен принимать в верификации подписей никакого участия.

Таким образом, базовый механизм создания федеральной партии выглядел бы следующим образом. Сначала регистрируется оргкомитет, он печатает за свой счет бланки петиции и раздает их потенциальным сторонникам, те подписывают и нотариально заверяют подписи, а потом возвращают заполненные таким образом бланки в оргкомитет. Когда набирается нужное количество, создатели партии отдают в регистрирующий орган комплект подписанных петиционных бланков. После этого партия должна быть зарегистрирована, а список лиц, подписавших петицию, публикуется в Интернете. Конечно, регистрирующий орган может пойти на какие-то увертки, но, вообще-то, это будет трудно, потому что его роль в процессе чисто техническая.

10. ЧТО ДЕЛАТЬ С ТЕМИ ПАРТИЯМИ, КОТОРЫЕ УЖЕ ЕСТЬ?

Вопрос сложнее, чем кажется. Восстановление свободы политических ассоциаций — это конституционное требование, для реализации которого нужны лишь политическая воля и приемлемое институциональное решение. Но судьба имеющихся партий зависит от будущего политического контекста, и вдаваться во всякие сценарии демократизации мне сейчас не хочется. Вкратце скажем так: демократизация будет продуктом взаимодействия между нынешними властями, т. е. правящей группой в целом, и какой-то «несистемной», не интегрированной в нынешний порядок, оппозицией. Формы этого взаимодействия предсказать трудно. Это может быть классический диалог типа «круглого стола», или превентивное реагирование властей, или какое-то конфликтное решение. Факт состоит в том, что имеющиеся партии не будут играть в этом особой роли — ни «Единая Россия», ни «парламентская оппозиция».

По своей природе «Единая Россия» — это «партия власти», т. е. инструмент электорального и законодательного контроля. С ее помощью исполнительная власть решает технические задачи сбора голосов на выборах (ведь за кого-то нужно эти голоса подавать) и принятия нужных законов. Для лидеров и актива «партии власти» такое положение — источник карьерных и материальных выгод, которые могут оказаться под угрозой в условиях перемен. А поскольку собственной повестки дня, отдельной от стратегических ориентиров руководства, у «партии

власти» не может быть по определению, то главными ее приоритетами становятся сохранение и расширение имеющихся привилегий в рамках существующего порядка. Поэтому неудивительно, что, когда зашла речь об идеологическом самоопределении, «Единая Россия» выбрала консерватизм. Но ее позиции вовсе не укладываются в рамки этой традиционной идеологии, основанной на ценностях свободы предпринимательства и труда, семьи и национальной традиции. Во всех своих реальных проявлениях «Единая Россия» — это реакционная сила, стремящаяся к сохранению существующего авторитарного порядка. За все время болтовни о «модернизации» не было ни единого признака, который позволил бы заподозрить «Единую Россию» в чем-то ином.

Что касается «оппозиционных партий», то их положение двойственно. Будучи в какой-то мере жертвами системы, которая отводит им жалкую роль постоянного и ничтожного меньшинства в законодательных собраниях, они эту роль ценят и, как показали события осени 2009 г., готовы к протесту лишь тогда, когда власть нарушает правила игры. Кроме того, они получают от системы и довольно ощутимую выгоду, которая состоит в закреплении за ними монополии на представительство отдельных политических секторов. Скажем, украинская компартия с трудом пережила вторжение «Блока Юлии Тимошенко» в левую нишу. КПРФ может не беспокоиться по поводу таких угроз. Правда, против нее пытается работать «Справедливая Россия», однако у коммунистов есть все основания не относиться к этому всерьез. А возникновения сильной левоцентристской партии власти не допустят. Кроме того, у КПРФ есть возможность собирать голоса тех идеологически далеких от нее избирателей, которые разумно считают, что из всех «оппозиционных партий» КПРФ обладает наиболее высоким уровнем автономии.

Значит ли все это, что судьба имеющихся партий совершенно не имеет значения? Полагаю, нет. История показывает, что в тех случаях, когда демократизация уже начата по инициативе и при участии основных политических сил, партии-сателлиты могут сыграть некоторую положительную роль. Вспомним де-

монтаж коммунистического режима в Польше в 1989 г. Польская крестьянская партия и Демократическая партия Польши были марионеточными организациями в куда большей степени, чем КПРФ и ЛДПР. Тем не менее, они перешли на сторону Валенсы, когда сочли, что этот ход оправдан настроениями за стенами парламента. Попросту говоря, этот ход давал им надежду на будущее. Дальнейшая судьба партий-сателлитов сложилась по-разному: ДПП исчезла бесследно, а ПКП (PSL) и сейчас является одной из важнейших партий Польши. Однако гораздо важнее другое. Говоря о «партиях», ныне интегрированных в авторитарный порядок, мы забываем, что они реально существуют как сформировавшиеся предпочтения значительных групп избирателей. Думаю, немногие усомнятся в том, что «Единая Россия» получает свои фантастические проценты не только в результате фальсификаций и давления на избирателей, но и потому, что многие за нее действительно голосуют. То же касается КПРФ, ЛДПР и некоторых других. Эти элементы упорядоченности в предпочтениях избирателей заслуживают сохранения. Обращаясь к опыту прошлых демократизаций, можно сказать, что авторитарное наследие играет довольно значительную роль в формировании новых партийных систем. Почти во всех восточноевропейских странах точкой кристаллизации послужили бывшие коммунистические партии. Партии-преемницы правых авторитарных режимов сыграли значительную роль в формировании партийных систем Бразилии, Чили, Испании и других стран. В Бразилии по-прежнему важна «Партия демократического движения», которая сформировалась в условиях авторитаризма, приняв продиктованные властями правила игры, но авторитаризм успешно пережила и даже сыграла центральную роль в восстановлении демократии.

Таким образом, имеющиеся партии в основном бесполезны для демократизации, но в случае, если она все-таки произойдет, они могут сыграть полезную роль. Очевидно, что «Единая Россия» будет вредить в меру способностей всем демократическим начинаниям. Но общественная потребность в партии, выражающей интересы правящего ныне класса и его клиентов, останется и после отказа от авторитаризма, и тогда «Единая Россия»

сможет действительно трансформироваться в социально-консервативную правоцентристскую партию. Захочет ли — отдельный вопрос. Скорее всего, разбежится. Но для перспектив демократизации сохранение «Единой России» будет лучшим решением, чем формирование такой же партии с нуля. Институциональное наследие, даже плохонькое, надо ценить. Ясно, что демократические перспективы есть и у нынешних «оппозиционных» партий.

Практический вывод таков. Во-первых, нужно отказаться от разговоров о люстрации¹ — и не только из философских соображений, но и потому, что чем скорее межпартийная конкуренция в демократической России примет упорядоченный характер, тем лучше, и имеющиеся партии могут сыграть в этом положительную роль. Во-вторых, регистрация всех имеющихся партий должна быть сохранена. Я не сомневаюсь, что для большинства из них сбор 2000 подписей в поддержку регистрации не составил бы проблемы, но в данном случае это необходимо для того, чтобы гарантировать сохранение за ними их названий и атрибутики. Что хорошего, если бы название КПРФ было перехвачено в процессе перерегистрации какой-то группой авантюристов? Кроме того, было бы справедливо восстановить без дополнительных условий регистрацию всех партий, которые были ликвидированы судебными решениями весной 2007 г. за невыполнение требований по численности. Это Республиканская партия Российской Федерации (ликвидацию которой признал незаконной Европейский суд по правам человека), Российская коммунистическая рабочая партия и некоторые другие.

¹ Люстрация — практика, состоящая в законодательном ограничении прав некоторых категорий лиц, выделяемых по профессиональным, партийным, религиозным или иным признакам. — *Ред.*

11. МОЖЕТ ЛИ «ЕДИНАЯ РОССИЯ» СТАТЬ НОРМАЛЬНОЙ ПАРТИЕЙ?

Что такое «Единая Россия»? Есть популярный вариант ответа на этот вопрос: «Партия жуликов и воров». Не могу сказать, что этот вариант — неправильный. Коррупция — системное свойство современной российской государственности. Поэтому всякие разговоры о том, что ее можно устранить путем чисток этого аппарата, ужесточения наказаний, дальнейшего роста и без того уже немалых официальных доходов чиновничества и т. д. — пустая болтовня. Есть только один способ сдерживать коррупцию: контроль над бюрократией со стороны внешней, политической инстанции. И поскольку такие распространенные в прошлом способы, как самодержавная монархия или коммунистическая диктатура, ныне в России недоступны, у нас есть только один путь к очищению от коррупции — демократия.

Проблема с мемом¹ «Партия жуликов и воров» в том, что по смыслу он относится не к «Единой России», а к российской политической системе в целом. Несомненно, что «партия власти» является довольно важным элементом этой системы. Но этот элемент вторичен. Основу коррупционного порядка составляет исполнительная власть. Функции «Единой России» — довольно ограниченные. Они состоят в том, чтобы собирать голоса на

¹ Мем (англ. *meme*) — единица передачи культурной информации, распространяемая от одного человека к другому посредством имитации, научения и др. — *Ред.*

выборах представительных собраний (включая Госдуму), а потом принимать законы в интересах исполнительной власти. «Партии власти» существуют не только в условиях авторитаризма, да и начальная фаза существования «Единой России» приходится на период, когда демократические институты в стране еще не были демонтированы. Функции электорального и законодательного контроля, о которых сказано выше, свойственны «партиям власти» во многих президентских системах. Переход к авторитаризму, который произошел в России примерно в середине нулевых годов, состоял не в превращении «Единой России» в «партию власти» — она уже создавалась в этом качестве — а в колоссальном усилении исполнительной власти.

Последствия этого для самой партии не были такими однозначными, как может показаться на первый взгляд. Действительно, зачистка политического поля в сочетании с массовыми фальсификациями на выборах привела к тому, что «Единая Россия» стала выигрывать все без исключения выборы, доминировать во всех законодательных собраниях. Но понятно, что это — заслуга не партии, а исполнительной власти. Прямо скажем, роль «Единой России» в современной российской политической жизни ничтожна. Это сказывается во всем. Например, в фактическом отсутствии у нее национального руководства. Формальным лидером «Единой России» считается премьер-министр, который в партии не состоит и периодически высказывается о ней в том духе, что паршивенькая, но лучше-то все равно нет. Ведущую роль в руководстве «Единой России» с момента ее основания играл Борис Грызлов — человек, вероятно, не лишенный каких-то достоинств, но убедительно доказавший, что проявить эти достоинства на поприще публичной политики он не способен. Понятно, он был «смотрящим» от узкого круга путинских приближенных. В регионах парторганизации «Единой России» полностью подчинены губернаторам. Это и понятно: именно они обеспечивают партии большинство голосов на выборах. Влияние «Единой России» на процесс назначения губернаторов, пусть и признанное законодательно, в действительности невелико: решение принимается совсем в других местах. У «Единой России» нет и не может быть идео-

логии. Не может быть идеологии у партии, которая обречена во всем поддерживать исполнительную власть. А она у нас «прагматическая», ей идеологические ограничения не нужны.

Охотно допускаю, что большинство единороссов находит такое положение дел вполне удовлетворительным. Но если все-таки говорить о «Единой России» как о партии, то ее перспективы, при сохранении этой ситуации, довольно печальные. Попросту говоря, Кремль ее сдаст в тот самый момент, когда сочтет это политически полезным. Процесс уже пошел: создан «Общероссийский народный фронт». Прагматизм. Надо сказать, что в большинстве подобных режимов партии власти меняются, как перчатки. Старые бесследно исчезают, создаются новые.

Оказавшись в конкурентной среде, «Единая Россия» должна была бы измениться, и я полагаю, что это изменение пошло бы ей на пользу. Во-первых, она была бы вынуждена все-таки определиться с руководством, потому что реальную избирательную кампанию могут вести только реальные лидеры. По моим наблюдениям, среди единороссов достаточно много людей, обладающих и опытом, и способностями к публичной политике. В нынешней системе эти способности не востребованы. На поверхности телеэкрана плавают нечто такое, на что и смотреть неприятно, не то что голосовать за него. А тогда эти способности стали бы основанием для партийной карьеры. Во-вторых, только в конкурентной среде «Единой России» по-настоящему понадобится идеология. Можно сколько угодно повторять слово «консерватизм», но если выборы проходят так, как они проходят в современной России, то никакого значения это не имеет. Между тем консервативная идеология могла бы быть востребованной. В стране преобладают социально-протекционистские настроения, люди ждут от государства защиты, но нелепо считать эти настроения признаком левизны. В Европе (в Великобритании, Германии, Италии) государство всеобщего благосостояния было создано не социал-демократами, а консерваторами и христианскими демократами.

В-третьих — пусть это и покажется парадоксом — реальной партией «Единая Россия» может стать только в том случае, если утратит свое абсолютное большинство. Сейчас исполнительная

власть обеспечивает это большинство, а взамен требует от партии безоговорочной преданности. Требовать-то она будет и впредь, но без большинства у «Единой России» приобретет свободу для маневра, потому что в системе появится третий элемент — другие партии, с которыми надо будет договариваться. Так что «Единая Россия» вовсе не безнадежна для дела демократии в России. К сожалению, безнадежна исполнительная власть, от которой «Единая Россия» всесторонне зависит. Надеяться на то, что она сможет отстаивать или хотя бы осознать свои долгосрочные интересы, почти не приходится.

12. ДВУХПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА

Возможности влияния институциональной инженерии на партийную систему крайне ограничены; однако это касается только демократии. В условиях авторитаризма можно распустить большинство партий, запретить создание новых, а оставшиеся под угрозой роспуска или снятия с выборов сделать жалким придатком исполнительной власти. В России так и сделали. В результате с партиями все в порядке, если не считать того обстоятельства, что партий нет, а есть нечто иное, лишь отдаленно их напоминающее.

В условиях демократии не принимают законы, ограничивающие фундаментальные конституционные права, в том числе — свободу политических объединений. Поэтому трудно повлиять на состав участников политической жизни. Количество партий зависит от общественного запроса на них. В странах, использующих пропорциональную систему, в выборах обычно участвуют десятки партий. Но и при мажоритарной системе общее количество партий может быть значительным. Например, в Великобритании выдвигаются кандидаты примерно от сотни партий, хотя и не во всех округах.

Тут, однако, есть одна тонкость. Одно дело — общее количество партий, имеющих легальный статус, и совсем другое дело — количество важных партий, реально претендующих на власть. В большинстве стран таких партий мало. Чаще всего партии отбраковываются естественным путем, просто не выдерживают

конкуренции. Выживают сильнейшие. Однако можно поспособствовать такому ходу событий с помощью институциональной инженерии. Во-первых, давно известно, что мажоритарная система — точнее, система относительного большинства в одномандатных округах — помогает сильным партиям за счет слабых. Во-вторых, поскольку какие-то правила регистрации партий нужны (об этом я уже писал), то можно, не выходя за рамки основных демократических свобод, сделать эти правила довольно жесткими. Скажем, в США и Мексике очень легко создать местную политическую организацию, но общенациональную — чрезвычайно трудно.

Оба эти средства — сомнительные. Колоссальные недостатки мажоритарной системы известны, и на них мне еще предстоит остановиться. Что касается ограничений на создание партий, то они, даже в скромном масштабе, расходятся с базовыми ценностями демократии и поэтому нуждаются в сильном оправдании. Такое оправдание есть. Это — двухпартийная система, которой принято приписывать несколько важных достоинств. Во-первых, она облегчает избирателю выбор при голосовании. Во-вторых, она обеспечивает наиболее ясную модель чередования у власти, а значит — правительственной ответственности. В-третьих, она способствует политической стабильности. Таковы стандартные, наиболее распространенные аргументы. Так, значит, игра на снижение количества партий стоит свеч? Я так не думаю, а чтобы обосновать свою точку зрения, разберу эти аргументы по порядку.

Облегчает ли двухпартийность выбор при голосовании? Да, если есть ясные альтернативы. Но в той модели двухпартийной системы, которую обычно используют в качестве положительного образца (а это, прежде всего, американская модель), с этим проблемы. Борясь за среднего избирателя, партии стремятся сформулировать такие позиции, которые не оттолкнули бы его, не содержали бы в себе ничего кардинально отличающегося от позиций противника. Но если позиции партий по основным вопросам почти ничем не различаются, то задача выбора, стоящая перед избирателем, становится не легче, а сложнее. Есть и другая модель двухпартийности, которую не очень любят упо-

минать ее сторонники. В этой модели страна разбита на два противостоящих друг другу лагеря, позиции которых жестко очерчены и кардинально различаются. Такая модель типична для молодых демократий, особенно если они прошли через гражданские войны (Никарагуа), но встречается и как рудимент давних конфликтов в сравнительно зрелых демократиях (Греция, Испания). Здесь выбор очень ясный, но доступен он лишь приверженцам жестких идеологических позиций. Избиратели, заинтересованные в каких-то неординарных политических подходах, вынуждены к этим лагерям присоединяться. Реального выбора у них нет.

Мысль о том, что двухпартийность обеспечивает ясную модель чередования у власти, кажется очевидной. Но она строится на ложной послышке о том, что двухпартийная система в буквальном смысле состоит из двух партий. В США это, по большому счету, так. Однако другие аналогичные примеры можно найти по преимуществу в крохотных островных государствах. Реальная двухпартийность обычно предполагает существование третьих партий. Хорошо, если при этом одной из двух основных удастся выигрывать абсолютное большинство мест, как до недавнего времени было в Великобритании. Но даже и там дело кончилось тем, что третью партию пригласили в правящую коалицию. Получается так, что одна из основных партий уходит в оппозицию, а сравнительно маленькая, пользующаяся поддержкой небольшого числа избирателей, приобретает непропорционально большое влияние, потому что без ее участия невозможно сформировать правительство.

А что, если позиции этой партии таковы, что ни у одной из больших партий нет желания с ней сотрудничать, да и сама она такого желания не испытывает? Тогда выходом становится «большая коалиция» из двух основных партий. В Австрии, например, большая коалиция просуществовала больше десятка лет. Ни о какой ясной правительственной ответственности при этом говорить не приходится. Беда в том, что даже большая коалиция — не всегда приемлемый выбор. И тогда рушится третий аргумент в пользу двухпартийной системы — стабильность. К примеру, в Греции существуют фундаментальные, с глубокими

историческими корнями, противоречия между двумя основными партиями — консервативной «Новой демократией» и умеренно-левой ПАСОК. В большую коалицию им не хочется. При этом в выборах всегда участвует Компартия Греции, которую выводили-выводили институциональной инженерией, но вывести так и не смогли, потому что какая-то часть греков просто хочет за нее голосовать. В 80-х коммунистам нередко удавалось получить достаточно мест, чтобы блокировать создание однопартийных правительств, но самих их в коалицию никто не звал. Одно из последствий состояло в том, что на протяжении всего десятилетия Грецию лихорадило от постоянных политических кризисов. Другое последствие страна почувствовала только недавно, но зато в полной мере. Дело в том, что коммунисты не всегда использовали свою позицию в парламенте для развязывания правительственных кризисов. Довольно часто им удавалось выторговать у правящей партии, будь то «Новая демократия» или ПАСОК, значительные уступки. В результате даже консерваторам приходилось проводить политику, которая во многих отношениях была социалистической. Последствия этой политики, проводившейся десятилетиями без всякого учета экономических реалий, Греция пожинает сегодня.

Таким образом, преимущества двухпартийной системы — это, в значительной мере, фикция. Они не стоят того, чтобы целенаправленно эту систему насаждать.

13. СИСТЕМА С ДОМИНИРУЮЩЕЙ ПАРТИЕЙ

Речь пойдет о явлении, на которое политологи обращали внимание редко и с некоторым недоумением. Это — партийные системы с резким преобладанием одной партии, которая пользуется колоссальной поддержкой у избирателей, непрерывно или с небольшими перерывами находясь у власти в течение десятилетий. Иными словами, отсутствует чередование у власти, которое многие считают неперемнным признаком демократии.

Иногда такую систему — систему с доминирующей партией — просто выводят за скобки, не считая ее демократической. Действительно, системы, где не было чередования партий у власти, в основном существовали в условиях авторитаризма. Это значит, что политическая монополия поддерживалась за счет искусственных ограничительных мер: запретов на деятельность тех или иных устоявшихся партий, на создание новых или на их участие в выборах, фальсификации результатов выборов. Природа этих мер нам хорошо знакома: именно так поддерживается авторитаризм в современной России. Самые яркие исторические примеры — Египет и Сингапур. Но в некоторых других странах — той же Японии, Индии до 1977 г., современной ЮАР — искусственных ограничений на свободу союзов не было и нет, а выборы — вполне свободные. Политическая монополия — продукт волеизъявления избирателей. Неудивительно, что у современных российских пропагандистов системы с до-

минирующей партией в фаворе. Они похожи на авторитаризм, но авторитаризмом не являются. Выходит, и у нас демократия. Что и требовалось доказать. Иногда в таких доказательствах используются недобросовестные аргументы. Главный из них — искусственное подтягивание к этой категории стран, которые к ней не имеют отношения. Особенно не повезло Швеции: видимо, из-за особой, унаследованной еще из перестроечных времен популярности в нашей стране «шведской модели». Но в Швеции системы с доминирующей партией никогда не было. Достаточно сказать, что за весь послевоенный период Социал-демократическая партия (которой обычно и приписывают «доминирование») выиграла абсолютное большинство мест в риксдаге только один раз, в 1968 г. Поэтому шведские правительства, во главе которых находились социал-демократы, по существу носили коалиционный характер, и это накладывало серьезный отпечаток на их политику. «Шведскую модель» просто не понять без учета того обстоятельства, что у власти находились не просто социал-демократы, а социал-демократы в правительственной или парламентской коалиции с аграриями или с левыми социалистами. То же самое касается некоторых других стран в 50-х — 70-х гг. — например, Италии и Израиля.

Отличительная особенность системы с доминирующей партией — это такое положение самого сильного игрока, при котором коалиционные отношения с другими партиями ему не нужны. Подобных примеров в истории демократии не так уж много, но они есть. К огорчению российских пропагандистов, этими примерами, в основном, не пощеголяешь: Индия, ЮАР, Ботсвана. Откуда там взялась политическая монополия, понятно: Индийский национальный конгресс, Африканский национальный конгресс в ЮАР, Демократическая партия Ботсваны завоевали ее в борьбе против колониализма/апартеида. Эта борьба дала им и колоссальный политический авторитет среди избирателей, и ведущие позиции в органах власти, созданных после победы. Такого рода ресурсы не вечны. Как показал опыт Индии, они постепенно рассасываются. Но на это нужно время. И сравнивать этот опыт с российским бессмысленно: думаю, только самым безмозглым фанатам «суверенной демократии»

придет в голову называть «Единую Россию» авангардом русско-го национально-освободительного движения.

Но есть другой пример. Это Япония, где Либерально-демократическая партия почти непрерывно находилась у власти с момента создания в 1955 г. до поражения на прошлогодних выборах. При этом до 1993 г. у нее всегда было парламентское большинство. В авангарде освободительного движения ЛДПЯ не стояла. Она возникла путем слияния двух консервативных партий, в первые послевоенные годы ожесточенно грызшихся между собой. И это, конечно, чем-то напоминает обстоятельства создания «Единой России». Тем выше пропагандистская ценность примера.

Надо сказать, что японский случай — уникален. Другой страны, в которой политическая монополия продержалась бы так долго без отказа от демократии, нет. А уникальные случаи — это единственная категория случаев, для объяснения которых подходит излюбленная категория российских политологов: простите за выражение, «менталитет». Ну, вот так японцы устроены — иначе, чем все прочие люди. Повторить японский опыт в России можно было бы только в том случае, если бы русские были устроены таким же специфическим образом. Но, боюсь, в это немногие поверят. Русский, даже начитавшись хокку и танка¹, даже вдоволь позанимавшись икебаной, японцем не станет. Однако на некоторых особенностях японского опыта все же стоит остановиться. В его основе лежит то обстоятельство, что из довоенного периода Япония унаследовала иерархически организованный, чрезвычайно глубоко укорененный правящий класс. Практика показала, что искусственно разделить этот класс на партии, противопоставив их друг другу на политической арене, было слишком опасно. Конфликты заходили так далеко, что само дальнейшее существование этого класса оказалось под вопросом. Поэтому японская демократия пошла по пути внутрипартийного соревнования. С момента возникновения ЛДПЯ состояла из трех фракций, которые и чередовались у власти в Японии. Борьба между ними носила не скрытый,

¹ Хокку и танка — жанры японской поэзии. — *Ред.*

«аппаратный» характер. Это была открытая политическая конкуренция. В течение большей части послевоенного периода в Японии использовалась чрезвычайно редкая избирательная система, «единый непереходящий голос», которая позволяла кандидатам от одной партии реально конкурировать между собой.

«Единая Россия» доказала, что она не может пойти по этому пути. Ее назначение — обеспечивать монолитную поддержку исполнительной власти, а это значит, что внутрипартийные разногласия по сколько-нибудь существенным вопросам не могут выноситься на суд публики. Как только это случается, «Единая Россия» начинает проигрывать выборы, потому что происходит распыление административных ресурсов и такое оживление кампании, при котором удержать ведущие позиции она уже не может. Приходится ограничиваться имитационными «праймериз» и вялотекущей полемикой по второстепенным вопросам, которой занимаются «партийные клубы». Ни о каких фракциях применительно к «Единой России» говорить не приходится. Внутренние деления там, конечно, есть, но это персоналистские клики и аппаратные группировки.

Японская модель партийной системы больше не существует и в самой Японии. А в России она была бы возможна, если бы русские перестали быть русскими, а «Единая Россия» — «Единой Россией». Дальше обсуждать этот вариант ни к чему.

14. МНОГОПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА

Какая партийная система будет в демократической России? Ответ на этот вопрос, на мой взгляд, очевиден: многопартийная. Даже если первые свободные выборы дадут значительное преимущество какой-то одной партии, как это нередко бывает на раннем этапе демократии, то в дальнейшем важных партий будет все-таки несколько. Вопрос в другом: многопартийность в России уже была, в 90-х годах, и тогда она не работала. Как избежать повторения этой ситуации? Чтобы ответить, нужно разобраться в обстоятельствах, подорвавших развитие российских партий на предыдущем этапе.

Главным из них была, конечно, президентская система. Тезис, что сильная президентская власть несовместима с сильными партиями, общепринят в политической науке. США — не исключение из этого правила. Дело в том, что за фасадом устойчивой двухпартийной системы в Америке можно обнаружить 50 партийных систем отдельных штатов, не имеющих между собой почти ничего общего, кроме одного: во всех штатах партии организационно слабые, рыхлые и лишь эпизодически влияют на местную политику. Но и на общенациональном уровне роль партий невелика. В американских партиях нет ни членов, ни аппарата, ни централизованного руководства, ни парламентской дисциплины. С организационной точки зрения они не разваливаются только потому, что разваливаться-то особенно нечему. Главная сила, которая их поддерживает, — это

сформировавшаяся за двести лет привычка за них голосовать, так называемая «партийная идентификация» американских избирателей.

В новых, да даже и не в очень новых (например, латиноамериканских) демократиях такой привычки нет, и поэтому партийные системы тех из них, где принята президентская форма правления, нередко напоминают российскую образца 90-х гг.: масса мелких, постоянно трансформирующихся партий, зачастую различающихся между собой лишь именами лидеров. Такова, например, партийная система Бразилии. Некоторые из этих систем за последние полтора десятка лет просто развалились: в Боливии, Перу, Эквадоре. Почему президентская система не способствует развитию партий? Потому что партии в этой системе не несут никакой правительственной ответственности. Правит президент. Выполнять или нет программу собственной партии, назначать или нет членов этой партии на руководящие посты — дело его выбора. Он не обязан. Поэтому его сторонникам остается лишь надеяться на добрую волю народного избранника, а противникам — пытаться навредить, главным образом, саботируя принятие президентских законопроектов и бюджетов.

В народе, естественно, это вызывает недоумение: что за партии такие, которые ничего не делают, только критиковать и умеют? Возможно, умеют и что-то другое. Но в президентской системе им не позволено. Делает исполнительная власть, а партии обречены на бессильную критику или столь же бессильную поддержку. «Партии власти» могут сколько угодно говорить о своих «реальных делах», но даже самый неискушенный избиратель понимает, что делают-то, на самом деле, не они. Партии не пользуются уважением. Тогда президент задумывается: а нужно ли вообще связывать себя партийными обязательствами? И не связывает. Скажем, российские президенты всегда были беспартийными, и даже «партия власти» приобрела сколько-нибудь отчетливые очертания меньше десятка лет назад. Беспартийными, в подавляющем большинстве, всегда были и губернаторы, а когда их загнали в «Единую Россию», то от этого немного изменилось. О партии они вспоминают лишь во время избирательных кампаний.

Второй фактор, тормозящий развитие партий, — это мажоритарная система. Можно, конечно, вспомнить о том, что с 1993 г. на думских выборах применялась смешанная. Что ж, без этого в России никаких партий не было бы вообще. Это было необходимое условие. Но недостаточное. Практика показала, что для партийного развития нужно использовать пропорциональные или смешанные правила на региональном уровне, а не только на общероссийском. Желательно также, чтобы губернатор нес ответственность перед выдвинувшей его партией. Кроме того, часто забывают о том, что первые свободные выборы в новой России состоялись не в 1993 г. (те выборы были, как раз, не особенно свободными), а в 1989—90 гг., когда избирались съезды народных депутатов — сначала СССР, а потом РСФСР. И проходили они по мажоритарной системе. Эти выборы ныне почти забыты, но напомним: именно они в значительной мере породили нынешний российский правящий класс, создали репутации, которые продолжали работать на выборах в течение всего следующего десятилетия. Партийность не была частью этих репутаций. Наоборот, нередко политики играли на усталости народа от КПСС, подчеркивая свой беспартийный статус.

И, кстати, о КПСС. Она, как известно, была запрещена после августовского «путча». Не берусь судить, насколько необходимой была эта мера в тогдашнем политическом контексте. Но ее долгосрочные последствия для развития российской демократии были, безусловно, отрицательными. В восточноевропейских странах именно структуры, образовавшиеся на месте коммунистических партий, послужили основой для кристаллизации новых партийных систем. В России такая возможность была упущена, и к тому времени, когда партии по-настоящему понадобились, — в 1993 г., — их просто не было.

Не стоит повторять эти ошибки. Во-первых, следует отказаться от системы с сильным президентом в пользу более сбалансированной системы, в которой партии несли бы правительственную ответственность. Во-вторых, нужно использовать пропорциональную избирательную систему, но только не нынешнюю шулерскую, а нормальную, подобную тем, которые при-

меняются в большинстве демократических стран. В-третьих, необходимо распространить нормы ответственного правительства на региональный уровень. В-четвертых, нужно бережно относиться к партийным структурам, унаследованным из прошлого, не уничтожать, а способствовать их демократической трансформации. Опыт Восточной Европы показал, что при выполнении этих простых условий можно создать работающую многопартийную систему в сравнительно короткие сроки.

Многое из этого нужно не только для того, чтобы стимулировать развитие партий. Общее исправление политических институтов само по себе открывает путь к формированию партийной системы, которая, конечно, вторична по отношению к политической системе в целом. Но, даже будучи вторичным, этот элемент исключительно важен. В России продолжают бытовать представления о том, что демократия может как-то обойтись без партий. Но это возможно только в очень маленьких странах: когда-то давно — в греческих городах-государствах, а сегодня — на тихоокеанских островах. Современная представительная демократия — это партийная демократия. «Беспартийные демократии», существующие в Белоруссии, Иране, Ливии, Уганде, — это авторитарные режимы. Не хотите партий? Добро пожаловать в Уганду!

ЧАСТЬ III

КАК ПОДЧИНИТЬ ГУБЕРНАТОРА НАРОДУ?



15. КТО НА САМОМ ДЕЛЕ ОРГАНИЗУЕТ ВЫБОРЫ В РОССИИ?

Восстановление свободы политических объединений — ключ к демократизации. Массовые фальсификации на выборах связаны, прежде всего, с тем, что в России нет политических партий, ориентированных на реальную борьбу, а не на подачки исполнительной власти. Будет борьба — будет и контроль за результатами. Но я вовсе не считаю, что свобода политических объединений решила бы все проблемы автоматически. Восстановление свободных выборов потребует кардинальной реформы избирательной системы. Об этом предстоит поговорить в деталях, но начну с другого.

Кто организует выборы? Казалось бы, ясно: система избирательных комиссий во главе с Центризбиркомом. Важная пропагандистская задача властей состоит в том, чтобы мы думали именно так. Время от времени в телевизоре появляется сосредоточенный человек с окладистой бородой и сообщает, что на очередных выборах в очередной раз было все в порядке. Это — пиар-менеджер по выборам Владимир Чуров. В действительности, однако, роль ЦИК в организации подавляющего большинства выборов (всех, кроме общероссийских) — весьма скромная. Она систематически уменьшается с того самого момента, как Чуров возглавил это учреждение. Если при предыдущем председателе ЦИК, Александре Вешнякове, «организаторы избирательного процесса» еще пытались как-то влиять на ситуацию на местах, то задача чуровского ведомства свелась почти исключи-

тельно к пропагандистским выступлениям в СМИ. А если что не так — обращайтесь, пожалуйста, в российские суды, самые справедливые в мире. О том, чтобы таких обращений было мало (ввиду очевидной бессмысленности этого занятия), позаботятся другие.

Вы предполагаете, что эти другие — система нижестоящих избирательных комиссий, от региональных до участковых? Технически так оно и есть. По существу, однако, избирательные комиссии выполняют на выборах сугубо служебные функции. Во-первых, они не располагают собственными ресурсами для того, чтобы организовывать чрезвычайно сложные и широкомасштабные мероприятия, каковыми являются выборы. А во-вторых, у них нет прямой заинтересованности в итогах. Для того, чтобы машина имитационной «демократии» сработала, в процесс должны быть вовлечены гораздо более сильные игроки, на которых можно было бы возложить всю полноту политической ответственности. Эти игроки — региональные власти, т. е. губернаторы. Они располагают ресурсами для организации выборов, они же отвечают за результаты.

О том, что губернаторы способны влиять на результаты выборов, известно давно. Однако масштабы этого влияния выявили думские выборы 1999 г., когда блок «Отечество — Вся Россия», полностью разгромленный в ходе агитационной кампании, все же смог набрать подавляющее большинство голосов в нескольких регионах, главы которых входили в его руководство. И действительно, современные «избирательные технологии» «Единой России» вовсе не изобретены в одночасье после авторитарного поворота. Во многих регионах — Татарстане, Башкортостане, Саратовской области, республиках Северного Кавказа — они обкатывались годами. И всегда центральную роль в их реализации играли губернаторы. Скажем, сегодня многие из них не затрудняются с предсказанием результатов выборов. Но можно вспомнить, что у Минтимера Шаймиева в Татарстане эта чудесная способность проявилась еще в середине 90-х.

Когда федеральная власть в 2004 г. решила избавиться от свободных выборов, она уже знала, на кого положиться. К 2003—2004 гг. губернаторы не только полностью овладели

мастерством собственного переизбрания на энный срок (случаи вроде победы Михаила Евдокимова в Алтайском крае запомнились именно своей исключительностью), но и формировали под себя полностью лояльные составы законодательных собраний. Ситуация не очень изменилась и после навязанного центром перехода к выборам этих собраний с использованием партийных списков. Но если немногие тяжеловесы вроде Шаймиева сразу же стали отдавать «Единой России» по 60—70% мест, то тактика многих губернаторов послабее была иной: помогать сразу нескольким партиям в обмен на будущую лояльность. Осенью 2004 г. доля мест «Единой России» в законодательных собраниях начала стремительно падать. И это сулило не очень приятные перспективы в общероссийском избирательном цикле 2007—2008 гг.

Вот тут-то и пришло судьбоносное решение о замене прямых губернаторских выборов на фактическую назначаемость. Обсуждая это решение, часто обращают внимание на то, что оно положило конец российскому федерализму. Это правильно. Но практические последствия показали еще и другое: как выяснилось, федерализм и демократия в России взаимосвязаны. Назначаемость губернаторов привела к усилению их зависимости от центра по всем параметрам, но важнейшим среди них с самого начала стала прямая политическая ответственность за результаты выборов. Если у «Единой России» плохие результаты, значит, не справляешься: должен уйти. И если хочешь лояльное законодательное собрание, то пожалуйста, никто не мешает, но только с большинством у «Единой России». В одну корзину. Действительно, после отмены губернаторских выборов результаты партии власти стали расти, как на дрожжах, и в декабре 2007 г. мы оказались там, где находимся по сей день.

От губернаторов не требуют напрямую, чтобы они подделывали результаты, напрягали «административный ресурс», подавляли всякие ростки предвыборных дискуссий. От них просто ждут хороших результатов (хотя и не без подсказок о том, какие именно результаты надлежит считать «хорошими»), а уж как их достигать — дело хозяйское. Как умеют, так и достигают. К этому добавляется собственная заинтересованность: ведь если

единственный доступный способ контролировать законодательное собрание — это большинство у «Единой России», то расстарайся. Стимулы очень сильны. Иногда усердие зашкаливает. Это не чисто российский феномен: скажем, в Казахстане на последних парламентских выборах все — включая, полагаю, руководство страны — ожидали результата «приличного», процентов 70 за «Нур Отан», а получился «неприличный» — 88%. Губернаторы перестарались. А как не перестараться? Ведь всё относительно. Ты дашь этому «Нур Отану» 70%, а у соседнего губернатора будет 85%, вот и ходить ему в передовиках, а тебе — в кандидатах на вылет. Конкуренция.

Таким образом, если без восстановления свободы политических объединений о демократии в России говорить просто бессмысленно, то изменение конструкции региональной власти оказывается вторым необходимым условием. Я не против возможностей центра влиять на региональную политику. Однако в первую очередь губернаторы должны нести ответственность перед гражданами регионов. Так оно, попросту говоря, следует из действующей Конституции, и сейчас ее положения о федерализме не соблюдаются, что бы ни говорил по этому поводу самый конституционный суд в мире. Вопрос состоит в том, как сделать федерализм в России действительно демократическим.

16. ПОЧЕМУ НЕ НУЖНО ВОССТАНАВЛИВАТЬ ПРЯМЫЕ ГУБЕРНАТОРСКИЕ ВЫБОРЫ

Я считаю, что существующий порядок назначения губернаторов несовместим ни с демократией, ни с федерализмом. Можно понять так, что я выступаю за восстановление прямых выборов. Действительно, эта система была лучше нынешней. Но восстанавливать ее не следует. Рассчитывать на популярность мне с таким подходом, конечно, не приходится. Лишившись за последнее десятилетие почти всех политических прав, россияне умудрились этого не заметить, — видно, заняты были другим. Есть лишь одно исключение, и это — именно губернаторские выборы. Но я попробую отстоять свою позицию.

Против восстановления прямых губернаторских выборов можно привести несколько аргументов. Некоторые из них не заслуживают подробного разговора. Если сама власть считает, например, что может существовать только в вертикальной форме, то спорить с этими фрейдистскими фантазиями так же бессмысленно, как обсуждать вопрос о том, действительно ли отмена губернаторских выборов покончила с терроризмом в России. Нет, не покончила, и не могла покончить, потому что реальная цель была другая, а Беслан к случаю пришелся. Не хочется мне останавливаться и на традиционных «либеральных» рассуждениях о быдле, которому никакие права не нужны: сразу же изберут сталинистов и нацистов, дай им только волю. Это полная ерунда.

Более разумным был бы аргумент о том, что если уж губернаторы «Единой России» умудряются обеспечить 60%, то себе,

любимым (или тщательно подобранным преемникам), они по 95% сделают легко. Конечно, в текущих условиях требовать восстановления губернаторских выборов совершенно ни к чему. Этого не понимают только крайне наивные люди. Но мы говорим о том, какие институты подошли бы для России после восстановления базовых политических свобод. И тогда этот аргумент теряет смысл: во многих странах глав регионов избирают напрямую. Больше того, я думаю, что на раннем этапе демократизации прямые губернаторские выборы сыграли бы положительную роль. Они не подходят именно как долгосрочный институциональный выбор.

Главный вопрос, касающийся губернаторских выборов, состоит в том, зачем они нужны. Какова цель? Казалось бы, ответ очевиден: граждане избирают губернатора, оценивают его действия у власти, а на следующих выборах продлевают срок его правления или нет — в зависимости от достигнутых результатов. Это и есть политическая подотчетность. Но реализуется она лишь при условии, что на следующих выборах действующему губернатору будет противостоять заслуживающий доверия альтернативный кандидат; что у этого кандидата будут средства — организационные, финансовые, медийные — довести свою позицию до избирателя; и что в его распоряжении будет механизм, который обеспечит смену власти. Скажем, в США, где губернаторов избирают напрямую, эти условия выполняются (хотя и там — не всегда и не в каждом штате). А что в России?

В России было по-разному. Но если попытаться вычленив из многообразного политического опыта двух десятилетий компактную картинку, то получится примерно так. В начале 90-х гг. Ельцин назначил губернаторов. Некоторые из них вскоре прижились, были приняты местными правящими группами в качестве своих лидеров. В таких регионах оппозиция была представлена, главным образом, коммунистами, к которым все — как правящие группы, так и население — относились как к не имеющим шансов маргиналам. Более сложный путь прошли те регионы, где ельцинские назначенцы не смогли возглавить местные правящие группы. Там на первых губернаторских выборах часто побеждали «кандидаты левых сил», изредка — комму-

нисты, гораздо чаще — ставленники местного партхозактива, для которых союз с КПРФ был временным и тактическим. Придя к власти, эти деятели в первую очередь искореняли все следы ельцинских назначенцев, так что оппозиции в таких регионах не осталось вовсе. И еще были республики, в которых Ельцин никого не назначил, и все утряслось таким наилучшим образом, что об оппозиции и помыслить было невозможно. Эти три сценария к первой половине 2000-х гг. сошлись воедино, создав совершенно непотопляемую модель регионального авторитаризма.

Основу этой модели составляли: политическая монополия, основанная на консолидации региональных правящих групп вокруг единоличных лидеров; полный контроль губернаторов над всей гражданской и политической активностью в регионах; отсутствие законодательной власти в качестве сколько-нибудь реального противовеса исполнительной; а на этой основе — монополизация «контроля над финансовыми потоками». Ничего не напоминает? Да, теперь так устроена вся Россия. Но началось это в регионах, а не в столице. Конечно, федеральному центру приятно тешить себя иллюзией о том, что это он выстроил вертикаль. В действительности, однако, путинское руководство — вместо того, чтобы реформировать региональную власть, — просто подстроилось под нее, выписав региональным группам ярлык на княжение в обмен на политическую лояльность. Это была взаимовыгодная сделка. Внакладе остались только граждане России.

Важно подчеркнуть: прямые губернаторские выборы были вполне органичным элементом регионального авторитаризма. Именно на них, в первую очередь, обкатывались те технологии, с помощью которых сегодня побеждает «Единая Россия». А теперь представим, что базовые политические свободы — по меньшей мере, свобода политических ассоциаций — восстановлены. На федеральном уровне это дало бы немедленные результаты: первые же выборы позволили бы избрать работоспособный парламент. В регионах, однако, годами складывалась система, сводившая роль законодательных собраний к абсолютному нулю. О том, сколь ничтожна партийная составляющая регио-

нальной жизни, вряд ли стоит распространяться. И, в отличие от федерального центра, там не приходится рассчитывать на скорое партийное строительство. И вот в эту систему — без парламентаризма, без партий, без независимых СМИ — возвращается выборный губернатор. Что тогда будет? Да то же самое, что мы наблюдали раньше. Конечно, кого-то из губернаторов на первых выборах прокатят. К власти придут новые, хорошие. Но мы помним о том, как стремительно новые, хорошие губернаторы «портились» в 90-х. Власть портит, а человеческая природа неизменна.

Цель демократизации состоит не в том, чтобы выгнать негодяев и привести к власти героев, а в том, чтобы создать условия, при которых герои не становились бы негодьями, даже если соблазн очень силен. Между тем прямые выборы — это настолько сильный механизм наделения властью, что при отсутствии работающих контрольных механизмов этот соблазн реализуется почти автоматически. Я полагаю, что новое устройство региональной власти должно включать в себя элементы, систематически исключающие контроль исполнительной власти над другими институтами. Эти институты — законодательные собрания и партии — сегодня так слабы, что для них нужны парниковые условия, которые при прямых губернаторских выборах создать невозможно.

17. КАК ВЫБИРАТЬ ГУБЕРНАТОРОВ?

В основе моего подхода к формированию региональной власти — идея о том, что губернаторов должны выбирать региональные законодательные собрания (ЗС). Есть ли разница с нынешним порядком? Есть, и принципиальная. Состоит она в том, что губернаторов нужно именно выбирать, а не «наделять полномочиями по представлению президента РФ». В России существует правовое понятие о выборах, согласно которому они должны проходить на соревновательной основе, т. е. с участием нескольких кандидатов. При нынешнем порядке единственный избиратель, которому предоставлено право выбора, — это президент. Именно ему кто-то (говорят, «Единая Россия», но многие считают, что Сурков) заранее подает список кандидатур. Однако ЗС голосует лишь по той из них, на которой уже остановился благосклонный взгляд президента. Или, возможно, кого-то другого в политическом руководстве страны. Называть эту процедуру выборами — заведомая ложь.

Предлагаемая мною альтернативная система преследует три цели. Во-первых, даже на не прямых выборах необходимо обеспечить как можно более тесную связь между политическим итогом и волеизъявлением граждан. Во-вторых, необходимо добиться того, чтобы и в процессе выборов, и после них у губернатора были сильные стимулы к коалиционному взаимодействию с иными региональными политическими силами. Это позволит свести к минимуму возможности монополизации

губернатором политического пространства, запустит механизм развития региональной политики. В-третьих, надо сделать так, чтобы это взаимодействие проходило не в форме «прагматичного» торга с отдельными сильными личностями региона, а в цивилизованных политических формах, т. е. на партийной основе.

Пара оговорок. Сейчас ЗС не столько избираются, сколько, как и губернаторы, «наделяются полномочиями», только в более изощренной форме. Поэтому мои предложения будут иметь смысл только после восстановления базовых политических свобод на федеральном уровне, и прежде всего — права на политическое объединение. Это позволит избирать ЗС в условиях реальной, а не имитационной многопартийности. Зачаточный опыт такого рода у России есть. Это региональные выборы осени 2004 — весны 2005 г., когда среднее число партийных списков было 7,1 (доходило до 11), а средняя доля голосов у «Единой России» — 28,4%. При предлагаемом мною порядке регистрации партий количество списков на региональных выборах несколько возрастет по сравнению с тем периодом. Вероятно, их будет по 10—15.

Кроме того, региональные избирательные системы нужно очистить от накопившихся за последние годы наслоений. Подробнее об этом — ниже. Сейчас отмечу, что оптимальной для выборов ЗС мне представляется смешанная избирательная система с соотношением списочников и одномандатников 50/50, с заградительным барьером не выше 3%. Чисто пропорциональную систему на региональном уровне я считаю совершенно неуместной. К выборам должны автоматически допускаться списки, выдвинутые всеми зарегистрированными партиями, а также созданными ими блоками. Нуждается в значительном облегчении и порядок регистрации одномандатников.

Я считаю, что во главе каждого партийного списка, выдвигаемого на выборах ЗС, должен стоять кандидат в губернаторы. Таким образом, предлагаемая мною система в каком-то смысле узаконивает нынешнюю ситуацию, при которой действующий губернатор в почти обязательном порядке возглавляет список «партии власти». Но ныне эта практика носит селективный ха-

рактер, поскольку применяется только «Единой Россией», а ее последствия для демократии в регионах ничтожны: если «Единая Россия» вдруг проиграет, то Кремль, конечно, может наказать губернатора, но это будет решение именно Кремля, а не избирателей региона. На самом деле, однако, совмещение выборов ЗС с волеизъявлением по поводу исполнительной власти могло бы быть мощным инструментом в руках граждан. Для этого нужно, чтобы все партии выдвигали ясные предложения по поводу курса исполнительной власти, принимая на себя обязательства по реализации этого курса в случае успеха на выборах. А без кандидатуры губернатора такие обязательства были бы пустой формальностью.

Для выборов ЗС такая система имела бы благотворные последствия. Она позволила бы переориентировать избирательные кампании на местные проблемы. Сегодня, даже если во главе списка «Единой России» стоит губернатор, голосовать предлагают все равно за Путина. Но Путин, к худу или к добру, не поедет на губернаторство в Рязань. Не поедут и депутаты Госдумы. Точно не поедет Жириновский, который в последние годы возглавлял почти все региональные списки своей партии. Конечно, формально запретить этот лохотрон нельзя (санкции против него ввести можно и нужно, но об этом потом), однако при предлагаемой системе ЛДПР просто не смогла бы вести кампанию под лозунгом «Жириновского — в губернаторы Тамбовщины!» Обман был бы слишком очевиден. Пришлось бы подыскивать реального кандидата и обсуждать реальные проблемы региона.

Однако более важными были бы последствия для самих губернаторских выборов. Я думаю, что их следовало бы проводить в два тура. В первом туре участвовали бы в обязательном порядке лидеры всех списков, получивших места в собрании. Кроме того, право выдвинуть свои кандидатуры получили бы все избранные одномандатники, независимо от формы выдвижения. Адекватность результатов первого тура результатам волеизъявления избирателей при этом обеспечивалась бы тем, что у списочников не было бы права голосовать за кандидатов от других партий. Их голоса следует автоматически отдавать лидерам спи-

сков. В принципе, я не сторонник императивного мандата¹, но такое ограниченное его применение кажется оправданным. Напротив, одномандатники несут политическую ответственность перед населением округов, и поэтому их голосование в первом туре должно быть свободным. Если за кого-то из претендентов в первом туре высказывается более половины от общего числа избранных депутатов, то он считается избранным. В противном случае проводится второй тур.

Во втором туре голосование вновь должно быть свободным для одномандатников, а голоса списочников в обязательном порядке отдавались бы либо представителю их собственной партии, либо (если во втором туре его нет) тому кандидату, в поддержку которого официально выскажется региональное отделение этой партии. Участвуют, как водится, двое кандидатов, набравших наибольшее количество голосов в первом туре, а избранным считается тот из них, кто снискал поддержку больше чем половины от общего числа избранных депутатов. На этом процесс выборов завершается. Избранный кандидат вступает в должность и формирует свою администрацию. При этом ему придется выполнить коалиционные обещания, данные в ходе выборов. А на тот случай, если он этих обещаний выполнять не будет, в распоряжении большинства ЗС должен быть институциональный инструмент, который позволил бы наказывать за обман.

¹ Императивный мандат — ограничение в действиях депутата парламента какими-либо условиями, при нарушении которых он может быть отозван. — *Ред.*

18. ГУБЕРНАТОРЫ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР

Итак, было бы целесообразно предоставить право выбирать губернаторов законодательным собраниям (ЗС) в соответствии с волей, выраженной избирателями на выборах самих ЗС. Должен признать, что ничего особенно оригинального в этой модели нет. Примерно в таком виде она существует в большинстве европейских стран и называется парламентской системой. Я ввел дополнительные гарантии того, что исполнительная власть будет сформирована без больших отклонений от воли избирателей. Известно, что размытая (вследствие коалиционной политики) правительственная ответственность относится к числу основных недостатков парламентской системы.

Но институциональный дизайн, конечно же, не сводится к механизму формирования исполнительной власти. Парламентская система включает в себя не только право ЗС на формирование правительства простым большинством депутатов, но и постоянно действующий механизм контроля за тем, как губернатор исполняет свои обещания. Это вотум недоверия и возможность на коалиционной основе сформировать новую администрацию, если действующая перестала отвечать запросам большинства. Подобные возможности должны быть и у российских региональных ЗС, но в усеченном виде. Почему?

Необходимой предпосылкой для нормальной работы парламентской системы служит устойчивая многопартийность. Если ее нет, то парламентаризм превращается в бесконечную череду

коалиционных маневров, парламентских интриг и правительственных кризисов. Иными словами, ведет к хронической нестабильности. И если на общероссийском уровне запустить работающую многопартийную систему было бы сравнительно легко, то на ее формирование в регионах уйдут многие годы. А между тем, задачи региональной власти — менее политические и больше связаны с оперативным управлением, чем задачи федерального центра. Понятно, что политическая нестабильность могла бы парализовать жизнь регионов. Таким образом, возможности воздействия ЗС на исполнительную власть надо, по сравнению с классической парламентской системой, обставить дополнительными условиями. Довольно распространенная в мире практика — так называемый конструктивный вотум недоверия, когда отправить правительство в отставку парламент может, лишь предложив одновременно кандидатуру нового премьера. В регионах России, на мой взгляд, такой порядок был бы приемлемым, но не оптимальным, потому что политический итог отклонялся бы от воли избирателей, выраженной на выборах ЗС. Нужен другой механизм.

Прежде всего, я считаю, что в течение первого года после избрания губернатору должна быть предоставлена полная оперативная свобода. Вотум недоверия в течение этого периода не голосуется в ЗС. По истечении первого года это становится возможным. Однако прямые политические последствия должны наступать лишь в том случае, если в ЗС существует достаточно широкий консенсус по поводу того, что губернатор не справляется со своими обязанностями и нарушает предвыборные обещания, в том числе и перед собственной партией. Это достижимо, если минимальным порогом для вотума недоверия будет не простое большинство, а квалифицированное, — скажем, две трети. Если противники губернатора оказываются в таком большинстве, то в ЗС повторно проводится процедура выборов, причем партия, от которой выдвигался увольняемый губернатор, вправе выдвинуть новую кандидатуру из числа своих депутатов.

Вотум недоверия, вынесенный большинством голосов, превышающим половину, но не достигающим двух третей, имел бы иные политические последствия: обращение к Президенту РФ

с просьбой уволить губернатора. На рассмотрение этого обращения отводилось бы полгода. Если по истечении этого срока просьба не удовлетворяется, то ЗС может вынести вотум недоверия вторично. Если и на этот раз не удастся собрать две трети голосов, то увольнение губернатора все же вменяется Президенту в обязанность, но тогда он одновременно распускает ЗС и назначает новые выборы. Таким образом, губернатор получает достаточно времени на то, чтобы убедить парламентское большинство в своей дееспособности и готовности идти на политические уступки, а ЗС — на то, чтобы сформировать более широкий консенсус. Не получилось? Тогда ЗС может убрать губернатора, но с существенным риском для себя. Какие-то политические группы примут такой риск с готовностью, но в оправданности этой позиции им предстоит убедиться на выборах.

Данный сценарий не исчерпывает спектра возможностей влияния на региональную политику, которые я счел бы целесообразным оставить за федеральным центром. Во-первых, за Президентом РФ должно сохраниться имеющееся у него право отправлять губернаторов в отставку в связи с утратой доверия, т. е. по широкой совокупности мотивов, включая политические. Тут нужны лишь два ограничения: этого не должно происходить в течение первого года губернаторских полномочий, а последствия включали бы роспуск ЗС и новые выборы. Во-вторых, именно федеральный центр должен был бы разрешать конфликтные ситуации, когда во втором туре губернаторских выборов в ЗС ни одна кандидатура не получала бы простого большинства (ведь кто-то может воздержаться от поддержки обоих кандидатов). Тогда Президент по собственному усмотрению назначал бы исполняющего обязанности губернатора сроком на год, а по истечении этого года ЗС распускалось бы с назначением новых выборов.

Для любителей формального институционального анализа отмечу, что предлагаемый мной порядок — что-то среднее между классической парламентской системой и довольно редким дизайном, известным как «ассамблейно-независимая система». Сам по себе этот дизайн, на мой взгляд, не лишен существенных недостатков, однако именно на региональном уровне, где

есть возможность привлечения внешнего арбитра к разрешению конфликтных ситуаций, его недостатки можно блокировать. Я считаю возможным достаточно детально регламентировать институциональное устройство регионов федеральными законодательными актами. Политический аспект федерализма состоит в том, что источником власти в регионе должны быть его граждане. Сейчас это требование не выполняется. Если же оно будет выполнено, то степень регламентации конкретных способов со стороны федерального центра совершенно не важна. Я далек от идей Александра Чаянова, который хотел, чтобы в одной губернии устроилась пролетарская диктатура, в другой — образцовая демократия, а в третьей — удельное княжество. Ни в одной из федераций такого многообразия нет, да и ни к чему.

Кроме того, в основе реального федерализма лежит отнюдь не конструкция региональной власти, а бюджетная самостоятельность регионов, без которой самые лучшие институты останутся пустыми скорлупками. Я этого аспекта просто не касался, поскольку цель состояла в разработке системы, которая исключила бы политическую ответственность губернаторов за результаты федеральных выборов.

ЧАСТЬ IV

КАК ВЫБИРАТЬ ПАРЛАМЕНТ?



19. РОССИЙСКАЯ ИМИТАЦИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Поговорим об избирательной системе. Сразу замечу, что в условиях авторитаризма — а современные условия в России именно таковы — правила, по которым избираются законодательные собрания разного уровня, не имеют решающего значения. По правде сказать, можно было бы вообще не тратить на организацию голосования, а просто назначать депутатов. Но на это российские власти пойти не могут. Поэтому игра без правил их не устраивает. Нужно, чтобы правила были, и даже такие, которые не очень искушенному партнеру казались бы честными. Это немного сложнее, чем игра в наперсток, но вполне достижимо.

И действительно, если обратить не очень пристальный взгляд на избирательную систему, которая применяется на выборах Государственной Думы, то ничего особенного мы не заметим. Ну да, чисто пропорциональная система заменила смешанную, которая использовалась в 1993—2003 гг. Но вряд ли найдется человек, хоть сколько-нибудь компетентный в политической науке, который стал бы утверждать, что пропорциональная система чужда демократии. Наоборот, из истории мы знаем, что в большинстве западноевропейских стран решающие успехи демократизации на рубеже XIX—XX вв. были связаны с переходом к пропорциональному представительству. Сегодня оно используется в большинстве демократических стран. В России, однако, это стало важным шагом к авторитаризму. Как такое

возможно? Чтобы ответить на этот вопрос, надо задуматься о том, зачем вообще нужно пропорциональное представительство. Демократия существовала и до изобретения пропорциональной системы. Может, как показывает успешный опыт Великобритании, США и Индии, благополучно функционировать без нее. В этих — и многих других — странах избирательные системы основаны на принципе большинства. Выборы проводятся в маленьких территориальных округах, каждый из которых делегирует в парламент одного или, реже, двух-трех представителей.

Философия мажоритарной системы состоит именно в том, что общество организовано по территориальному принципу, — так сказать, по-соседски. Во-первых, территориальное представительство позволяет направить в национальный парламент человека, которого избиратели хорошо знают — именно как соседа — и которому поэтому доверяют, к какой бы партии он ни принадлежал. Во-вторых, у соседей есть общие проблемы, и они не зависят от партийной принадлежности. Скажем, если нужно за счет правительства построить на территории округа мост, то главным достоинством депутата должна быть способность выбить у правительства фонды на строительство моста, а вовсе не какие-то идеологические позиции.

Мажоритарная система наиболее успешно справлялась с функциями представительства в архаичных демократиях XIX столетия, когда избирательное право носило ограниченный характер и, в основном, было у обеспеченных слоев населения. Это была демократия для немногих. Но в конце XIX в. западноевропейские страны столкнулись с ситуацией, когда правящие классы уже не могли игнорировать требований о расширении избирательного права, предоставлении его массам рабочих. Сформировавшиеся к тому времени социалистические партии вполне могли бы встать на революционный путь, не будь эти требования выполнены. И их пришлось выполнить. Так получилось, что именно в это время во многих западноевропейских странах вводится пропорциональная система. Это не совпадение.

Прагматический момент перехода состоял в том, что в условиях мажоритарной системы старые правящие партии оказа-

лись под прямой угрозой: проиграть сразу во всех избирательных округах. Ведь средний класс тогда был малочисленным, и появление огромной массы новых избирателей сделало бы его меньшинством почти в каждом из них. Политическая цель состояла, таким образом, в том, чтобы у этого меньшинства остался уровень представительства, соответствующий его количественной доле в обществе. А дальше можно было уже позаботиться о том, чтобы расширить этот уровень за счет немалых ресурсов, оставшихся в распоряжении правящего класса.

Однако эти прагматические соображения не должны заслонять философии пропорционального представительства, далеко выходящей за рамки классово-корыстной. В отличие от мажоритарной системы, пропорциональная исходит из видения нации как политического единства, постоянно формирующегося в конкуренции интересов, программ и идеологий. Наиболее важные общественные предпочтения, с этой точки зрения, не локальны. И каждое из них должно найти отражение в общенациональном представительстве. В этом — смысл пропорциональной системы.

Мошеннический характер чисто пропорциональной системы, впервые введенной на думских выборах 2007 г. в России, состоял именно в том, что практика ее реализации кардинально разошлась с этой философией. Пропорциональное представительство нужно для того, чтобы все имеющиеся в обществе оттенки мнений по существенным вопросам получили парламентскую трибуну. Поэтому — по самому своему смыслу — пропорциональная система несовместима с ограничениями на свободу политических объединений, которые были введены партийным законодательством 2005 г. Если к участию в выборах допускаются лишь несколько партий, каждая из которых одобрена исполнительной властью, то пропорциональная система становится совершенно пустопорожним устройством, очками без диоптрий. Навороченная оправа, как в Европе; физиономия кажется гораздо умнее, да и вообще — элемент делового стиля; но смысла — решительно никакого.

То есть нет истинного, позитивного смысла. Маленькая сиюминутная корысть, конечно, налицо. От идеологов избирательной реформы часто слышишь, что, вводя пропорциональ-

ную систему, «Единая Россия» пожертвовала явным преимуществом того, что почти все «независимые» одномандатники вступали в ее фракцию сразу после выборов. Действительно, в 2003 г. именно таким образом у «Единой России» получилось конституционное большинство, а без этого не было бы и простого. Прямо скажем, в 2007 г. риск такого сценария был минимальным. Между тем, одномандатники, какими бы объяснимо податливыми они ни были на думской сцене, отличаются от списочников тем, что несут политическую ответственность перед избирателями округа, а не перед партией. В случае чего они могут и дисциплину нарушить, и ничего с ними не сделаешь. А в условиях, когда результаты выборов предрешены, вопрос о дисциплинированности избранных парламентариев приобретает первоочередное значение. Важно ведь, чтобы они сохраняли лояльность в течение всего срока полномочий. Совершенно анонимные для избирателя «партийцы» гораздо лучше подходят для этой цели.

Последствия реформы для российского избирателя состояли, таким образом, в том, что преимуществ голосования в одномандатных округах он лишился, а преимуществ пропорциональной системы так и не приобрел. При этом в систему были внесены дополнительные ухудшения, окончательно выхолащивающие ее позитивное содержание.

20. ПРОБЛЕМЫ С ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫМ ОКРУГОМ

Пропорциональная система в сочетании с российским законом о политических партиях — не просто бессмыслица, но и откровенный обман избирателей. Но я не думаю, что если бы ограничения на свободу политических объединений были сняты, то пропорциональное представительство в его нынешнем виде сразу заработало бы. В ходе избирательной реформы 2005 г. и сразу после нее в избирательном законодательстве завелось немало мошеннических норм. И их надо бы вывести, как тараканов в квартире: вряд ли найдется человек, который из-за них уйдет из дома, но жизнь могут испортить вполне ощутимо.

Поговорим о норме, которая особенно похожа на домашних паразитов, потому что тоже прячется. Последствия налицо, но где гнездо, поймешь далеко не сразу. Речь идет о положении, согласно которому полный состав Государственной Думы, все 450 человек, избираются в одном общероссийском избирательном округе. Эта норма является продуктом реформы 2005 г.: раньше по пропорциональной системе избиралась лишь половина депутатов, а другая — в одномандатных округах. Теперь их отменили, но в остальном, как будто, ничего не изменилось. Просто списочников стало вдвое больше. А поскольку выборы в общенациональном округе — это единственная разновидность пропорциональной системы, которая применялась в России, то многие просто не знают, что можно по-другому.

Между тем, по-другому не только можно, но и нужно. Из десятков устойчивых демократий, которые применяют чисто пропорциональную систему, лишь в двух — Израиле и Нидерландах — существуют системы вроде российской. Это — сравнительно маленькие страны, в которых население отличается высокой степенью однородности по территориям. В подавляющем большинстве стран такие условия отсутствуют: есть территориальные сообщества граждан с общими интересами, которые должны быть отражены в парламенте. Пропорциональная система, на самом деле, этому не препятствует. Но для этого она должна применяться в округах сравнительно малой величины (т. е. с небольшим количеством избираемых депутатов), которые, как правило, создаются на основе имеющегося административного деления. Именно так пропорциональное представительство устроено даже в унитарных государствах — например, во всех странах Скандинавии. А в федерациях, от Австрии до Бразилии, иначе просто не бывает, потому что сама идея федерализма предполагает наличие важных территориальных интересов.

Когда в 1993 г. создавалось новое российское законодательство о выборах, то образцом для него послужило немецкое. Образец во многих отношениях исказили, но некоторые основные подходы остались. К их числу как раз и принадлежат выборы всех депутатов-списочников в общенациональном округе. Но почувствуйте разницу. Немецкая избирательная система — смешанная. Как и в России до 2003 г., представительство местных сообществ там обеспечивается за счет одномандатных округов. Поэтому и нет нужды в том, чтобы пропорциональных округов было много. Каждый избиратель знает, что интересы его местного сообщества представляет вполне определенный одномандатник, а списочники нужны для того, чтобы представлять идеологические предпочтения, которые не зависят от территории. Какой депутат — одномандатник или списочник — пользуется в Германии бóльшим уважением сограждан? Тут и думать нечего. Конечно, одномандатник. Потому что сам прошел через выборы — не партия провела. Потому что местный.

В России, как мы знаем от социологов, депутатов вообще никто не уважает, кроме, разве что, коллег и родственников. И причина тому — не особая психология русского народа, а то, что мы этих людей, как правило, знать не знаем. За кого голосовал человек, который в 2007 г. поставил галочку напротив названия «Единая Россия» в избирательном бюллетене? Сам-то он, положим, думал, что за «национального лидера» и его загадочный «план». Прошли годы. «Национальный лидер» по-прежнему на месте. В Думе его нет, да он, естественно, туда и не собирался. Но думские места не пустуют. Потому что, вопреки сказкам о «национальном лидере», в действительности голос был отдан за общероссийский список «Единой России», в котором числилось, ни много ни мало, 586 молодцев, не всегда добрых, и девиц, не обязательно красных. Некоторые (как правило, наиболее известные, вроде губернаторов) тоже отказались от мандатов, но другие (как правило, какие-то совершенно никому не известные чиновники и топ-менеджеры) нет. Кому-то из них и ушел голос. Если это не мошенничество, то что?

Но эта нелепая ситуация вовсе не является следствием пропорциональной системы как таковой. Это — тараканы. Правильная пропорциональная система вывела бы их без особых проблем.

21. ЗАГРАДИТЕЛЬНЫЙ БАРЬЕР

С точки зрения Владимира Чурова и других профессиональных пропагандистов, российская избирательная система — белоснежно белая и чистая, и если она чем-то отличается от других, то только в лучшую сторону. Я уже написал о том, что сама идея избирать 450 человек в едином округе — это откровенное издевательство над здравым смыслом, пропорциональная система с тараканами. Но настоящий тараканище — это семипроцентный барьер, который нужно преодолеть, чтобы получить право доступа к распределению мандатов. Если партия, которая набрала порядка семи миллионов голосов, может остаться без единого мандата, то зачем вообще нужна пропорциональная система, задача которой состоит именно в адекватном отражении общественных настроений? Мы уже знаем, зачем. А сегодня разберемся и с реальным значением барьера. Но для начала — любимый аргумент пропагандистов: во всем мире есть барьеры, и ничего.

Во-первых, не во всем мире. Во-вторых, не такие. Посмотрим на соответствующие положения избирательного законодательства стран с населением более 500 000 человек, которые можно считать устойчивыми демократиями (более 20 лет непрерывного демократического развития) и которые использовали в течение всего этого срока чисто пропорциональные системы. Таких стран немного, всего 18, но зато нет сомнений, что опыт применения пропорционального представительства там более

показателен, чем, скажем, в Узбекистане. В пяти из этих стран (Ирландии, Португалии, Уругвае, Финляндии и Швейцарии) барьеры вообще не установлены. В Австрии, Норвегии и Швеции они составляют 4%, в Аргентине, Греции и Испании — 3%, а в Дании, Израиле и Нидерландах — от 0,67 до 2%. В Бельгии, Бразилии и Коста-Рике барьеры установлены не в общенациональном масштабе, а в отдельных многомандатных округах. На практике это ведет к тому, что в парламентах этих стран представлены партии, получающие менее одного процента голосов, но располагающие сильной территориальной поддержкой. И только в одной стране, Турции, барьер еще выше, чем в России, — 10%.

Надо сказать, что за пределами демократического мира высокие барьеры — не редкость. Например, 10% в Зимбабве. Но на этот образец, возможно, постеснялся бы сослаться даже Чуров. Турция — другое дело. Это, конечно, не идеальная, но все-таки демократия. Там, в отличие от России, соблюдается свобода политических объединений, зарегистрироваться для участия в выборах несложно, и проходят они честно. Вводя завышенный барьер, турецкий законодатель руководствовался любимым соображением российских властей: заботой о стабильности. В отличие от России, где эта забота носит имитационный характер и прикрывает желание просто удерживать власть до бесконечности, в Турции существует реальный, глубокий общественный раскол по вопросу о том, быть ли ей исламским или светским государством. Законодатель надеялся на то, что исламисты не смогут создать крупную партию, и поэтому ни одна из их групп никогда не сможет прыгнуть выше 10%. Вот и будет стабильность. Кроме того, турецкие законодатели были очень озабочены возможностью прохождения в парламент курдской партии, которая до 10% как раз не дотягивает.

Вышло не так. В 2002 г. исламисты, объединившись в «Партию справедливости и развития», набрали 34% голосов. И ладно бы. Но дело в том, что за счет барьера в парламент не прошли многие другие партии, в том числе — ни одна из предыдущего состава, а треть исламистских голосов конвертировалась в почти две трети мест. Если эти и последовавшие за ними в Турции события — стабильность, то что такое нестабильность? Что каса-

ется курдов, то они избираются в парламент как независимые депутаты. Мошеннические устройства типа завышенного барьера обманчивы. Если правила игры, в целом, — честные, то подобными «бонусами» вполне может воспользоваться не тот, кто их выдумал. Вот почему умный законодатель, даже при большом желании поспособствовать успеху своей партии, воздерживается от прямого мошенничества. Но подобные риски, конечно, не имеют значения, если честных правил игры нет и в проекте. Ни в Зимбабве, ни в России смены власти в результате выборов не будет. А значит, в ход вступают другие соображения.

Как и многое другое, пятипроцентный барьер — тоже, вообще-то, завышенный — пришел в Россию из немецкого избирательного права. В Германии, однако, он плавающий: если партия выигрывает три или более мест в одномандатных округах, то она допускается к распределению мандатов независимо от полученной ею доли голосов. Если бы такое положение действовало в России, то по итогам, скажем, выборов 2003 г. в Думе оказались бы не только ЕР, КПРФ, ЛДПР и «Родина», но и «Яблоко», СПС, «Народная партия» и «Партия жизни». Однако у нас единственным шансом для малых партий оставались одномандатные округа. В 2005 г. их отменили, а барьер повысили до 7%. Зачем? Это серьезный вопрос. Ну, был в 2007 г. семипроцентный барьер. Не было бы его — и что? Все равно ни одна из партий, кроме «большой четверки», до 3% не дотянула. Да и вообще, проценты голосов на этих выборах, как и на всех последовавших, были не очень важны. Сколько хотели, столько и писали.

Однако две полезные службы семипроцентный барьер российским властям все же сослужил. Во-первых, он использовался как средство давления на партии. В условиях, когда власти могут легко накинуть несколько процентов одной партии, сбросить несколько — у другой, аргумент «Ах, так? Ведешь агрессивную кампанию? Критикуешь наше всё? Ну, так не пройдешь через барьер!» становится очень сильным. Вот результаты СПС на выборах региональных законодательных собраний в марте 2007 г.: Ленинградская область — 6,99%, Орловская область — 6,98%, Московская область — 6,90%. Это был очень наглядный

урок. И чем выше барьер, тем к более широкому кругу партий применима такая тактика запугивания. Но хуже другое. Эта же тактика применяется и к избирателям. Во время кампании 2007 г. только что из утюга не неся голос социолога-аналитика, обсуждавшего шансы той или иной партии на преодоление барьера, — естественно, всегда с негативным выводом, если речь не шла о «Единой России». Пусть результатами выборов и можно манипулировать в широких пределах, но всегда важно, чтобы люди голосовали за партию власти по собственной воле, или, во всяком случае, чтобы можно было объяснить, почему они так голосовали. Само существование семипроцентного барьера говорит: потому что по-другому бессмысленно.

Пара слов об избирательной реформе президента Медведева, который от щедрот отвалил партиям, набирающим 5—7% голосов, одно или два места в Думе. При честных правилах игры они получали бы по 25—35 мест. И это было бы адекватное представительство. А так — жалкая подачка партийным лидерам, чтобы, опять-таки, вели себя скромнее во время кампании. Больше тут говорить не о чем. Позднее Дума приняла закон, согласно которому, начиная с выборов 2016 г., в России вновь будет пятипроцентный барьер. Важно понимать, что он тоже завышенный. Нет ни одного аргумента, кроме корыстного интереса российских властей, который оправдал бы эту позорную практику. Нормальная величина барьера в округах большой величины (в которых избирается много депутатов, от 20 и больше) — 3%. Именно такая рекомендация дана, в частности, в документах Совета Европы, эксперты которого пришли к этому выводу на основе тщательного анализа международного опыта. А в округах малой величины барьер вообще не нужен.

22. ГОЛОСОВАНИЕ «ПРОТИВ ВСЕХ» И ПОРОГ ЯВКИ

К числу упраздненных норм законодательства о выборах, о которых россияне склонны вспоминать с особой ностальгической грустью, относится возможность голосовать против всех и порог явки, без достижения которого выборы признаются недействительными. Эти нормы восходят к советским законам о выборах. Голосование против всех было заложено в форму избирательного бюллетеня, когда можно было либо не делать в нем никаких отметок и просто бросить в урну (это считалось голосованием за единственного кандидата), либо вычеркнуть фамилию этого кандидата, а тем самым — проголосовать против. Потом кандидатов стало больше, но правила не изменились: теперь можно было вычеркнуть всех без исключения кандидатов. А когда в 1993 г. была введена современная форма бюллетеня, то законодатель не счел нужным отнимать у избирателя эту возможность и ввел отдельную строку, «против всех». В мировой практике пороги явки встречаются, хотя и не часто, а голосование против всех применялось лишь в республиках бывшего СССР.

Обе эти нормы были отменены в 2006 г., в ходе подготовки к федеральным кампаниям. Причины их отмены совершенно прозрачны и связаны, преимущественно, со стратегией решения «проблемы преемника» на предстоявших президентских выборах. Выборы эти, во-первых, должны были пройти фактически безальтернативно, а значит, голосование «против всех»

могло принять массовый характер. Во-вторых, вряд ли эти выборы были бы интересны даже лояльным избирателям: если результат предрешен, зачем идти на избирательный участок? Проходившие тогда кампании давали достаточно оснований для тревоги. На региональных выборах, состоявшихся с марта по декабрь 2005 г., голосование против всех, в сумме с недействительными бюллетенями, в среднем составило 13,6%. Средняя явка осенью 2004 — весной 2006 г. опустилась до 42,1%. Разумеется, в распоряжении у властей к тому времени был целый арсенал средств, которые позволили бы избежать такого сценария на федеральных выборах. Но подстелить соломки не мешало.

Таким образом, эти нормы были отменены для достижения задач, имевших весьма отдаленное отношение к интересам избирателей. Значит ли это, что их нужно вернуть в избирательное законодательство? Полагаю, нет. Я не отрицаю, что в нынешних условиях — когда избирательное право ущербно, а правоприменение вообще никуда не годится — эти нормы могли бы играть некоторую положительную роль. Но основные проблемы таким способом решить нельзя. А если их решить, то никакой пользы от голосования против всех и порогов явки не будет. Останется лишь довольно ощутимый вред.

По своему смыслу голосование против всех и пороги явки в чем-то аналогичны. Это формы придания правовых последствий протестному поведению избирателей. Если избиратель полагает, что ни одна из предлагаемых ему альтернатив не достойна поддержки, то он может либо проголосовать против всех, либо вовсе не пойти на выборы, и в обоих случаях это — в теории — не пройдет бесследно. Если такое поведение избирателей приобретает массовый характер, то выборы признаются несостоявшимися. И это, конечно, неплохая возможность в условиях, когда отсутствует свобода политических объединений, так что в выборах могут участвовать лишь выдвиженцы нескольких лояльных властям организаций, а регистрация независимых кандидатов либо невозможна, либо в максимальной степени затруднена.

На практике, однако, сделать эти механизмы действенными могут только честные и свободные от административного дав-

ления на избирателей выборы. Не секрет, что сегодня власти располагают средствами мобилизации зависимого населения — прежде всего, пенсионеров и бюджетников, — за счет которых явка в 40% достигается легко и без особых усилий. Да и 50% не обеспечиваются лишь там, где власти об этом не слишком заботятся. Что касается голосования против всех, то о его возможной судьбе можно судить по тому, что происходит с другой, весьма близкой возможностью, которой у избирателя не отнять — подачей недействительного бюллетеня. Количество недействительных бюллетеней на современных российских выборах настолько мало, что порой не согласуется даже со здравым смыслом. Ведь людям свойственно делать ошибки, и 3—4% недействительных бюллетеней — норма даже на самых прозрачных выборах. Однако, например, на региональных выборах 2008 г. в Башкортостане ошиблись лишь 0,9% избирателей. Это не потому, что они там такие продвинутые. Это потому, что протест — наиболее уязвимая для фальсификаций форма волеизъявления избирателей.

Если есть возможность и желание отнять у кого-то голоса, то легче отнять не у партий — которые даже в их нынешнем жалком состоянии могут порой постоять за себя — а у кандидата, которого нет. Просто разложить бюллетени по нужным стопкам. И если это сейчас происходит с недействительными бюллетенями, то нет решительно никаких оснований полагать, что с голосами против всех происходило бы что-то иное.

Предположим, однако, что основные политические свободы восстановлены, а выборы проходят честно. Тогда, конечно, голосование «против всех» и пороги явки заработали бы. Вопрос: зачем? Если в выборах могут участвовать все желающие, со всеми имеющимися в обществе политическими программами, то голосование «против всех» становится контрпродуктивным. Оно ведь, по идее, является средством выражения протеста. Но фактически — вопреки воле избирателей — оно неизменно идет на пользу наиболее сильным политическим игрокам. В одномандатном округе кандидат «против всех» дробит голоса оппозиции, в результате чего может победить кандидат от власти. Это постоянно происходило в 90-х. Если же выборы проводятся

по партийным спискам, то голоса против всех при распределении мест фактически отходят лидирующим партиям пропорционально уровню их поддержки. На относительно свободных региональных выборах осени 2004 — весны 2005 г. средняя доля голосов за списки «Единой России» составляла 28,4%, но при этом она выигрывала в среднем 36,7% пропорциональных мест. Отчасти это происходило за счет тех партий, которые не преодолевали барьер, но главным образом — за счет голосования против всех.

Последствия порогов явки не так серьезны, но и не вполне безобидны. При восстановлении свободных выборов важной задачей станет ликвидация «паровозной» практики, а эту проблему не решить без широкого проведения дополнительных выборов. Но явка на такие выборы — объяснимо низкая, и сочетать их с порогами было бы затруднительно. Логика людей, которые выдвигают восстановление голосования против всех и порогов явки в качестве первоочередных мер по улучшению избирательного законодательства, напоминает логику комического персонажа, который, за неимением в продаже раков по пять рублей, склоняется к приобретению жабы за рубль. Не думаю, что это лучше, чем ничего. Не нужна эта жаба. Слишком зеленая. Да и рубля все равно нет. Если уж чего-то добиваться всерьез, то кардинального улучшения, а не восстановления норм, которые нынешнего положения все равно не исправят. А если оно все же исправится, то они будут совершенно бесполезными или даже вредными.

23. ПАРТИЙНЫЕ СПИСКИ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ГРУППАМИ

Давным-давно в федеральное избирательное законодательство попало положение о том, что на думских выборах партии должны выдвигать не единые списки, а списки с делением на федеральную часть и региональные части. Количество кандидатов в федеральной части ограничивалось. Одно время дозволенный максимум составлял 12 человек, остроловы называли это «правилом двенадцати апостолов». Потом это число менялось, но сама норма по-прежнему с нами. Более того, в последние годы подобные нормы стали активно насаждаться на выборах региональных законодательных собраний. До такой степени активно, что тема уже заслуживает отдельного разговора. А ведь когда-то это была совершенно безвредная, пусть и бесполезная, выдумка.

Вводя такое правило, законодатель руководствовался благими пожеланиями. Абсурдность идеи избрания 225 депутатов в одном округе (об этом я уже писал) многим была понятна с самого начала. Ведь при такой системе совершенно теряется связь между избирателем и его представителем в парламенте. Региональные части были призваны решить эту проблему, поставив избрание депутата — если он не настолько важен для партии, чтобы включить его в федеральную часть — в зависимость от уровня успеха партии на определенной территории. Скажем, некая партия в Орловской области получила много голосов, а в Архангельской — мало. Тогда от Орловщины пройдет

больше депутатов, включенных в соответствующую региональную часть. Это послужит вознаграждением орловским избирателям за их особую любовь к данной партии, и в то же время заставит архангельских партийцев работать активнее, чтобы на следующих выборах добиться успеха.

В 1990-х гг., покуда выборы оставались сравнительно свободными, эта система не работала. У партий есть собственные интересы по поводу того, кто именно должен быть избран. И если принципы деления списка на группы не заданы жестко, то партия найдет способ добиться своего. Можно, например, разделить список на две группы: «Чукотский автономный округ» и «Вся остальная Россия». Тогда, даже если на Чукотке партия получит все 100% голосов, а в остальной России — 5%, общее число проголосовавших за вторую группу будет на много порядков больше, и пройдут именно ее представители. Когда это выяснилось на практике, то законодателю, на мой взгляд, нужно было просто отменить региональные части как не оправдавшие возложенных на них надежд. Но наступили нулевые, и забота об интересах избирателя перестала быть скольконибудь важным приоритетом. Теперь надо было позаботиться о другом.

И вот тут-то оказалось, что норме, от которой раньше не было ни вреда, ни пользы, можно найти замечательно полезное (для «Единой России») и замечательно вредное (для избирателей) применение. Ах, партии манипулируют размерами региональных групп? Запретим. Регламентируем принципы формирования групп предельно жестко. При радикальной правке закона о выборах Госдумы было установлено, что число групп должно быть не меньше 80, а численность избирателей на территории, соответствующей группе, не должна превышать 3 миллиона. Именно такие списки выдвигались в 2007 г. на думских выборах. И эффект был налицо, но состоял он вовсе не в укреплении связи между избирателем и парламентарием.

Я уже писал о том, что главные труженики российского избирательного фронта — это губернаторы, а основной механизм успеха «Единой России» — их прямая ответственность за результаты выборов. Вопрос в том, как обеспечить эту ответствен-

ность. Конечно, эффективнее всего простые дисциплинарные меры. Но тогда у губернатора будет возможность сказать: «Ну, это же "Единая Россия" провалилась, а не я». Надо, чтобы не было таких отговорок, чтобы провал «Единой России» однозначно понимался как провал самого губернатора. А для этого нужно, чтобы губернатор сам участвовал в выборах, и не где-нибудь на двадцать пятом месте в едином списке, а во главе региональной группы. Конечно, от думского места он потом откажется, но это не важно. Важен результат «Единой России». Таким образом, у деления списков на группы теперь есть реальный смысл: до логической последовательности доводится ситуация, когда избиратели голосуют за одних (не только за Путина, но и за губернаторов), а в Думе оказываются совсем другие. Это и называется «паровоз». Название нейтральное, но явление, прямо скажем, отвратительное. В российской практике выборов можно найти немало дурных сторон, и некоторые хуже «паровозничества», но вряд ли есть подлей. Ведь это — наглый обман избирателей, которому нет никакого оправдания.

Вслед за федеральными выборами эта система стала насаждаться на региональных. О возможных результатах можно судить, например, по мартовским выборам 2010 г. в Хабаровском крае, где от мест отказались все — поголовно! — депутаты, избранные от «Единой России». Они все были «паровозами». А что тут удивляться? Ведь та же роль, которую на федеральных выборах играют губернаторы, на региональных возложена на глав муниципальных образований. А они в законодательных собраниях, естественно, заседать не собираются. Но это еще полбеды. Необходимость формировать группы ложится тяжким бременем на все партии, кроме «Единой России». Списки при этой системе становятся многолюдными — ведь групп много, и в каждой — не по одному человеку. Скажем, в Курганской области на 17 списочных мест было 250 кандидатов от 4 партий, больше чем по 60 на партию. Ну и что, скажете? Нет, дело не в самой многочисленности списков. Это абсурдно, но не слишком вредно. Вредно другое: большинство региональных законов устанавливает, что при выбытии всех кандидатов из определенного (как правило, небольшого) количества групп регистрации лишается список в целом.

Эти положения породили целую индустрию по выдавливанию кандидатов из списков. Иногда доходит до физического насилия, но чаще всего угрожают увольнением. На эту угрозу партии отвечают тем, что наштапиговывают списки людьми, у которых единственное достоинство — то, что их не выдавить. Например, они живут в другом регионе, или нигде не работают, или работают на другого кандидата в том же списке. Я региональные списки изучаю по роду научной деятельности. Казалось бы, скучное занятие. Но только не в России. У нас это выглядит так:

1. Иванов, директор ИЧП «Иванов».
2. Сидорова, уборщица ИЧП «Иванов».
3. Петров, продавец ИЧП «Иванов», и т. д. до бесконечности.

Часто встречаются целые семейства, от дедушек до племянниц. Очень много безработных и пенсионеров. Масса сотрудников частных охранных предприятий. Но смех смехом, а ведь это профанация самой идеи выборов, в которых должны участвовать, вообще-то, люди с другими достоинствами.

Думаю, обойдемся без пространных выводов. Краткий вывод таков: надо просто отказаться от нормы, которая никогда полезной не была, а ныне стала явно вредной, и применять только единые списки.

24. МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА НЕ ПОДХОДИТ ДЛЯ РОССИИ

Я довольно много уже написал о том, как плоха пропорциональная система в ее российском воплощении. Так не решить ли проблему радикально? Почему бы не ввести систему, которая является наиболее ясной альтернативой — мажоритарную? Такая позиция имеет хождение в критически настроенных кругах. Раз Путин ввел пропорциональную систему, значит, она по определению плоха, а мажоритарная — хороша.

Действительно, современные российские институты носят имитационный характер. Они не работают так, как надо. Но отказываться от них только на этом основании — значит впасть в своеобразную инверсию карго-культа¹: раз наши самолеты из соломы не летают, значит, нам и настоящих не надо. Самокат надежнее. Да, надежнее, чем соломенный самолет. Но настоящий движется быстрее.

В России мажоритарными называют все системы, при которых победители определяются по принципу относительного или простого большинства. Когда-то, до изобретения пропорциональной системы, все избирательные системы были мажоритарными. Ныне они применяются в сравнительно небольшом

¹ Карго-культ (англ. *cargo cult* — поклонение грузу) — религиозное течение в Меланезии. Его приверженцы верят, что иностранные товары созданы духами предков и предназначены для меланезийского народа. В культах карго проводятся магические ритуалы, внешне имитирующие действия иностранцев и направленные на то, чтобы этих товаров стало больше. — *Ред.*

количестве стран, но среди них есть такие важные, как Соединенные Штаты, Великобритания, Индия, Канада, Австралия и Франция. Во всех этих странах (кроме, пожалуй, США) периодически вспыхивают дискуссии об избирательной реформе, но воз и ныне там. Это, конечно, не обязательно означает, что у мажоритарной системы есть серьезные достоинства. Реформировать избирательную систему гораздо легче при авторитаризме, чем при демократии. Ведь реформа должна пройти через парламент, а в нем сидят те самые люди, которые однажды уже выиграли за счет имеющихся правил. Значит, что-то менять им не резон. Избирательные системы консервативны.

Но одно неоспоримое достоинство у мажоритарной системы все же есть. Она дает совершенно ясную, отчетливую связь между избирателем и его представителем, которая обеспечивается привязкой каждого депутата к определенной территории, где его знают и уважают. Именно уважают. Опросы в США систематически показывают, что американцы, как и большинство народов, со скепсисом относятся к представительной власти в целом, но при этом для «своего» конгрессмена делают исключение. Знают и доверяют. Но и проверяют тоже. Недавно в Великобритании были коррупционные скандалы, затронувшие некоторых членов парламента. Масштабы коррупции, конечно, по российским меркам были смешными. У нас такое и коррупцией-то никто не считает. Но заседать в новом составе парламента этим людям уже не пришлось.

Увы, эти достоинства мажоритарной системы с лихвой перекрываются одним, но фундаментальным недостатком. По определению, парламента должен достаточно полно и адекватно представлять весь спектр политических позиций, существующих в обществе. Вот с этим мажоритарная система справляется плохо. Приведу пару примеров из послевоенной британской истории. Исторические выборы 1951 г., на которых победили консерваторы, на самом деле выиграла лейбористы. У них было 48,79% голосов, а у тори — 47,97%. Но при этом соотношение мест было иным: абсолютное большинство, 321, у консерваторов — против 295 у их соперников. Второй пример — выборы 1983 г. Здесь у консерваторов было 42,44% голосов, у лейбори-

стов — 27,58%, а у альянса либералов и социал-демократов — 25,38%. А вот распределение мест: 397 (больше 60%) — у консерваторов, 209 — у лейбористов и почти в 10 раз меньше — 23! — у либералов.

Эти случаи из британской политической истории довольно широко известны. Менее известно, что нечто подобное систематически происходит в России. У нас не принято публиковать такие данные. Но я подсчитал. Вот сравнение уровней «реальной» (т. е. той, которую насчитали избиркомы) поддержки «Единой России» в процентных долях голосов, поданных в округах, с долями выигранных ею окружных мест на некоторых региональных выборах:

Москва	2005	44,56% и 100%
Хабаровский край	2010	37,31% и 92,31%
Ивановская область	2005	33,65% и 83,33%
Вологодская область	2007	44,07% и 82,24%
Волгоградская область	2009	49,85% и 93,75%
Брянская область	2009	52,23% и 93,33%

И так далее. По сравнению с этим всякие уловки с пропорциональной частью выборов выглядят невинными детскими хитростями. Но это — в природе мажоритарной системы. Если какая-то партия пользуется даже небольшим, но территориально равномерным преимуществом над остальными, то она имеет хороший шанс получить колоссальное большинство мест. Тут дело не в «Единой России». Дело в принципе: если мы хотим соответствия между общественными настроениями и составом парламента, то мы не должны использовать мажоритарную систему. Вполне возможно, что после начала реальной демократизации соблазн смахнуть одним ударом «Единую Россию» будет так силен, что отказ от партийных списков покажется естественным выбором. Да, конец монополии «Единой России» в этом случае наступит скорее. Но — если это будет действительно демократизация — такой исход неизбежен. А мы еще долго будем мучиться с парадоксами мажоритарной системы.

Во всех парламентах — и в общероссийском, и в региональных, — будут тогда заседать представители провинциальных бюрократических кланов и связанных с ними, если не сказать

идентичных им, бизнес-структур. К нынешней модели авторитаризма они, конечно, не вернуться, но вернуть Россию в состояние авторитарной децентрализации, как в конце 1990-х гг., им по силам. Демократической России будет нужен парламент, сформированный не по принципу превосходства частных материальных ресурсов (а именно таков, надо признать, единственный принцип успеха в одномандатных округах), а по принципу сознательного выбора между альтернативными программами политического развития.

На сладкое — один аргумент, который любят приводить наиболее продвинутые сторонники «мажоритарки», т. е. те, кто прочитал пару книжек по сравнительной политологии: мажоритарная система ведет к двухпартийности (закон Дюверже¹), а двухпартийность — есть хорошо. Как вам сказать, коллеги. Эта закономерность — реальна. Пусть не всякая мажоритарная система, но система относительного большинства в одномандатных округах действительно связана с двухпартийностью. Но, во-первых, не только с ней: не реже она ведет к доминированию одной партии, как это было в Индии в 1950—1970-х гг. или в Канаде в 1930-х. Во-вторых, только при условии, что у малых партий отсутствуют территориальные базы поддержки. В-третьих, только в долгосрочной перспективе. Собственно, есть даже мнение, что сначала формируется двухпартийный формат, а уж потом его поддерживает мажоритарная система, а не наоборот. Ну, и еще с десяток условий можно ввести.

В общем-то надо быть крайне наивным человеком, чтобы верить, будто избирательная система жестко определяет партийную. Лучшие статистические модели объясняют процентов двадцать вариации, не больше. Партийные системы являются продуктом общества, а не механических приспособлений вроде правил, по которым проводятся выборы. И уж совсем отдельный вопрос — так ли уж хороша двухпартийность? Мы уже видели, что наряду с достоинствами у нее есть и вполне реальные недостатки.

¹ Закон Дюверже — выявленная французским социологом М. Дюверже закономерность, согласно которой система относительного большинства в одномандатных округах способствует установлению двухпартийной политической системы. — *Ред.*

25. СМЕШАННАЯ НЕСВЯЗАННАЯ СИСТЕМА

В течение десятилетия, с 1993 г. по 2003 г., в России применялась смешанная избирательная система, при которой одна половина депутатов избиралась по одномандатным округам, а другая — по пропорциональной системе в общероссийском округе. Эту систему изобрел Виктор Шейнис, пребывая в искренней уверенности, что просто следует немецкому образцу. В действительности немецкая система — другая. Различие состоит в том, что в Германии парадоксы мажоритарного представительства, о которых я уже писал, компенсируются пропорциональной частью системы, а в России две эти части были просто соединены друг с другом механически. Поэтому такую систему называют «смешанной несвязанной» или «параллельной».

Приоритет Шейниса — условный. Сама идея настолько проста, что эту систему, как тот самый велосипед, изобретали многократно. Один дотошный исследователь выяснил, что еще во время Первой мировой войны «параллельная» система применялась в немецком княжестве Вюртемберг, а в начале 1990-х ее использовали на первых свободных выборах в Болгарии и Хорватии. Однако по-настоящему широко она распространилась все-таки после российского опыта. В течение последних 15 лет она вводилась в Албании, Андорре, Армении, Киргизии, Литве, Македонии, Тайване, Украине, Эквадоре, Южной Корее и Японии. Во многих странах, правда, от нее уже отказались, как и в России.

Введение этой системы в нашей стране вызвало неоднозначные оценки. Например, британский исследователь Ричард Роуз назвал ее шизофренической, подразумевая один из синдромов этого ментального недуга — раздвоение сознания, когда две совершенно разные личности сосуществуют в одном человеке. Однако другие ученые не спешили со столь резкими оценками. Не согласен с ними и я. Я считаю, что это, во-первых, неплохая система, а во-вторых, что она поприличнее нынешней. Если уж пропорциональная система применяется в едином округе, то чем меньше этот округ, тем лучше, а 225 — меньше, чем 450. И если уж есть пропорциональный округ такой гигантской величины, то лучше, если эту абсурдную ситуацию корректируют одномандатные округа.

При этом, однако, я не думаю, что в случае демократизации следовало бы просто восстановить старую избирательную формулу. Пусть она и неплохая, но оптимальной ее признать нельзя. Проблема не только в том, что при механическом соединении двух разнородных частей у каждой из них сохраняются свои недостатки, пусть и в несколько сглаженном виде. Проблема еще и в том, что недостатки не всегда сглаживаются. Иногда они вступают в резонанс, порождая новое отрицательное качество, которого у исходных материалов не было. В научной литературе это называется «эффекты взаимодействия» или, более резко, «эффекты контаминации» (т. е. взаимного загрязнения). А по здравому смыслу — селедка в сахаре. По отдельности — вкусно, вместе — не идет.

Достоинство пропорциональной системы состоит, понятное дело, в том, что она обеспечивает адекватное выражение разброса политических мнений, существующих в обществе. Достоинство «мажоритарки» — территориальная связь между избирателем и его представителем. Параллельная система устроена так, что ни одно из этих достоинств не реализуется в полной мере. Вспомним самый нелепый результат думских выборов в новейшей истории России — 1995 г. Тогда пятипроцентный барьер преодолели четыре партии (КПРФ, ЛДПР, «Наш дом — Россия» и «Яблоко»), которые все вместе набрали чуть больше 50% голосов. Это значит, что каждая из них получила почти

вдвое больше мест, чем следовало бы при точном учете предпочтений избирателей. Ни о какой пропорциональности тут говорить просто не приходится. Конечно, главная беда была в завышенном барьере. Пять процентов — слишком много. Но ведь возник-то этот барьер не на пустом месте, не из тупого стремления отсечь от парламента как можно больше партий, которым руководствовались позднее, когда перешли на семь процентов. Нет, у Шейниса был добросовестный подход. И результаты выборов 1995 г. это хорошо иллюстрируют.

Если бы барьер был установлен на уровне, соответствующем международным стандартам, 3%, то в Думе, помимо перечисленных, оказались бы еще полдюжины ныне прочно забытых организаций: «Женщины России», «Коммунисты — Трудовая Россия — За Советский Союз», «Конгресс русских общин», «Партия самоуправления трудящихся», «Демократический выбор России» и «Аграрная партия». В результате страна на пороге непредсказуемых президентских выборов и в экономической ситуации, которой предстояло разрешиться дефолтом, получила бы еще и неработоспособный парламент, потому что договориться между собой и с исполнительной властью этим десяти фракциям было бы в принципе невозможно. В округах очень большой величины высокий барьер полезен. Ниже 5% его опускать рискованно с точки зрения работоспособности парламента. Но тогда пропорциональная система легко превращается в собственную противоположность.

Не очень хорошо работают при параллельной системе и одномандатные округа. Они, попросту говоря, слишком большие. При численности Думы в 450 человек получается в среднем примерно по 250 000 избирателей на каждый из 225 округов. Сама идея тесной связи между депутатом и избирателем в такой ситуации оказывается довольно сомнительной. Все равно нужен посредник. В большинстве демократий, использующих мажоритарную систему, таким посредником оказывается партия. Если же сильных партий нет, то в округах начинается конкуренция материальных и административных ресурсов: глава района А против главы района Б, против директора завода В, против банкира Г и т. д. Количество кандидатов растет, каждый

получает некую поддержку в зависимости от содержимого карманов, и кто-то из них побеждает с процентами этак двадцатью голосов. А потом и переизбирается. Думать о большинстве избирателей округа при такой модели конкуренции ему не с руки. Надо наращивать тот ресурс, который уже позволил победить один раз. Поэтому — вопреки всем теориям — уровень доверия к депутатам-одномандатникам при параллельной системе остается низким.

На развитии партий такая ситуация сказывается самым отвратительным образом. С одной стороны, в выборах по партспискам участвуют организации, цель которых состоит отнюдь не в преодолении барьера, а в победе их лидеров в одномандатных округах. Эти эфемерные организации дезориентируют избирателя. С другой стороны, партии, понимая, что в округах голосуют за ресурсы, а не за программы, либо выдвигают там заведомо слабых кандидатов без шансов на успех (такой тактики всегда придерживалась ЛДПР), либо не выдвигают их вовсе, рассчитывая привлечь победителей в свою фракцию уже после выборов (этим отличалась «Единая Россия»). Апофеозом параллельной системы в России стали выборы 2003 г., на которых «Единая Россия», с 37,6% голосов за список и 23,5% голосов в округах, умудрилась создать фракцию на две трети мест. Большинству стран, использующих мажоритарные системы, такое и не снилось.

Так что возвращаться к параллельной системе не следует. Каждый из ее элементов по-своему хорош, но при смешивании получается нечто неудобоваримое.

26. СМЕШАННАЯ СВЯЗАННАЯ СИСТЕМА: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

Создатели российской избирательной системы образца 1993—2003 гг. руководствовались немецким образцом, но подошли к нему творчески. В результате получилось нечто совершенно иное. Тогда возникает вопрос: а почему бы к этому образцу не вернуться?

Многие пользующиеся международным признанием ученые и эксперты рассматривают немецкую систему — которую называют «смешанной членско-пропорциональной» или «смешанной связанной» — как лучшую в мире. Скажем, в Великобритании именно она долго считалась первым кандидатом на замену мажоритарке. Есть у нее сторонники и в России. Я не принадлежу к их числу. К сожалению, обосновать эту позицию я не смогу без объяснения того, как работает смешанная связанная система и в чем ее отличие от параллельной. Этого, надо сказать, не понимают даже многие специалисты, но я постараюсь на пальцах.

Предположим, надо избрать парламент из 100 человек. Как при параллельной, так и при смешанной связанной системе для этого создаются, с одной стороны, одномандатные округа, а с другой — пропорциональный округ. Допустим, что этот округ — общенациональный, как в Германии начиная с 1957 г., и что одномандатных округов — 50. В выборах участвуют 3 партии — А, Б и В. Партия А выигрывает 60% голосов по пропорциональной системе и 20 мест в округах, Б — соответственно, 30% и 20 мест, В — 10% и 10 мест.

При параллельной системе результаты розыгрыша мест по двум частям не связаны друг с другом. Значит, партия А выигрывает 30 мест по пропорциональной и 20 по мажоритарной части (всего 50), партия Б — 15 и 20 (всего 35), партия В — 5 и 10 (всего 15). При смешанной связанной системе результаты выборов выглядят иначе. Все места распределяются по принципу пропорциональности, т. е. партия А получает 60 мест, партия Б — 30, партия В — 10. Роль округов в том, что в парламент проходят, в первую очередь, победители-одномандатники, а остальные места заполняются списочниками. В данном случае от партии А проходят 20 человек от округов плюс 40 списочников, от партии Б — 20 плюс 10, а от партии В проходят только одномандатники. Вы спросите: а если какая-то партия выиграет в округах больше мест, чем ей положено по пропорциональной части? Если такое случается в Германии, то численность Бундестага просто увеличивается. На нашем примере: если бы у партии В было не 10, а 11 окружных мест, то она получила бы их сполна, но при этом численность парламента была бы уже не 100, а 101.

Таким образом, смешанная связанная система по существу, по основному принципу работы, является пропорциональной. Но при этом она позволяет каждому избирателю проголосовать за конкретного человека, который будет представлять его в парламенте. И это, конечно, прекрасное сочетание качеств. Потому-то, собственно, смешанную связанную систему и называют лучшей, что она позволяет по-настоящему сочетать достоинства двух систем; как выразился один ученый, соединить «лучшее из двух миров». Любопытно, однако, что в последние десятилетия, когда многие страны переходили к демократии и, стало быть, создавали избирательные системы заново, а многие другие — провели кардинальные избирательные реформы, число желающих позаимствовать немецкий опыт оказалось скромным. По распространенности в мире смешанная связанная система явно уступает параллельной. Помимо самой Германии, она используется сейчас в пяти странах — Боливии, Венгрии, Лесото, Мексике и Новой Зеландии. В Албании и Италии такие системы принимали на короткое время, но потом от них отказались. В чем тут дело?

А дело в том, что не везде смешанная связанная система одинаково полезна. В Мексике на нее не нарадуются, но вот в других странах не обошлось без проблем. Приведу пример страны, где эти проблемы проявились ярче всего — Лесото, небольшого королевства на юге Африки. Там эту систему ввели в 2002 г., отказавшись от мажоритарки. Первые результаты были превосходны. Но уже на следующих выборах, в 2007 г., проблемы встали в полный рост. В Лесото две основные партии — Конгресс за демократию (КЗД) и Конвент всех басото (КВБ). КЗД был традиционно силен в округах, а вот выборы по пропорциональной части системы вызывали у его лидеров обеспокоенную тревогу. Значит, надо было как-то обойти правила. Обойти их оказалось легко.

КЗД просто не стал выдвигать своего списка, ограничившись кандидатами в округах. А по поводу пропорциональной системы договорился с другой партией, ранее совершенно незаметной — Партией национальной независимости (ПНН). Имелось в виду, что КЗД выигрывает в подавляющем большинстве округов, но количество положенных ему мест не будет ограничиваться пропорциональным результатом, а ПНН, пользуясь поддержкой союзников, победит по пропорционалке. И вместе у них будет большинство. Видя эту уловку, лидеры КВБ решили не отставать и заключили аналогичный альянс с партией, о которой раньше вообще никто не слышал — Рабочей партией Лесото (РПЛ). Но это не помогло. В итоге КЗД получил 62 места из 120, ПНН — 21, КВБ — 17, РПЛ — 10: вместе у «союзников» получилось 70% мест при 60% голосов за список ПНН. О какой-то пропорциональности результатов пришлось забыть. Смешанная связанная система сработала как параллельная, но только в особо извращенном виде.

Почему в Германии получается, а в Лесото нет? Потому что в Германии уже есть устойчивая партийная система. Конечно, тактика, которую использовал КЗД, могла бы быть выгодной и в Германии. Но только в том случае, если бы для избирателей в одномандатных округах партийная принадлежность кандидатов вообще ничего не значила, а участвующие в выборах по пропорциональной системе партии им, в основном, были глубоко

безразличны. В Германии это не так. Там лидерам социал-демократов просто в голову не придет отказаться от выдвижения списка, призвав своих избирателей сплошь голосовать, скажем, за Левую партию. Избиратели такого не простят: за левых все равно не проголосуют, а социал-демократов накажут за хитрость и недобросовестность.

А теперь зададимся вопросом: состояние российской партийной системы ближе к Германии или к Лесото? Много ли в России избирателей, настолько преданных своей партии, что ни за какую другую они в принципе не проголосуют? Нет, россияне умные и хитрые. Почти как обитатели Лесото. А уж насколько умны и хитры российские политики, даже говорить не приходится. Лесото отдыхает. При этом манипулятивная стратегия, которую использовали в этой стране — далеко не единственная из возможных. По правде сказать, я думаю, что если бы в России применялась смешанная связанная система, то в округах побеждали бы только формально независимые кандидаты (разумеется, при фактической поддержке партией). Дело даже не в том, что в странах с неразвитой партийной системой смешанная связанная система работает не так, как надо. Дело в том, что она, поощряя манипулятивные стратегии, препятствует формированию партий. В Лесото партийная система почти сложилась, но выборы 2007 г. ее буквально уничтожили. В зрелых демократиях смешанная связанная система — хороший выбор. Но начинать надо с чего-то попроще.

27. КАК ВЫБИРАТЬ ДЕПУТАТОВ ГОСДУМЫ

Как выбирать депутатов Госдумы? Простой ответ: на выборах. Выборов не будет, откуда действуют ограничения на свободу политических объединений, а система регионального управления содержит прямые стимулы к фальсификациям. Если эти препятствия к политической конкуренции будут сохраняться, то самая лучшая избирательная система останется декоративным элементом авторитаризма.

Но если они будут устранены, то вопрос о способе избрания депутатов Госдумы встанет в полный рост. Я уже писал о том, что для этого не подходит мажоритарная система. У смешанных систем — в российском «несвязанном» и в немецком «связанном» вариантах — есть недостатки, которые в современных российских условиях перевешивали бы достоинства. Значит, нужно сохранить пропорциональную систему, очистив ее от нелепостей. Их накопилось немало, но есть две главные — это выборы всех депутатов в едином округе и высокий заградительный барьер. К счастью, от них можно избавиться сразу, в один ход.

Нужно выбирать думцев в округах сравнительно маленькой величины. Так избираются депутаты в подавляющем большинстве стран. Происходит это не случайно, а именно потому, что такая система позволяет сбалансировать основные принципы представительства: партийно-идеологический и территориальный. Сходных позиций придерживаются и мно-

гие другие ученые. В прошлом году крупнейшие специалисты по электоральной инженерии Джон Кэри и Саймон Хикс опубликовали статью о пропорциональной системе в округах малой величины, которую озаглавили «The Electoral Sweet Spot». Sweet Spot — звучит легкомысленно, но это спортивный термин, «оптимальный баланс». В бейсболе, например, он обозначает такое положение биты, когда ее собственный вес полностью гармонирует с силой, прилагаемой спортсменом. Так достигается точность удара. Проанализировав колоссальный объем данных, Кэри и Хикс приходят к выводу, что лучшая избирательная система — это пропорциональная система, при которой в округе избираются, в среднем, шесть-восемь депутатов.

В России при организации такой избирательной системы пришлось бы, скорее всего, исходить из существующей федеративной структуры государства. Проще всего создать избирательные округа, совпадающие с субъектами федерации. Тогда (если исходить из численности избирателей в 2003 г.) в Москве избирались бы 29 депутатов, в Московской области — 23, в Краснодарском крае — 16, в Петербурге — 15, ну, и далее вниз, причем в 12 регионах округа были бы одномандатными, а средняя величина округа составила бы 5,4. Такая система, отдавая дань федерализму, давала бы небольшой бонус малым регионам. Кроме того, понятно, что в 12 из них это было бы уже не пропорциональное представительство.

По правде сказать, это вполне терпимые недостатки, но возможен вариант, который их устраняет. Исходя из того, что у каждого региона и так есть свой представитель в Совете Федерации, можно было бы объединить те из них, которые не дотягивают до двухмандатных округов, с наименьшими из соседних. Тогда, по моим подсчетам, общее число округов снизилось бы до 68, а их средняя величина достигла бы 6,6, как раз в соответствии с рекомендациями Кэри и Хикса. Можно было бы полностью отказаться от ориентации на федеративную структуру (представлять которую в российском парламенте призван, вообще-то, Совет Федерации) и просто нарезать округа примерно одинаковой величины. Для этого большин-

ство регионов пришлось бы объединить друг с другом, а крупнейшие, наоборот, разделить. У этого варианта были бы несомненные достоинства, с точки зрения независимости избирательных комиссий от региональных властей, но технически он достаточно сложен. В частности он потребовал бы слома существующей структуры избирательных комиссий. Впрочем, не исключено, что к лучшему.

На мой взгляд, любой из этих вариантов был бы приемлемым, и я не стану однозначно высказываться в пользу какого-то одного. Поговорим лучше об их общих достоинствах. Во-первых, в округах малой величины вообще нет необходимости устанавливать барьер для прохождения партий в парламент. Малые партии, если они не пользуются сильной поддержкой в отдельных округах, отсекаются автоматически. Но если жители какого-то региона очень хотят видеть в Думе представителей той или иной партии, то у них будет такая возможность. Возможно, я бы подумал о том, чтобы в остающихся округах сравнительно большой величины (скажем, начиная с 10 депутатов) установить барьер в 1/10 от величины округа, т. е. 2,9% для Москвы, 2,3% для Московской области и т. д.

Во-вторых, такая система позволила бы реально участвовать в выборах не только партийным выдвиженцам, но и независимым кандидатам. Этот момент принципиально важен для обеспечения конституционного права быть избранным, которое ныне не соблюдается: в Думу можно пройти только от партии. В округах малой величины независимые кандидаты смогли бы реально конкурировать с партийными списками и, при условии достаточной поддержки избирателей, побеждать.

В-третьих, такая система позволила бы полностью избавиться от одного из позорнейших явлений российской политической жизни — «паровозов». Порядок, при котором вакантные депутатские мандаты заполняются за счет очередников из партийного списка, был в свое время позаимствован в Германии. Он применяется и во многих других странах. Совершенно очевидно, однако, что в России его использование привело к таким колоссальным злоупотреблениям, что уже не отремон-

тируешь. Надо отменять. При едином округе величиной 450 депутатов альтернативы нет, но в округах малой величины при выбытии действующего депутата можно было бы просто проводить повторные выборы. Скажем, если в Петербурге выбыл один из 15 думцев (помёр II III отказался от мандата — неважно), то весь Петербург становится одномандатным округом, который выбирает недостающего депутата. Это позволило бы не только покончить с «паровозами», но и придать новую динамику региональной политической жизни. Из пустого ритуала, о котором вообще ничего неизвестно за стенами Думы, замещение вакантных мандатов превратилось бы в важную для избирателей возможность выразить свои предпочтения в промежутках между основными выборами.

Партийные списки при такой системе были бы сравнительно маленькими. Понадобились бы минимальные усилия, чтобы выяснить биографические детали всех кандидатов, оценить их политические позиции и решить, заслуживают ли они доверия. В каждом регионе был бы свой список во главе с собственным лидером (участие в выборах сразу по нескольким округам, конечно, следовало бы запретить, как это сделано в Финляндии). В интересах партий было бы сформировать эти списки таким образом, чтобы в них вошли узнаваемые в регионе политики. В каждом регионе им пришлось бы озвучивать свои собственные планы, а уж избиратели судили бы, какие из этих планов — более убедительные. Кроме того, было бы устранено чрезмерное влияние на результаты общероссийских выборов тех регионов, где очень высока явка избирателей. Скажем, на выборах 2007 г. официально зафиксированная явка в Чечне составила почти 100%, а в Петербурге — чуть больше 50%. На практике это означает, что, с правкой на численность избирателей, вклад Чечни в общероссийский результат был вдвое больше. Я не буду даже касаться вопроса о том, каким способом в некоторых регионах обеспечиваются сверхвысокие показатели явки. Даже если бы этот способ был кристально честным, такое положение следует считать нетерпимым, потому что наказанию — в виде снижения нормы представительства — подвергаются регионы, жители которых

пользуются элементарной демократической свободой отказа от выражения предпочтений.

Ясно, что первый опыт применения чисто пропорциональной системы в России — в 2007 г. — у нормальных людей мог оставить только самый неприятный осадок. Но не надо путать недостатки политического режима с недостатками избирательной системы. Российская демократия будет нуждаться в пропорциональном представительстве.

ЧАСТЬ V

СКОЛЬКО ВЛАСТИ НУЖНО ПРЕЗИДЕНТУ?



28. НЕДОСТАТКИ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ 1993 г.

Современная российская Конституция — это продукт сентябрьско-октябрьского кризиса 1993 г. Отсюда ее главная черта: колоссальные полномочия исполнительной власти. А поскольку в том давнем году исполнительная власть была в руках президента, то ему достались и полномочия. В научной литературе такую систему иногда называют «сверхпрезидентской». От обычной президентской системы она отличается по нескольким параметрам.

Во-первых, это колоссальные законодательные полномочия президента, т. е. право издавать указы. В «нормальных» президентских системах такое право обычно отсутствует, а в России носит почти неограниченный характер. Круче только в Таджикистане, Белоруссии и еще паре бывших советских республик. Во-вторых, это значительные полномочия президента в области бюджетной политики, которая в большинстве президентских систем находится в полной компетенции парламента. В-третьих, президент обладает правом распускать парламент. Это принципиально расходится с логикой «разделения властей», лежащей в основе классической президентской системы. В-четвертых, парламент почти полностью лишен контрольных полномочий. В общем, президент в России — больше, чем президент, и сам Борис Ельцин, под которого писалась Конституция 1993 г., любил демонстрировать царские повадки. Во всяком случае, пока не попал под дефолт.

Однако опыт Ельцина свидетельствует, что все эти полномочия президент может фактически использовать лишь тогда, когда располагает достаточными политическими ресурсами. Напомню, что в середине 90-х третий срок Ельцина считался почти предрешенным: ведь в 1991 г. его избрали по другой конституции. Но после дефолта Ельцин стухевался, в царя больше не играл, да и вообще его хватило только на то, чтобы пропихнуть на «святое место» проверенного преемника и мирно скрыться за горизонтом. А преемник, пройдя пару отмеренных ему сроков, столкнулся с ситуацией, из которой нормальная президентская система допускала бы только два исхода: отказ от власти или изменение правил игры. Но этого не понадобилось, потому что Конституция 1993 г. предполагала и третью возможность.

В общем-то, не трудно понять, почему авторы Конституции 1993 г. заложили в нее норму о том, что кандидатура премьера утверждается Думой, а сама Дума вправе выносить правительству вотум недоверия. Если бы у Думы не было таких полномочий, то власть президента была бы просто абсолютной. Но тогда и нужды в Конституции не было бы, достаточно одной статьи: «Вся власть в Российской Федерации принадлежит Президенту Российской Федерации». Друг Билл, как Ельцин называл тогдашнего лидера США Клинтона, не понял бы. А с другой стороны, вероятность того, что Дума сможет воспользоваться этими полномочиями, казалась тогда ничтожной. Да это и правда случилось только один раз, именно после дефолта, когда Думе удалось выторговать непродолжительное премьерство Евгения Примакова.

С формальной точки зрения, однако, это решение авторов конституции полностью перекроило структуру государства. В результате, пользуясь терминами сравнительной политологии, Россия стала не только «сверх-», но и — в то же самое время — «полупрезидентской системой». Общая черта таких систем в том, что исполнительная власть не концентрируется в руках президента, а распределена между ним и другим сильным игроком, премьер-министром, который несет ответственность перед парламентом (напомню, что в «нормальных» президентских системах, типа США, никакого премьера просто нет).

Но даже и здесь не обошлось без изюминки. В обычных полупрезидентских системах ответственность премьера перед парламентом носит эксклюзивный характер. Какие бы большие полномочия ни были приписаны президенту, по вопросу о кандидатуре премьера он противостоять парламенту не может. В России, однако, ответственность премьера — двойная. Поэтому конфликты между президентом и парламентом по этому вопросу, во-первых, возможны, а во-вторых, могут быть разрешены роспуском парламента. Это — довольно редкое институциональное устройство, известное под названием «президентско-парламентская система». Исторические прецеденты — Веймарская республика в Германии (1918—1933), Шри Ланка в 1970-х гг., Португалия вскоре после революции 1974 г.

Из перечисленных примеров видно, что президентско-парламентскую систему трудно счесть источником стабильности. Конечно, во всех этих странах турбулентность имела много разных источников. Но одним из них — неизменно — была конституционная структура. Возьмем последние годы Веймарской республики. Законопослушные немцы мирно идут на выборы, избирают Рейхстаг. Рейхстаг не утверждает ни одну кандидатуру премьера (рейхсканцлера), которая устраивает президента. Президент распускает Рейхстаг. Немцы — снова на избирательные участки, с тем же результатом. И так раз за разом. Несколько лет страна живет в условиях постоянной избирательной кампании, без правительства и без законов. И это не просто надоедает, а еще и подталкивает к поддержке той политической силы, которая обещает раз и навсегда с этим безобразием покончить. Действительно, покончили, мало не показалось, — и не только немцам.

«Веймарский сценарий», к счастью, не реализовался в России. В 1995 г. коммунисты немного не добрали до думского большинства, а в 1998 г. Ельцину хватило ума пойти на компромисс. Но именно после дефолта опасность этого сценария была вполне осознана российскими политиками. Отсюда колоссальные, буквально истерические усилия, в течение всего путинского периода прилагавшиеся к тому, чтобы не допустить скольконибудь заметного представительства оппозиции в Думе. Отсюда

популярные фобии, вроде приписываемого Михаилу Ходорковскому желания заручиться поддержкой думского большинства и стать премьером после выборов 2003 г. И отсюда же, в конечном счете, полный демонтаж самого института свободных парламентских выборов. Американский президент вполне может сосуществовать с оппозиционным большинством в Конгрессе, а российский — никак. Важно понимать: это не потому, что американцы хорошие, а русские плохие, а потому, что так система устроена.

Зато если парламентское большинство — не оппозиционное, то президентско-парламентская система открывает совершенно уникальные возможности для личной диктатуры. Если самый сильный политический игрок — президент, то премьер — это какой-нибудь Фрадков—Зубков с чисто распорядительскими функциями. Но если, по какой-то причине (и мы эту причину знаем), тяжеловес решает стать премьером, то тоже нет проблем. Уволить-то его президент может, но вот назначить нового — нет, потому что под контролем тяжеловеса остается парламентское большинство. Иными словами, избавиться от премьера без серьезного политического кризиса нельзя, а для победы в таком кризисе президенту-распорядителю по определению не хватает ресурсов.

Проблема Конституции 1993 г. состоит не только и не столько в концентрации власти, сколько в способе этой концентрации. По большому счету, эта конституция подходит только для авторитаризма.

29. ПРЕЗИДЕНТСКАЯ СИСТЕМА НЕ ПОДХОДИТ ДЛЯ РОССИИ

Итак, российская Конституция 1993 г. мало годится для нормальной демократии. Конечно, основной закон остается документом прямого действия, который призван гарантировать базовые политические и гражданские права. Многие из этих гарантий не обеспечены на практике, и поэтому актуальна борьба за их соблюдение. Но это вовсе не значит, что мы должны отказаться от оптимизации государственного устройства. В конце концов, неспособность действующей Конституции реально обеспечить эти права прямо связана с конструктивными недостатками системы власти. Поэтому нужно рассмотреть возможные альтернативы. Начнем с самой очевидной — чисто президентской системы.

Главная особенность президентской системы — жесткое разделение исполнительной и законодательной власти между двумя органами, каждый из которых напрямую избирается населением, — президентом и парламентом. Исполнительная власть принадлежит президенту. Он формирует правительство и несет полную ответственность за его работу. Парламент не играет никакой роли в правительственных назначениях и отставках. Его задача — принимать законы и контролировать исполнительную власть. Президент лишен права издавать указы, имеющие силу закона, и не может прямо влиять на бюджетный процесс. Однако одно законодательное полномочие у него все же есть — право вето. Как правило, преодолевается оно не простым, а квалифицированным парламентским большинством.

Распустить парламент президент не может. Но и парламент не может уволить президента. Правда, если он совершил уголовно наказуемое деяние, то запускается процедура увольнения (импичмента). Однако в большинстве президентских систем эта процедура так сложна, что либо не применяется вовсе, либо не доводится до конца. По большому счету, устранить друг друга президент и парламент не могут. Они вынуждены сосуществовать в течение всего срока, на который избраны.

У президентской системы есть несколько совершенно очевидных достоинств. Главное из них — это ясная правительственная ответственность. При парламентской системе правительство часто формируется на коалиционной основе. Вполне возможна ситуация, в которой правящая партия проигрывает выборы, но остается у власти, потому что коалиция без нее не складывается. Президентская система такую возможность исключает. Проиграл — уходи. К числу достоинств относят и то, что президентская система обеспечивает единство политической воли. Президент не зависит от коалиционных партнеров и несет ответственность только перед избирателями. Это позволяет ему принимать решения без дополнительных согласований, на свой страх и риск. А такие решения иногда необходимы. Особенно остро это ощущается в условиях внешнеполитических вызовов. Есть мнение, что президентская система — это единственная система, подходящая для современной сверхдержавы.

Президентских систем не так уж много. Самая успешная из них — это, конечно, США. Собственно, президентскую систему изобрели «отцы-основатели» американского государства. У политической системы США есть некоторые особенности, которые отличают ее от описанной выше модели, но останавливаться на этих мелочах не буду. Замечу лишь, что наиболее отчетливо свойства президентализма проявились в странах Латинской Америки, которые в XIX в. последовали примеру северного соседа. В этих странах президентские системы сохраняются и сегодня. За пределами Нового Света президентские системы встречаются реже, причем на поверку чаще всего оказываются диктатурами. Успешные президентские демократии в современном Старом Свете можно пересчитать по пальцам: Бенин,

Кипр, Гана, Филиппины, Мадагаскар, Южная Корея. Преобладают полупрезидентские системы, о которых речь впереди. А если учесть, что демократия в Латинской Америке устаканилась только за последние два десятка лет, то оказывается, что США — это, скорее, исключение, чем правило. У демократии большие проблемы с президентской системой. Разберемся, почему.

Поскольку президентская система основана на разделении властей, в реальной жизни есть две возможности: или президент контролирует парламентское большинство, или оно враждебно настроено по отношению к президенту. Если реализуется первая возможность, то никаких проблем с государственным управлением не возникает, но есть проблемы с демократией. Президент правит, парламент послушно штампует нужные президенту законы и бюджеты, никого, по большому счету, не контролирует (зачем? — ведь президент такой хороший!), и все идет как по маслу.

Настолько гладко, что уходить из этой прекрасной ситуации президенту совершенно не хочется. И у него возникают, во-первых, сильнейший соблазн, а во-вторых, реальная возможность законсервировать ее путем ограничения демократических свобод. Чтобы как-то воспрепятствовать этой тенденции, вводятся ограничения на число сроков нахождения у власти. Это не очень помогает: когда эти ограничения становятся актуальными, президент либо их отменяет, либо находит подходящего преемника, нередко — сына или зятя. История Латинской Америки пестрит такими примерами. Если же реализуется вторая возможность, то ничего хорошего опять-таки не выходит. С демократией тут все в порядке, но жестоко страдает качество государственного управления. Чтобы реализовывать сколько-нибудь последовательную политику и выполнять предвыборные обещания, президенту нужны законодательная база и бюджет. Но парламент нужные законы принимать не хочет и денег на президентские программы не дает. Если президент политически слаб, то ему приходится с этим мириться, бесславно досиживая свой срок. Но позвольте, за него ведь проголосовали избиратели, воля народа налицо. Поэтому при наличии политических ресурсов президент бросается в бой и в нарушение конституции

распускает парламент. Далее — сценарий номер один, классический пример — экс-президент Перу Альберто Фухимори.

Если демократические президентские системы все-таки существуют, то это лишь потому, что недостатки президентизма амортизируются партийными системами. В США это двухпартийность, причем партии, с одной стороны, исключительно устойчивые, а с другой стороны — внутренне рыхлые, с низким уровнем дисциплины. На то, чтобы сформировалась именно такая партийная система, в США ушли десятки лет. Есть и другие примеры: Колумбия, Доминиканская Республика. Там двухпартийность долго вызревала в недрах авторитарных режимов. Другая модель — когда партийная система чрезвычайно раздробленная, с огромным количеством мелких, но дисциплинированных партий, так что президенту удается создавать временные коалиции по отдельным вопросам законодательства. Это — Бразилия. Со скрипом, но работает.

Беда в том, что при выборе институционального устройства мы не можем надеяться на то, что его недостатки будут преодолены за счет политических механизмов вроде партий. Надо выбирать систему без разрушительного потенциала. Президентизм этому требованию не соответствует.

30. АВТОРИТАРИЗМ И ПРЕЗИДЕНТСКАЯ СИСТЕМА: ПРИМЕР ЕГИПТА

Президенциализм идеально соответствует задачам наиболее распространенной разновидности авторитарных режимов — персоналистской диктатуры. Сейчас только ленивый не пишет о поразительном сходстве между политическими режимами России при Путине и Египта при Мубараке. Не стану спорить: сходство, действительно, колоссальное. Однако детали малоизвестны.

Электоральный авторитаризм в Египте учредил президент Анвар Садат после того, как разругался с Советским Союзом и стал привилегированным партнером США в арабском мире. Политические структуры, созданные по советскому образцу предшественником Садата, Насером, не годились для страны, которая теперь должна была служить витриной демократии на Ближнем Востоке. А главной из этих структур была созданная Насером партия, Арабский социалистический союз (АСС). Для начала Садат разделил эту партию на три «форума» — правый, левый и главный, «центристский», которым было позволено конкурировать на экспериментальных выборах 1976 г. Эксперимент удался.

В следующих выборах, в 1979 г., участвовали уже три партии, созданные на основе «форумов», в том числе и бывшие «центристы», переименованные в Национально-демократическую партию (НДП). Она выиграла 347 мест, а две другие партии — 32. Успех НДП объяснить несложно. Именно партия власти унаследовала у АСС все политические, организационные и администра-

тивные ресурсы. «Правые» и «левые» были группами городских интеллектуалов, а Египет — страна сельская. Крестьяне — феллахи — о новых «оппозиционных партиях» ничего не знали, их кандидаты в сельской местности не выдвигались и кампанию не вели.

Так, вполне успешно, стартовал электоральный авторитаризм. Главными противниками режима были тогда радикальные исламисты, которые не могли простить Садату ни проамериканской ориентации, ни примирения с Израилем. В 1981 г. Садат был убит. Новым президентом стал лидер НДП Хосни Мубарак. В течение всех этих 30 лет в Египте проводились парламентские выборы, на которых неизменно побеждала НДП. Надо сказать, что с конституционной точки зрения эти выборы были очень важны. До 2005 г. египетский президент избирался парламентом, а затем кандидатов на президентских выборах могли выдвигать только партии, представленные в парламенте. О результатах надо было заботиться. Они того стоили.

Главным инструментом режима с самого начала был закон о политических партиях, принятый еще при Садате, в 1977 г. Этот закон вверял регистрацию партий специальной Комиссии по политическим партиям (КПП), которая формировалась при участии президента и двух палат парламента. КПП была вправе регистрировать только такие партии, которые соответствовали сформулированным в законе критериям, остальным — отказывать, а если партия переставала им соответствовать, то лишать регистрации. В частности ни программы, ни практическая деятельность партий не должны были противоречить основам исламского права, принципам «революций 1952 и 1971 гг.» и «социальному демократическому порядку». Чтобы зарегистрировать партию, КПП должна была констатировать уникальность ее программы (потому что если такая же уже есть — то зачем новая?), а также установить, что партия не строится по конфессиональному, этническому, классовому или религиозному принципу. Кроме того, было прямо запрещено создание партий, отвергающих мирный договор с Израилем.

Понятно, что закон 1977 г. позволял отказать в регистрации любой партии. Так оно и было: из 62 организаций, обращавшихся в КПП за регистрацией, получили ее только две (если не считать

образованных ранее на основе «форумов»). К счастью для партийцев, в Египте — и это, конечно, коренное отличие от России — существует относительно независимая судебная власть, созданная еще в XIX в. по образцу наполеоновской Франции и процветавшая при монархии. Она служит предметом национальной гордости. Ни Насер, ни Садат не решились ее уничтожить. Поэтому иногда отказы КПП удавалось оспорить в суде, и несколько партий были зарегистрированы по судебным решениям. Но это был трудный путь, который удавалось пройти немногим, и по разным причинам. С одной стороны, именно судебное решение открыло путь к легализации старейшей египетской либеральной партии, «Вафд», которая не вполне утратила популярность за 40 лет запрета. С другой стороны, по судебному решению была зарегистрирована партия «Аль-Умма» Ахмеда Ас-Сабахи, автора популярного сонника. В число эксцентричных требований этого египетского аналога ЛДПР входили, например, распределение парламентских мест поровну между всеми зарегистрированными партиями и обязательное ношение фески. «Аль-Умма» служила ядром фиктивной оппозиции, так называемого «Блока оппозиционных партий».

Таким образом, партийное поле было зачищено. Правда, оставалась опасность, что при мажоритарной избирательной системе в парламент проберутся независимые оппозиционеры. Поэтому в 1984 г. Египет перешел на пропорциональную систему с барьером, который даже немного превосходил нынешний российский — 8%. На этих выборах НДП выиграла уже 390 мест, а оставшиеся 58 отошли «Новому Вафду». Тут, однако, вмешался Конституционный суд, который в 1986 г. признал не соответствующим основному закону порядок, при котором независимые кандидаты не могли участвовать в выборах. С 1990 г. в Египте снова применялась мажоритарная система. Результаты выборов для НДП от этого не изменились: она сохраняла колоссальное большинство. Однако представительство других партий резко упало. Их место заняли независимые кандидаты. Правда, на первых порах почти все они, победив на выборах, вступали во фракцию «партии власти», как это было и в России в период использования смешанной системы. В «нулевые» годы ситуация

изменилась, потому что на арену вышли «Братья-мусульмане», которые выдвигались именно как независимые кандидаты. На выборах 2005 г. им, совершенно неожиданно для властей, удалось выиграть почти 20% мест в парламенте.

На состоявшиеся в ноябре 2010 г. выборы египетские власти вышли хорошо подготовленными. Теперь, когда партии перестали быть угрозой, основные усилия были направлены на то, чтобы отказать в регистрации как можно большему количеству независимых. В тех округах, где им все-таки удавалось зарегистрироваться (опять-таки, в основном, по решениям судов), широко применялись подкуп и запугивание избирателей, а наблюдение за выборами было практически запрещено. По общему мнению всех оппозиционных партий, результаты были полностью фальсифицированы. В итоге НДП выиграла 420 из 503 мест. Это был ее лучший результат после 1984 г. У крупнейшей оппозиционной партии, «Новый Вафд», было лишь 6 мест.

Как видим, основные инструменты авторитаризма в Египте были такими же, как и в России. Прежде всего, это репрессивное законодательство о политических партиях; контроль исполнительной власти над организацией выборов (там этим занимается исполнительная власть, а «независимая» Высшая избирательная комиссия, состоящая из судей, не располагает никакими реальными возможностями); отстранение от выборов оппозиционных кандидатов; прямые фальсификации. В чем-то египетский режим был либеральнее российского: скажем, у нас сейчас семь партий, а в египетских выборах имели право участвовать два десятка. Тут сказалась, конечно, относительная независимость судов. Но египетский опыт свидетельствует и о том, что независимый суд — не панацея; с ним лучше, чем без него, но кардинально улучшить ситуацию он не способен. Не способствует демократизации и отказ от пропорциональной системы. Корень зла — в самом режиме персоналистской диктатуры, а не в тех правовых учреждениях, которые его окружают. Но ясно и то, что именно конституционное всевластие президента давало диктатуре наиболее адекватную оболочку. Да, это был хороший пример электорального авторитаризма. Революция 2011 г. положила ему конец.

31. ПАРЛАМЕНТСКАЯ СИСТЕМА: (БОЛЬШИЕ) ДОСТОИНСТВА И (МАЛЕНЬКИЙ) НЕДОСТАТОК

Парадокс парламентской системы состоит в том, что это, по преимуществу, партийное правление, но формально вся власть сосредоточена в руках парламента. Правительство — это формируемый им исполнительный комитет. В Великобритании, которая считается наиболее чистым образцом системы, парламентское большинство просто делегирует своих наиболее продвинутых коллег в исполнительную власть. В парламенте концентрируется не только законодательная, но и исполнительная власть (а в Великобритании еще и судебная, поскольку высшая судебная инстанция — это Палата лордов). Поэтому о разделении властей, которое в России многие почему-то считают неременным признаком демократии, применительно к парламентской системе можно говорить с большой натяжкой. В прошлом значительную роль во многих европейских демократиях играли монархи. Сегодня их функции стали в основном церемониальными: царствуют, но не правят. То же самое касается и президентов, которых избирают, как правило, не на всеобщих выборах: раз уж у президента нет реальной власти, то давать ему всенародный мандат ни к чему — лишние проблемы.

Почему власть формально у парламента, а фактически — у партий? Потому что партии лежат в основе внутренней структуры парламента, его работоспособности. Альтернативы нет. История доказывала это неоднократно. Один из самых красноречивых примеров — российский парламентаризм 1991—1993 гг.,

когда Съезд народных депутатов и Верховный Совет формально обладали всей полнотой власти (у Ельцина были, в основном, не конституционные, а делегированные полномочия), но сколько-нибудь устойчивых партийных фракций не было. В таких условиях колоссально возрастает значение внутрипарламентского менеджмента (прежде всего, спикера), который никаких конституционных полномочий не имеет, но по факту становится хозяином положения. Что касается рядовых депутатов, то на их поведении отсутствие партийной дисциплины сказывается не лучшим образом: с одной стороны, парламентская жизнь превращается в бесконечную череду интриг, ситуационных альянсов и столь же случайных расколов. А с другой стороны, желая угодить избирателям в округах (а угодить нужно, иначе не будет шансов на переизбрание), депутаты отказываются от поддержки исполнительной власти при первых признаках того, что ее популярность падает. Партии могли бы смягчить эту тенденцию даже при мажоритарной системе.

И, конечно, дела идут особенно плохо, если в игре участвует еще и президент. Тогда стрельбы из танков по парламентским зданиям практически не избежать. Но и без президента ничего хорошего не вышло бы. Сколько-нибудь успешные парламентские системы без партий можно встретить только на крохотных островах тихоокеанского бассейна. А поскольку функционирование парламентской системы завязано на партии, то и две ее основные разновидности определяются разницей между партийными системами. Одна из них — это двухпартийная система, когда основные партии чередуются у власти, причем у одной из них (в идеале) всегда есть простое парламентское большинство. Такая система совершенно не уступает президентской по уровню правительственной ответственности: избиратель всегда твердо знает, кто у власти и кто в оппозиции, кого поощрить на выборах, а кого — наказать. Проблема этой системы состоит в том, что парламент, сформировав правительство, уже не имеет особых рычагов влияния на него. Правящая партия против своих не взбунтуется, а оппозиция может только критиковать, но сделать ничего не может. Она, по определению, в меньшинстве.

Вторая — это многопартийная система, когда ни у одной партии нет парламентского большинства, и поэтому правительство можно сформировать только на коалиционной основе. Ясной правительственной ответственности тут нет. Проигравшая выборы партия вполне может вновь войти в правительство, если без нее не складывается коалиция. Нет и абсолютной стабильности, характерной для двухпартийной модели парламентаризма: всегда остается риск, что коалиция развалится, и тогда надо создавать новую, а если не выходит, то проводить выборы. Впрочем, чаще удается договориться. Но зато роль парламента в условиях многопартийности колоссально возрастает. Он не просто штампует законопроекты, разработанные правительством, а содержательно их обсуждает и правит, учитывая мнения оппозиционных партий. Голос каждого парламентария может быть услышан, а это выгодно для нас, избирателей.

Таким образом, у обеих моделей парламентской системы есть свои недостатки и достоинства. Я полагаю, что эти достоинства важны, а недостатки ничтожны по сравнению с опасностями, которыми чревата президентская система. И действительно, если сравнить европейский (парламентский) опыт с латиноамериканским (президентским), то сравнение — явно в пользу Европы, и дело тут не только в культурных различиях. Парламентская система, как и любая другая, не может гарантировать стабильность, но она вводит конфликты в такие рамки, что их просто не замечает подавляющее большинство населения. Депутаты конфликтуют? Это их работа. Кому интересно, прочитает в газетах, а того, кому не интересно, это и не касается.

Иногда против введения парламентских систем в новых демократиях возражают: если партий нет, то и запустить парламентскую систему невозможно. Это суждение, на первый взгляд, актуально: нынешние российские власти до такой степени перепрофилировали все свои карманные партии на выполнение служебных функций, что вряд ли они переживут демократизацию. Партийную систему придется начинать с нуля. Но, на самом деле, ничего страшного. В Венгрии или Чехии с партиями после падения коммунизма тоже было не ахти, да и сейчас не без сложностей, но фатальными эти сложности

не становятся. Будет парламентская система, будут и партии. А вот обратное не очевидно. Скажем, в России в 90-х гг. были какие-то элементы демократии, но устойчивой партийной системы не сложилось — именно потому, что партии никакой реальной роли в ельцинской конституционной схеме не играли.

Я думаю, что парламентская система вполне могла бы подойти для России. Проблема только одна: Россия — хотим мы этого или нет — остается сверхдержавой. Как минимум, в силу обладания колоссальным арсеналом ядерного оружия, но и по некоторым другим причинам. Это факт, с которым надо считаться. А значит, в будущем возможны ситуации (прежде всего, внешнеполитические вызовы), когда потребуются быстрая концентрация власти в руках лица, не связанного коалиционными обязательствами и парламентской дисциплиной, но пользующегося прямо выраженным доверием народа. С этим парламентская система справляется не очень хорошо. Скажем, в Великобритании на время мировых войн демократию фактически отменяли, выборов не проводили (с 1910 по 1918 и с 1935 по 1945 г.). А в США президентская система работала, как часы. Хорошо бы найти систему, сочетающую достоинства парламентаризма со способностью обеспечивать единство политической воли в чрезвычайных условиях. Что же, поищем.

32. АВТОРИТАРИЗМ И ПАРЛАМЕНТСКАЯ СИСТЕМА: ПРИМЕР СИНГАПУРА

В условиях двухпартийной системы парламентаризм способствует концентрации исполнительной власти в руках правящей партии. Чередование у власти решает эту проблему. Ты не будешь ограничивать свободу оппозиции, если завтра можешь оказаться оппозицией сам. Но если партийная система устроена так, что на выборах всегда побеждает одна и та же партия, то угроза авторитарного перерождения режима — вполне реальна. Рассмотрим пример страны, где авторитаризм издавна существует в парламентской оболочке — Сингапура. Это, надо признать, довольно успешный пример. С экономическим развитием там все в порядке. Коррупции почти нет. А политический режим очень похож на российский: персоналистская диктатура, оснащенная внешними атрибутами демократии. Любопытно, что в Сингапуре отсутствует даже коррупция на выборах, т. е. прямые фальсификации. Это признают и международные наблюдатели, и сингапурская оппозиция. Места в парламенте (а «демократия» там именно парламентская — президент избирается, но играет сугубо церемониальную роль) распределяются честно, в соответствии с волеизъявлением избирателей. Бюллетени в стопку партии власти никто не перекладывает.

При этом с 1965 г., когда Сингапур стал независимым государством, почти все места в парламенте — у Партии народного действия (ПНД). Парламентской оппозиции довольно долго не было вообще, а с начала 80-х она проводит в парламент депутата-

другого, не более. Но проигрывает эта оппозиция — на честных выборах. А это, как будто, значит, что сингапурцы действительно любят свою диктатуру и отказываться от нее не желают. Звучит, конечно, крайне утешительно для российских любителей «ручного управления». Так что сингапурский опыт достоин внимания.

Сингапурская система была создана (да и продолжает работать) под руководством бывшего премьер-министра, Ли Куан Ю. Выходец из состоятельной семьи этнических китайцев, Ли получил превосходное образование сначала на родине, а потом в Великобритании (Кембридж). Он англофил, как и его родители, которые даже дали сыну, помимо китайского имени, еще и английское — Гарри. Так что, занявшись политикой, он всегда стремился устроить жизнь в Сингапуре по британскому образцу. Единственное, что его не устраивало в Англии — слишком большое влияние социалистов, которые, как он считал, довели великую державу до ручки. А поскольку главной оппозиционной партией в Сингапуре на первых порах были именно левые, и извести их в условиях демократии не представлялось возможным, Ли устроил диктатуру, но такую, чтобы походила на британскую демократию. И был параметр, по которому он всегда следовал британскому примеру. Это — борьба с коррупцией, которую Ли Куан Ю глубоко и, судя по всему, искренне, ненавидит. Она, надо сказать, раньше была распространена в Сингапуре довольно широко.

Борьба пошла на двух фронтах. С одной стороны, антикоррупционное законодательство Сингапура — исключительно жесткое и действенное в том смысле, что применяется отнюдь не селективно. Думаю, если бы Ли Куан Ю сам что-то украл, то он бы и себя позволил засудить. Такое воспитание. Воровать и брать откаты ему, однако, было ни к чему. Потому что второе направление борьбы с коррупцией в Сингапуре состояло в том, чтобы создать чиновникам материальные условия, которым бы завидовали бизнесмены. Сингапурские чиновники — самые высокооплачиваемые в мире. Ли в период премьерства получал самую большую зарплату среди национальных политических лидеров. При этом его сын возглавлял одну из крупнейших

в Азии телекоммуникационных компаний. Неплохо устроились и другие родственники, а сам Ли, оставив премьерский пост, сохранил за собой не только правительственную должность (сначала — «старший министр», а сейчас «министр-наставник»), но и руководство национальной инвестиционной корпорацией. Премьером сейчас работает старший сын отца-основателя, Ли Сянь Лун. Зачем воровать, если все основные ресурсы страны принадлежат тебе по закону?

Надо сказать, что у других сингапурских бизнесменов такое положение дел издавна вызывает некоторое недовольство. Время левой оппозиции ушло в прошлое. Ее лидеров просто пересажали. Один отсидел 23 года — звучит убедительно. Ныне оппозиционеры, как правило, появляются в предпринимательской среде. Интересная закономерность сингапурской жизни состоит в том, что после этого у них обычно начинаются проблемы. Отчасти, эти проблемы связаны с их политической деятельностью. В Сингапуре очень жесткие законы о диффамации (распространении порочащих сведений), чиновники любят судиться, а суды всегда готовы признать диффамацией любое оппозиционное высказывание. Выплатив пару штрафов, каждый на сотни тысяч долларов, оппозиционеры просто выпадают из политики. Но не обходится без проблем и в тех случаях, когда какой-нибудь бизнесмен помалкивает себе в тряпочку, однако дает деньги на оппозиционную деятельность. Так получается, что через некоторое время этот бизнесмен оказывается замеченным в экономических преступлениях, обычно — в уклонении от уплаты налогов. Результат тот же: банкротство и уход из политики.

Честные сингапурские выборы проходят так. Избирательная кампания назначается всегда неожиданно и длится девять дней. В течение этого срока каждая из партий получает возможность в течение 4—9 минут изложить свою программу по телевидению. Других возможностей нет, потому что политически независимые СМИ в Сингапуре отсутствуют. Митинги тоже запрещены: любые публичные собрания от пяти участников требуют разрешения полиции. А поскольку многочисленных желающих стать оппозиционными политиками в Сингапуре нет, то нет и оппо-

зиционных кандидатов на большинство мест. В значительной мере ПНД выигрывает выборы по умолчанию, за отсутствием конкурентов.

О том, можно ли считать победы ПНД на выборах признаком искренней любви сингапурцев к своему режиму, судите сами. Я в заключение остановлюсь на другом. Есть такая иллюзия, что если долго развивать институты, то демократия наступит сама собой. Сингапур — наглядное опровержение этой иллюзии. Институты там очень даже развитые, да еще какие хорошие — парламентская система. России до такого идти и идти. Но эти институты — не демократические, а авторитарные. Если посадил коноплю, то пшеница не вырастет, чем ее не удобряй. Что касается позитивного — антикоррупционного — сингапурского опыта, то я не считаю его воспроизводимым в России. Установки персоналистской диктатуры во многом зависят от личности диктатора. Да, Сингапуру повезло хотя бы в том, что диктатором оказался хорошо образованный конфуцианец-англофил, повернутый на борьбе с коррупцией. У нынешних правителей России — свой драйв, но вот приоритеты — совсем другие. Сказываются различия воспитания и раннего опыта.

33. ПРЕМЬЕРСКО-ПРЕЗИДЕНТСКАЯ СИСТЕМА

Современная Россия — пример полупрезидентской системы. Это, к сожалению, наихудшая из ее возможных версий, президентско-парламентская. Есть и другой, более распространенный в мире вариант, за которым в политологии закрепилось название «премьерско-президентская система». Отличается он тем, что правительство несет ответственность лишь перед парламентом, но при этом президент не только существует, но и наделен важными, отнюдь не только церемониальными, полномочиями.

Премьерско-президентская система была изобретена и по сей день существует во Франции. Обстоятельства ее изобретения были отнюдь не оптимальными для конституционного строительства. К концу 50-х парламентская система Четвертой республики зашла в тупик — не столько из-за ее собственных конструктивных недостатков, сколько из-за политических обстоятельств, в которых любой конституционный режим работал бы со скрипом. В обществе сложилось большинство, выступавшее за твердую единоличную власть. Был кандидат на роль единоличного правителя — Шарль де Голль. Но вот к диктатуре французское общество не было готово. Поэтому для де Голля была придумана система, в которой он мог бы пользоваться почти королевской властью — но лишь при условии, что его поддерживает парламентское большинство. Тогда премьер-министр становится технической фигурой, проводящей поли-

тику президента. Но если большинство депутатов против, то премьер не зависит от президента, уволить его может только парламент, а президенту остается сравнительно узкий круг занятий, определенный конституцией. Сюда были отнесены внешняя и оборонная политика. Франция в 50-х гг. не только активно готовилась к превращению в ядерную державу, но и вела несколько войн, т. е. сталкивалась с серьезными внешне-политическими вызовами.

И все бы хорошо, но в дополнение к этой базовой модели де Голль — который воспринимался тогда многими французами не просто как лидер нации, а как ее спаситель — получил несколько приятных бонусов. Во-первых, согласно конституции 1958 г. после парламентских выборов президент выдвигает кандидатуру премьера. Парламент может, не приняв эту кандидатуру, выдвинуть и поддержать альтернативного кандидата, и ему ничего за это не будет, но потенциал для трений здесь налично. Во-вторых, президент может распустить парламент (хотя и не в течение первого года полномочий). В-третьих, конституция 1958 г. вводила целый ряд причудливых ограничений парламентской автономии, вроде того, что количество постоянных комитетов не должно превышать восьми. В-четвертых, президент наделен обширными законодательными полномочиями, включая право издавать указы (декреты) и выносить законодательные положения на референдум. И если парламенту отводился пятилетний срок, то президенту — семилетний, а такой долгий срок полномочий справедливо рассматривается как несовместимый с элементарными демократическими нормами.

Экстраординарные обстоятельства рождения Пятой республики до сих пор сказываются на функционировании системы, а ее ранняя фаза — по сути, все то десятилетие, когда де Голль оставался у власти, — была довольно ухабистой. Значит ли это, что премьерско-президентская система плоха? Нет: только то, что первый блин пошел комом. Дело в том, что конструктивные недостатки коренились не в базовой модели, а в бонусах, которыми благодарный французский народ осчастливил своего вождя. Именно из-за этих бонусов Пятая республика периодически оказывалась в опасной близости от президентско-парламентской

модели и, стало быть, от сценария перманентного кризиса по образцу межвоенной Германии.

Другой опыт премьерско-президентской системы, — в целом, негативный, — это конструкция, созданная на Украине после поправок, внесенных в конституцию в декабре 2004 г. Обстоятельства их принятия были во многом противоположны обстоятельствам создания Пятой республики во Франции. Здесь не было единоличного претендента на диктаторскую власть, а были, наоборот, многочисленные политические группы, каждая из которых хотела выторговать себе как можно больше возможностей. И это оптимальный контекст для конституционного строительства. Увы, он тоже сопряжен с риском, который легко реализуется в условиях стремительных политических перемен и общей неразберихи: соперничающие фракции пытаются подтянуть под те посты, которые они для себя присмотрели, как можно больше полномочий, не очень заботясь о том, что эти полномочия пересекаются.

Украина, говорят, — не Россия, но при этом уж точно и не Франция, а Виктор Ющенко — определенно не де Голль. Полномочий ему досталось, в принципе, немного, и не случайно нынешний президент Украины стремится присвоить больше. Однако те, которые достались, отделены от парламентских довольно корявым образом. Правительство украинский президент не формирует и не увольняет, парламент распустить не может. Но, как и во Франции, он пользуется особыми правами в области внешней и оборонной политики: кандидатуры министров обороны и иностранных дел, а также главы Службы безопасности Украины, вносятся на утверждение парламента президентом. Естественно, парламент может иметь иные предпочтения по поводу этих ключевых фигур. На вопрос о том, что произойдет в этом случае, конституция не отвечает, оставляя его на усмотрение политиков. А на них в таких вопросах полагаться не следует.

Однако хуже всего в украинской конституции дело обстоит с разграничением законодательных полномочий. Президент имеет право издавать указы. При этом он еще и располагает правом вето на законы, принятые парламентом. И ладно бы

вето преодолевалось простым большинством голосов в парламенте. Но нет, требуется квалифицированное большинство: две трети. Это значит, что если антипрезидентская коалиция имеет большинство в парламенте, но до двух третей не добирает, законодательный процесс может быть заблокирован напрочь, а деятельность правительства — в той мере, в какой оно нуждается в обновлении законодательной базы, — парализована.

Этих двух примеров достаточно, чтобы сформулировать принципы, на которых может строиться оптимальное премьерско-президентское правление. Принципы эти не оригинальны. Они присутствуют — и работают — в двух основных типах институционального устройства: президентском и парламентском. От парламентаризма следует взять концентрацию всех законодательных полномочий в руках парламента, а также исключительную ответственность правительства перед ним, — за исключением тех сфер, которые определены как исключительная компетенция президента. Коль скоро такие сферы существуют, от президенциализма следует взять жесткое разграничение полномочий. Если что-то положено делать президенту, то парламенту и премьеру путь туда заказан. Осталось определить, что это за сферы.

34. ПРЕЗИДЕНТ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

При строительстве полупрезидентской системы важно избежать ошибок. А ошибки, как я уже писал, могут быть связаны с нечетким разграничением полномочий между президентом и парламентом. Об этом свидетельствует международный опыт. Но он же подсказывает, какие сферы управления лучше полностью отнести к компетенции президента. Это, прежде всего, сферы, связанные с обеспечением безопасности страны в международной среде: обороны, национальной безопасности и иностранных дел. Полномочия президента в этих областях должны быть исключительными: ни парламент, ни премьер-министр не должны влиять ни на текущее управление ими, ни на кадровый состав ведомств. Их глав президент должен назначать без согласования с другими институтами.

Поскольку премьер и правительство в полупрезидентской системе ответственны перед парламентом, то министерства иностранных дел и обороны, служба национальной безопасности должны быть выведены за рамки правительства. Президент мог бы координировать их работу в рамках, скажем, Совета национальной безопасности: этот орган предусмотрен Конституцией 1993 г., но полномочия его в конституции пока не закреплены. Их нужно и можно там закрепить. И нужно фундаментально — на конституционном уровне — исключить привлечение ведомств, находящихся в исключительном подчинении у президента, для решения внутривнутриполитических задач.

Конституция должна не только прямо это запрещать, но и устанавливать упрощенную процедуру импичмента для президента, решившегося нарушить запрет. Попросту говоря, вывел войска на улицу, использовал ФСБ для слежки за политическими оппонентами, — лишился поста простым большинством голосов депутатов. Любые внутривластные вопросы, требующие силовых методов, должны разрешаться с помощью правительственных ведомств, находящихся в подчинении премьер-министра, — прежде всего, органов внутренних дел.

Разумеется, эти правила должны распространяться только на обычные условия политической жизни. В особых условиях, связанных с обострением внешнеполитических вызовов, президент должен иметь возможность выполнить свою основную функцию: обеспечить единство политической воли. Перечень таких условий должен содержаться в конституции, но самое важное из них — это начало вооруженного противостояния с внешним противником. Тогда функции правительства было бы логично передать Совету национальной безопасности и временно включить в его состав глав правительственных ведомств. А офис премьер-министра в этом случае на время прекратит работу. Основанием для реорганизации управления было бы объявление чрезвычайного положения, причем право сделать такое объявление должно быть только у парламента.

Учитывая федеративную структуру российского государства и функции президента как гаранта национального единства, я бы сохранил за ним некоторые полномочия в области региональной политики. Разумеется, речь идет не о трансфертах и тому подобных вещах — это дело правительства. Примерный круг президентских полномочий я очертил, когда писал о возможной конструкции региональной власти: президент должен иметь право увольнять (но не назначать) губернаторов и выступать в качестве арбитра, когда конфликты внутри региональных правящих групп препятствуют нормальной работе органов власти на местах. Оба эти права нужно обставить целым рядом ограничений, и о некоторых из них я уже писал, так что сейчас не буду вдаваться в детали. Здесь важен принцип. С одной стороны, за федеральным центром нужно сохранить реальные ры-

чаги влияния на региональную политику. Опыт авторитарной децентрализации во второй половине 90-х показал, что без таких рычагов регионы слишком легко сползают в абсолютный произвол на местах. С другой стороны, если кто-то в центре должен располагать такими рычагами, то не премьер-министр, связанный парламентскими и партийными обязательствами, а именно президент. У президента, кстати, есть в прямом подчинении структура, которая и сейчас занимается вопросами региональной политики, хотя и без всяких на то конституционных оснований — администрация. Думаю, что конституционное упорядочение деятельности пошло бы ей на пользу. При этом выполнение распоряжений президента, касающихся региональной политики, должны обеспечивать правительственные ведомства.

Все остальные сферы управления следовало бы жестко закрепить за правительством и премьером, несущими исключительную ответственность перед парламентом. В частности президент не должен играть вообще никакой роли в экономической и социальной политике. И если международный опыт чему-то учит, так это тому, что у президента не должно быть никаких законодательных полномочий. Никаких указов. Если вето на законопроект, то только преодолеваемое простым большинством голосов депутатов, т. е. отлагательное. И никаких возможностей распустить парламент, разумеется.

В системе, которая мне представляется оптимальной, главный политический игрок — премьер, а не президент. В этом смысле она чем-то похожа на ту кривую версию институционального дизайна, которая наблюдалась в России при президенте Медведеве и премьере Путине. Но разница — фундаментальная: если тогда вся игра строилась на «непонятках» по поводу того, кто за что отвечает и кто главный, то я предлагаю жесткое разграничение полномочий, а значит, и ответственности.

Остается вопрос: как избирать президента, напрямую или нет? Объем президентских полномочий в предлагаемой схеме не так уж велик, и поэтому можно обсуждать и схемы непрямого избрания. Однако я думаю, что от них следует отказаться. С одной стороны, право избирать президента — это право, которого

граждане России (пусть и формально) пока еще не лишались, и лишаться не хотят. Об этом свидетельствуют опросы общественного мнения. С другой стороны, полномочия президента, пусть и узкие, концентрируются в жизненно важных для государства сферах, причем существует возможность колоссального расширения этих полномочий в чрезвычайной ситуации. На этот случай важно, чтобы человек, получающий практически абсолютную власть, пользовался прямо выраженным народным доверием. Наконец, полномочия правительства и президента в предлагаемой модели разграничены таким способом, что у президента сохраняется контроль в областях, где партийные предпочтения не должны оказывать сильного влияния. Любая схема непрямого избрания предполагает партийную ответственность. А здесь нужна прямая ответственность перед избирателями.

35. ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ

Обсудив вопросы конституционного строительства, я до сих пор не ответил на два важных вопроса: (1) когда изменить конституцию и (2) как это сделать? Ответить на эти вопросы трудно, потому что изменение конституции станет частью и результатом политического процесса, предсказать детали которого невозможно. Но кое-какие общие соображения все-таки выскажу.

Надеюсь, мне удалось доказать, что Конституция 1993 г. страдает серьезными недостатками, которые исключают ее использование как долгосрочной основы для демократического развития России. Эти недостатки, связанные как с чрезмерными президентскими полномочиями, так и с возможностью кризисного «веймарского сценария», могут привести к серьезным проблемам. Конституцию нужно изменить. Отсюда, однако, не следует, что ее нужно изменить немедленно. Действительно, первая из этих опасностей реализуется при условии политической монополии (т. е., по меньшей мере, контроля президентской партии над парламентом), а вторая — при условии затяжного конфликта между президентом и парламентом. Если монополии нет, а конфликты не заходят слишком далеко, то политическая жизнь может довольно долго не сходить с демократических рельсов. Скажем, предпосылки к «веймарскому сценарию» были налицо в 1995—1999 гг., но участникам политического процесса удалось его предотвра-

тить. В 2000—2003 гг. исполнительная власть уже накапливала ресурсы, позднее задействованные для демонтажа демократии, но сам этот период авторитарным не был.

Теперь, когда мы обсуждаем возможности нового перехода к демократии, нет решительно никаких оснований предполагать, что на его раннем этапе недостатки Конституции 1993 г. будут представлять немедленную угрозу. Более того, я бы не исключил, что колоссальные президентские полномочия (в частности законодательные) можно было бы использовать в интересах демократических реформ. Есть и более серьезный аргумент в пользу того, что демократизацию не следует начинать с изменения Основного закона. Состоит он в том, что основные элементы авторитаризма в России в Конституции 1993 г. не прописаны, отчасти прямо ей противоречат, и уж во всяком случае — непосредственно из нее не следуют. Антиконституционны, например, имеющиеся ограничения на свободу собраний. Поэтому «Стратегия 31», направленная на защиту Конституции 1993 г., а не на ее пересмотр, совершенно оправданна. Но если ограничения на свободу собраний — это важная, но не фундаментальная для современного российского режима характеристика, то ограничения на свободу союзов (т. е. фактический запрет на создание новых политических партий) действительно лежат в основе авторитаризма. Они тоже антиконституционны. Не соответствует Конституции 1993 г. и фактическая отмена выборов.

Начинать, стало быть, надо не с изменения конституции. Первое, что нужно сделать — это обеспечить фактическое выполнение ее первой (основы конституционного строя) и, в особенности, второй (права и свободы человека и гражданина) глав. Как я писал, решающий шаг к демократизации — восстановление свободы союзов, что означает изменение порядка регистрации политических партий.

В качестве второго шага следовало бы восстановить свободные выборы, сначала на региональном уровне, путем ликвидации нынешней системы назначения губернаторов, а потом и на федеральном, путем изменения избирательной системы.

Ни одна из этих мер изменения Конституции 1993 г. не требует. Более того, без этих мер изменение конституции будет совершенно бессмысленной игрой в бирюльки. Первые шаги должны быть направлены на восстановление демократии. Конституционная реформа — это следующий шаг, который понадобится потому, что мы заинтересованы не только в демократизации, но и в долгосрочном демократическом развитии, с которым Конституция 1993 г. не очень совместима.

Бытует иллюзия, что изменить конституцию чрезвычайно трудно. Это не совсем так. Единственное в ее истории реальное изменение, связанное с продлением президентских и думских полномочий, прошло по тому из возможных путей, который и впрямь был бы очень трудным, практически неосуществимым, если бы не политическая монополия. Однако в 135-й статье Конституции предлагается и другой путь, связанный с созывом Конституционного собрания. Механизм формирования этого органа (т. е., по сути, учредительного собрания) определяется федеральным конституционным законом. Такой закон до сих пор не принят.

Я думаю, что после того, как парламент будет избран по демократическим правилам и в демократических условиях — но не раньше, — закон следовало бы принять, а на этой основе — созвать Конституционное собрание, которое разработает проект нового Основного закона. В Конституции 1993 г. установлено, что разработанный проект принимается самим собранием, двумя третями голосов. Если же проект не пользуется такой широкой поддержкой членов собрания, то он выносится на референдум. Мне этот механизм представляется достаточно разумным, но с одним уточнением. Референдум очень хорош для придания легитимности важным решениям, но не обязательно подходит как средство их принятия. Проблема в том, что избирателям не всегда предоставляется осмысленный выбор. Вспомним обстоятельства «всенародного одобрения» Конституции 1993 г. Тогда избиратели были поставлены перед выбором: либо вот такая конституция, либо никакого конституционного порядка вообще. Это, по большому счету, — шантаж.

Я полагаю, что если уж члены Конституционного собрания не придут к компромиссу по поводу проекта, то меньшинство (не менее трети депутатов) должно разработать альтернативный вариант. Тогда на референдуме избирателям будет дана возможность сделать реальный, осмысленный выбор. Впрочем, это уже детали. Важно то, что конституцию надо менять, но не сразу, а только после восстановления демократии. И не с кондачка, а с помощью разумного механизма, учитывающего различные политические интересы и предпочтения народа.

ЧАСТЬ VI

ПОЧЕМУ ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ?



36. ДЕМОКРАТИЯ ИЛИ ДИКТАТУРА?

Часто говорят, что плох путинизм, но вот альтернативы-то нет. То есть, конечно, есть, но она до такой степени ужасна, что Путин красной девицей покажется. Установится кровавая диктатура. Рассказывают об этом почти как в 90-е, особенно во время кампании по переизбранию Ельцина в 1996 г., когда о «красно-коричневой угрозе» бухтел даже утюг. С тех пор многое изменилось: необходимость в манипулятивной предвыборной пропаганде почти отпала за отсутствием выборов; сама мысль о том, что на предстоящих «выборах» может победить кандидат, не получивший одобрения правящей группы, кажется абсурдной. Пропагандистский аппарат, конечно, продолжает функционировать, но ждать от него чего-то нового не приходится. Нет былой креативности. Отрабатывают старые темы. Однако, поскольку «красными» в исполнении Зюганова и Ко теперь уж точно никого не напугаешь, остаются «коричневые». Впрочем, и эта тема деградировала вслед за общей деградацией российской политики.

Ведь идея о «красно-коричневой угрозе» в свое время была вполне связной, апеллировала не только к сердцу, но — вопреки лозунгу о том, каким органом голосовать, — еще и к разуму. Мысль состояла примерно в следующем. В России существует сильное политическое движение, стремящееся к реставрации тоталитарной системы. Это КПРФ и ее союзники. Поскольку коммунистическая идея себя дискредитировала, а национализм — нет, это

движение становится фашистским. Придя к власти, оно-таки тоталитаризм и восстановит. Что и требовалось доказать: живо голосуй за Ельцина.

Уже тогда эта конструкция строилась на лжи. Зюгановская КПРФ (в значительной мере усилиями самого Зюганова), действительно, восприняла некоторые националистические идеи, но фашистской от этого не стала. Приди она тогда к власти, очень скоро приобрела бы такую умеренность и аккуратность, что стала бы примером даже для проделавших сходную эволюцию восточноевропейских компартий. А потом кризис нефтяных цен 1998 г. прикрыл бы эту лавочку, и в 2000 г. у власти снова оказались бы какие-нибудь демократы. Тем не менее зерно истины тут было. Состояло оно в том, что в 1996 г. в России действительно еще сохранялись условия для воссоздания жесткого авторитарного режима, потому что не были еще до конца демонтированы организационные и поведенческие структуры советской системы. Советский чиновник все еще оставался советским чиновником. Если бы Зюганов дал приказ, аппарат — пусть и со скрипом, ценой колоссальных усилий — справился бы, порядок в советском стиле был бы наведен. Другое дело, что издержки такого решения для правящего класса — к которому, конечно, принадлежал и Зюганов вместе с большинством своих соратников — далеко перекрыли бы выгоды, так что практическая реализуемость этого варианта стремилась к нулю. Но его техническая возможность сохранялась.

Теперь ее нет. Конечно, попадаются фантазеры, вроде Максима Калашникова, которые верят, что вот даст им Путин поручить, и пожалуйста, на следующее утро — образцовая национальная диктатура. Но на то они и фантазеры. Здравомыслящие люди понимают, что даже если в Кремле завтра каким-то чудом и оказались бы персонажи типа Калашникова, то хватило бы их не на многое. Да, пугали бы запад пальцем на ядерной кнопке. Да, репрессировали бы кого-нибудь. Но только в пределах Садового кольца. Потому что дальше власть «национальной диктатуры» не распространялась бы. В регионах по-прежнему заправляли бы губернаторы, причем правили бы помягче, чем сейчас, когда им надо удовлетворять аппетит федерального

центра к политической борьбе и обеспечивать результаты «Единой России». «Национальная диктатура» через пару месяцев стала бы синонимом гигантского беспорядка для одних и бесконтрольного обогащения для других. К кремлевским «диктаторам» относились бы по принципу «мели, Емеля, твоя неделя», если вообще как-то относились бы.

Потому что дураков — т. е., простите, честных чиновников советского образца — больше нет. Пососав лапу в течение девяностых, одни вывалились из реальной жизни, а другие приспособились к новому порядку, который как раз и оформился при Путине. На смену советскому чиновнику пришел бизнесмен у власти. У него простые заботы. С одной стороны, ту долю власти, которая имеется у него сейчас, он терять не хочет. Именно поэтому в какой-то момент он так полюбил Путина: Кремль позаботится, чтобы всякие аутсайдеры не тянули шаловливые ручки к лакомым кускам. Но, с другой стороны, его совершенно не устраивает «беспредел», когда вышестоящие чиновники используют свои возможности для отъема бизнеса у честных тружеников коррупционной индустрии, для некорректного крышевания и рейдерства.

Сейчас Путина и его команду российский правящий класс терпит даже не потому, что плюсы по-прежнему перевешивают минусы (это, возможно, уже не так), а просто деваться некуда. Отсутствует пространство для маневра. Но вот в условиях неразберихи переходного периода такое пространство будет. А это значит, что у потенциальных диктаторов просто нет шансов. Они не смогут ни контролировать государственный аппарат, ни разрушить его. В современной России авторитаризм может существовать только в той форме, которая устаканилась на наших глазах. Не сомневаюсь, что Путин способен — и, скорее всего, захочет — еще немного закрутить гайки. Но время жесткой диктатуры ушло. Она не является сегодня ни альтернативой путинизму, ни возможной траекторией самого путинизма.

Конечно, на это можно возразить: большевикам ведь удалось полностью разрушить старое государство и создать новое. Оставлю антикоммунистам тему о том, какой ценой им это удалось. Вопрос в том, удалось ли? Исторический факт — признан-

ный, кстати, на исходе дней самим Владимиром Лениным — состоит в том, что нет. Действительно, большевистская партия послужила социальным лифтом для пары десятков тысяч активистов. Однако организационную основу советского режима составили несколько миллионов рядовых (и не очень) делопроизводителей, которые уже делали карьеры в царском государственном аппарате, а также в многочисленных квазинегосударственных организациях типа земств и городских дум. Эти люди, в отличие от современных российских чиновников, бизнесменами не были. Они просто сменили прежнее начальство на новое. Работали, конечно, даже похуже, чем при царе (что очень печалило большевиков), но, ни шатко ни валко, дело постепенно наладилось.

Значит ли это, что российское государство деградировало до точки невозврата? Многие подталкивают к такому выводу, но это не так. Более того, я бы согласился со сторонниками жесткой диктатуры в том, что для восстановления в стране реальной государственности нужны кардинальные политические решения, а не административные реформы. Я расхожусь с ними в том, что такие решения можно найти на пути ужесточения политического режима, и считаю, что восстановленная российская государственность может быть только демократической. Так получилось, что теперь только демократия может установить эффективный контроль общества над управленческим аппаратом.

37. ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ КАК ХУДШИЙ ИЗ МИРОВ

Один из распространенных аргументов в пользу авторитаризма состоит в том, что он способствует экономическому развитию. В России этот аргумент, обычно сопровождаемый ссылками на опыт Чили и некоторых стран Восточной Азии, утвердился в СМИ еще в 90-х. Он по сей день играет важную роль в идеологии той части «либеральной общественности», которая считает нужным — в силу служебных обязанностей или идейного выбора — оправдывать существующие в России порядки. Частью официальных пропагандистских кампаний, вроде «модернизации», тезис о благотворных экономических последствиях авторитаризма не стал лишь по той причине, что власти утверждают, что в России демократия. Это, однако, не мешает пропагандистам ссылаться на опыт «авторитарных модернизаций» при каждом удобном и не очень удобном случае. Так что тема заслуживает разговора. Она тем более заслуживает разговора, что некоторые авторитарные режимы действительно достигли в 60—70-х гг. прошлого века довольно впечатляющих экономических успехов. Это не фикция.

Фикцией является, скорее, бытующее со времен перестройки представление о том, что демократия сама по себе служит стимулом к экономическому росту. Совсем не обязательно. Демократия — это политический механизм, который может использоваться для проведения разумной экономической политики. Но, как и любой механизм, она допускает другие варианты

использования. В истории любой страны бывают ситуации, когда необходимыми становятся, с одной стороны, концентрация государственных ресурсов для поддержки самых перспективных проектов экономического развития, а с другой — повышение нормы эксплуатации во всех секторах экономики, «затягивание поясов». В условиях демократии проблематичным может быть и то, и другое. Первое — по той причине, что обиженными чувствуют себя фракции правящего класса, которые никакой инновационной деятельности не осуществляют, но при этом привыкли к государственным преференциям. Второе — по той причине, что основная масса населения обычно относится к «затягиванию поясов» без всякого энтузиазма. У проводящих такую политику правительств обычно возникают проблемы на выборах, — именно потому, что против них складываются коалиции ущемленных привилегированных групп и недовольных масс.

Не удивительно, что реакция демократий на вызовы, требующие ускоренного экономического развития и структурных реформ, часто оказывается замедленной. В конечном счете, проблемы решаются. Инновационным фракциям правящего класса удается убедить население в том, что старая экономическая политика ведет в тупик. Не то чтобы реформаторы — такие краснобаи, но в какой-то момент массы начинают чувствовать это собственным карманом. И тогда сторонники реформ побеждают на выборах. Именно так произошло в Великобритании и многих других западноевропейских странах на рубеже 70—80-х гг., потом — в массовом порядке — в Латинской Америке, да и много где еще. Но, конечно же, демократический путь к реформам требует времени.

В условиях авторитаризма, напротив, все можно сделать очень быстро. Спротивление консервативных фракций правящего класса можно подавить: их партии — запретить, самих — посадить в тюрьму или выдать в эмиграцию, газеты — заставить заткнуться. А у населения, конечно, можно и не спрашивать, на то он и авторитаризм. И вперед, к реформам. Конечно, так гладко дело обстоит только на бумаге. Нейтрализовав политическую конкуренцию, авторитарные реформаторы устраняют

политический контроль над собственными действиями. Хорошо, если они святые. Но это большая редкость. К тому же даже святые, если они пользуются неограниченной властью, через некоторое время начинают проводить такую политику, что она как бы невзначай способствует обогащению неких заинтересованных лиц, — как правило, самих правителей и их ближайших друзей. Ну, как-то так получается. Дальше больше, и через некоторое время оказывается, что стратегические цели реформ потеряны, а на первый план вышли корыстные интересы, которые к этим целям не имеют никакого отношения. Именно поэтому наследием «авторитарной модернизации» обычно оказывается чудовищный уровень коррупции, а набравшая темп экономика начинает сбавлять обороты. Выйти из этой ситуации позволяет переход к демократии, который сам по себе сложен и зачастую хоронит многие из реальных достижений авторитарного режима.

Но важнее другое. Для того, чтобы выйти на старт непопулярной экономической политики, авторитарный режим должен быть очень жестким. Он должен быть по-настоящему способным разделаться с оппозицией. Именно такими были режимы «экономических чудес» — чилийского, южнокорейского, тайваньского, бразильского и прочих. И если в последние годы об авторитарных экономических чудесах что-то не слышно, то это именно потому, что современные авторитарные режимы, как правило, иные. Какие именно — мы хорошо знаем по собственному опыту. Электоральный авторитаризм, подобный современному российскому, отличается от традиционного по обоим параметрам, важным для проведения экономических реформ. Во-первых, он не отсекает консервативные фракции правящего класса, а инкорпорирует их. База режима — настолько зыбкая, что ни один из потенциально важных игроков не должен оставаться на обочине. Концентрация ресурсов для проведения целенаправленной экономической политики в этих условиях невозможна.

Во-вторых, не предоставляя населению реального политического выбора, такие режимы все же нуждаются в его поддержке на выборах. Призывать к «затягиванию поясов» они не могут

просто потому, что подобные призывы чреваты взаимной ответственностью власть имущих и избирателей. А она имеет смысл лишь тогда, когда власть может смениться в результате выборов. Если же их результат предрешен, то и ответственности за исход избиратели не несут. Всё, на что они рассчитывают от властей в обмен на демонстрацию поддержки — это подачки, маленькие материальные выгоды. В карикатурно последовательном виде логику авторитарной избирательной кампании недавно продемонстрировал Александр Лукашенко, ценой переизбрания которого стал экономический коллапс.

Но если так, то в чем причина живучести электорального авторитаризма в России? Ответ прост: слишком уж много корыстных интересов завязано на нынешнюю систему. Экономика нефтегазовой ренты привела к тому, что правящий класс состоит из множества групп, каждая из которых сохраняет монополию на свой кусок пирога, большой или маленький, и заботится преимущественно о том, чтобы не подпустить именно к этому кусочку злых «аутсайдеров». Кроме того, все понимают, что рента — функция от власти, а не от собственности. Поэтому нельзя допустить, чтобы «аутсайдеры», которых, вроде бы, окончательно выгнали в дверь, пролезли к заветным кусочкам через окно. А то, что свободные выборы такое окно открыли бы, тоже понятно всем. Как заметил один региональный чиновник рангом ниже среднего, «Мне [бип] политика не нужна. Я [бип] не политик, а коммерсант». Такова основа корпоративной солидарности, существующей между разными слоями российского правящего класса. Между тем, вынести такую политическую конструкцию Россия может лишь при условии, что источники ренты не иссякают, а сама эта рента — достаточно велика, чтобы, с одной стороны, насыщать аппетиты правящего класса, а с другой — содержать основную массу населения на уровне выше прожиточного минимума. Эти условия нарушаются на наших глазах. И тогда официальный лексикон обогащается словом «коррупция». Много стали говорить о ней в последнее время. А дело в том, что в условиях кризиса неадекватность системы становится очевидной, а значит, нужно выделить в ней «слабое звено», которое потом склонялось бы комментаторами

для утешения телезрителей. Увы, это нечестная игра. В России коррупция — это основной способ получения ренты. Иными словами, это не звено системы, а сама система. Чиновники — хоть простые, хоть силовые, хоть прокурорские, хоть какие-нибудь небывалые «опричные» — ее не искоренят просто потому, что не может человек сам себя высечь. То есть отдельный человек, конечно, может, а масса людей к такому поведению не склонна. Даже если поручить. Либо не выполнят, либо выполнят без тщания, так, не высекут, а почешутся. Искоренить коррупцию может только политическая подотчетность чиновников, т. е. демократия.

С точки зрения экономической политики, электоральный авторитаризм — это худший из миров. У него нет ни тех преимуществ авторитаризма, которые породили «экономические чудеса» 60—70-х гг., ни тех преимуществ демократии, которые позволили исправить последствия этих «чудес» и проложили путь к беспрецедентному росту развивающихся рынков в 90-х и «нулевых».

38. ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Одно из направлений антидемократической мысли в нашей стране можно суммировать тремя словами: «мы не готовы». Примитивная версия этой теории состоит в том, что демократия бывает только в богатых и здоровых странах, а Россия — то ли бедная, то ли больная. Приверженцев этой версии мало смущает тот факт, что сегодня демократия успешно функционирует в местах вроде Ганы и Никарагуа, а возникла она в XVIII—XIX вв. в странах, которые по уровню благосостояния и до нынешней Ганы не дотягивали, страдали глубоким социальным неравенством и вытекающими из него политическими болезнями. Очевидно, этим мыслителям, как агенту Малдеру из X-Files, просто очень хочется верить. В данном случае — в прирожденную непригодность России ко всему хорошему.

Но есть и несколько более изощренная версия, согласно которой для развития демократии нужно гражданское общество: «Гражданское общество, ты где? Ау!» Нет его в России. Есть только зловредные грантоеды. Вот над этим и надо сначала поработать. Путь неблизкий, лет на 20 хватит, как раз до конца того срока, который Путин однажды отвел на «ручное управление». А чтобы не сбиться с пути, можно попользоваться и институциональную инженерию. Не случайно один из главных институциональных продуктов последних лет — это общественные палаты в центре и на периферии, а в последнее время добави-

лось еще и «большое правительство». Именно этим и занимаются: растят гражданское общество.

В России любые инициативы властей, за которыми угадывается текст «бюджетное финансирование», вызывают полное понимание. Поэтому идеологами «демократизации через гражданское общество» стали не столько записные охранители, сколько авторитетные общественные деятели. Демократия, с их точки зрения, произойдет путем диалога между властями и обществом по разным, в основном политически безобидным, поводам. В ходе этого диалога государство научится уважать общество, полюбит его. Все устроится. Примерно так в традиционной культуре утешают подвергающихся домашнему насилию жен: «Ты с ним поговори, голубушка, да утешь, да в постельку положи, вот он драться-то и перестанет».

В действительности гражданское общество — это простая и, несомненно, полезная для демократии вещь. Это совокупность общественных организаций, которые политикой напрямую не занимаются (только косвенно, в форме лоббирования) и представляют собой добровольные объединения людей по интересам. Почему гражданское общество полезно для демократии? Потому что чем организованнее народ, тем больше издержки властей, если они захотят ограничить какие-то фундаментальные права. Приведу простой пример. В современной России за одно из фундаментальных прав — свободу собраний — борется только нелегальная политическая оппозиция. Борется не очень успешно. Разгоняют, бьют дубиной. Отчасти, это происходит потому, что свобода собраний преимущественно нелегальной оппозицией и востребована. Если бы в России было гражданское общество, то существовали бы сотни организаций, для которых уличные акции — это естественный способ функционирования, рутина. Разгонять все эти акции — не хватило бы дубин. Проблема тут в том, что покуда гражданского общества нет, а реальных общественных организаций немного, у властей будет сильный соблазн приписывать любым акциям, если они самими же властями не организованы, политический характер, и общаться с их участниками так же, как и с оппозиционными политиками: с помощью дубины.

Это на практике. А на языке теории можно сказать так: общественные организации способны стать основой гражданского общества лишь в том случае, если они сохраняют автономию от государства. Нельзя насадить гражданское общество, интегрируя его лидеров в общественные палаты и прочие госучреждения. Теряя автономию, общественные организации становятся придатком государства. Этот придаток полезен: одни НКО оказывают государству экспертные услуги, другие берут на себя какие-то вторичные функции, с которыми особенно плохо справляются чиновники. Но польза-то получается для государства, не для общества. Люди это чувствуют и присоединяться к подконтрольным общественным организациям не желают.

В каких условиях общественные организации могут сохранять автономию от государства? Ответ на этот вопрос — из двух частей. Во-первых, фундаментальным условием служит политическая свобода. Для развития гражданского общества нужна свобода слова, потому что общественные организации не могут существовать, не донося свою позицию до потенциально заинтересованных социальных групп. Нужна свобода собраний, потому что уличные мероприятия — это незаменимое средство общественной мобилизации. Нужны правовые гарантии, потому что уязвимая перед лицом государства общественная организация — это бессильная организация. Таким образом, политическая демократия служит предпосылкой для развития гражданского общества. Не наоборот. В Америке гражданское общество процветало уже в 1831 г. Это правда. Но правда и то, что демократия в Америке к тому времени разменяла пятый десяток. Значит ли это, что гражданское общество не может развиваться в условиях авторитарного режима? Нет, не значит, потому что есть еще и второе условие для его развития. Это существование независимых от государства, сильных экономических игроков. Гражданскому обществу нужны деньги. Если есть бизнесмены, способные и желающие финансировать автономную общественную деятельность, то общественные организации обязательно возникнут.

Вопрос состоит в том, какими они будут. Поскольку в России гражданского общества нет, то его принято идеализировать.

Но возьмем Пакистан. Демократии там нет, гражданское общество — есть, и еще какое. Делают много полезного. Занимаются благотворительностью. Но, между делом и досугом, и бомбы взрывают чуть ли не каждую неделю. В 20-х гг. в Германии было цветущее гражданское общество. К устойчивой демократии это тогда не привело. Последнее рассуждение как будто не имеет отношения к современной России. Независимые от государства экономические игроки здесь и раньше-то не часто встречались, а в последние годы и вовсе перевелись. Давайте, однако же, вспомним на будущее, что если они появятся, то вовсе не обязательно бенефициарами окажутся безобидные производители «социально полезных услуг». Реальные общественники могут оказаться довольно лютыми. При демократии эта угроза нейтрализуется тем, что общественные организации работают в контакте с политическими партиями. А они, как правило, придерживаются умеренных позиций (в Германии в 20-х гг. это было как раз не так, отсюда и результат). При авторитаризме общественные организации активнее всего растут в наиболее политизированных, радикальных социальных секторах.

Идею о том, что гражданское общество можно вырастить в условиях авторитаризма, а потом оно само собой породит демократию, следует признать несбыточной утопией. Для демократии нужны политические изменения.

39. ПРОБЛЕМА МЕНТАЛИТЕТА

Выступая в апреле 2011 г. в Копенгагене, Владимир Путин сказал, что вокруг Ливии — монархические государства, так что у Каддафи просто не было выбора, кроме как изобрести «новую монархию». Монархия, заметил Путин, «в целом отвечает менталитету населения и практике, которая там сложилась». Надо сказать, что этот аргумент в пользу авторитаризма у нас очень популярен, и применяется он, как правило, отнюдь не к далеким экзотическим странам, а как раз к самой России. Ну кто же не знает, что русские так устроены: им только твердую руку подавай, батюшку-царя, уж какая тут демократия? Конечно, если бы такое можно было сказать только о России, то это было бы для поднимающихся с колен сограждан даже как-то обидно. Поэтому арабский пример важен. Не одни мы такие. Есть и еще особенные люди с менталитетом, от природы чуждым демократии. Так кто же это такие?

Справедливости ради надо отметить, что вокруг Ливии — среди ее соседей — ни одной монархии нет, а есть как раз в Дании. Действительно, датчане посмеялись. Но не будем придирается к мелочам и посмотрим на вещи шире. Разумеется, вовсе не обязательно ограничиваться узким кругом стран, имеющих с Ливией общую границу. Тогда встает вопрос о том, какой именно более широкий регион имелся в виду? Может быть, арабские страны? В современном мире насчитывается 18 международно признанных государств, которые можно считать

арабскими в том смысле, что там большинство населения говорит на этом языке. Это Алжир, Бахрейн, Египет, Ирак, Иордания, Йемен. Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Саудовская Аравия, Сирия, Судан и Тунис. Почти половина из них, 8, действительно сохраняют монархический строй. По большому счету, стало быть, Путин прав: арабский мир — это один из самых монархических регионов мира. Соперничать с ним по этому параметру Европа, где из 44 стран — только 12 монархий, не может. Впрочем, нужно пойти дальше и признать, что Путин имел в виду вовсе не европейские монархии (он и сам отметил, что «не по датскому образцу»), а монархии, так сказать, настоящие, т. е. с концентрацией реальной власти в руках монарха. И тут он прав: из 8 арабских монархий 6 — абсолютные или почти абсолютные, и только в двух (Иордании и Марокко) существует некое подобие конституционализма, но и там власть монархов весьма велика. Ни в одном другом регионе мира такой концентрации абсолютизма больше нет.

Впрочем, причины такого положения вещей не особенно загадочны, и чтобы их раскрыть, вовсе не обязательно использовать слово «менталитет». Гораздо полезнее другое слово, которого Путин тоже отнюдь не чуждается — «нефть». Конструкция современной арабской абсолютной монархии совершенно прозрачна. Монарх и его семья получают нефтяные доходы. Они такие огромные, а население такое маленькое, что царственному семейству хватает не только на собственные нужды, но на то, чтобы распределять остаток довольно-таки толстым слоем среди полноправных граждан. Им, счастливицам, даже работать не надо. Это для мигрантов. Понятно, что такое общественное устройство мало располагает к переменам. В тех арабских странах, где нефти либо нет, либо существенно меньше в расчете на душу населения, монархий осталось немного. В Иордании королевская власть — пусть и со скрипом — все еще держится, опираясь на страх коренных жителей страны перед мигрантами из Палестины. Каким-то чудом монархия смогла пережить серию военных заговоров и бунтов в Марокко. В 2011 г. там началась демократизация. По большому счету, политические режимы

Иордании и Марокко близки не к нефтяным оазисам Аравийского полуострова, а к другому весьма распространенному до недавнего времени типу арабского государственного устройства — электоральному авторитаризму.

Реальная загадка арабского мира состоит не в том, что там сохраняются монархии — этот ларчик открывается просто — а в том, что там нет, да и почти никогда не было, демократии. В этом смысле арабский мир уникален. Сегодня демократия стала универсальным феноменом, охватила почти все страны Европы и Америки, распространилась в Африке и Азии. А в арабском мире — все нет и нет. Объясняют это по-разному и, действительно, часто используют в качестве подсказки «менталитет». А поскольку никто толком не знает, что это такое, то часто переводят стрелки на ислам. Дескать, плохо совмещается с демократией.

Это старая теория. Когда-то считалось, что с демократией вообще совмещается только протестантизм. Потом, под давлением фактов, пришлось признать, что может получиться и у других христианских вероисповеданий. После войны японцы и индийцы доказали, однако, что вера в Христа — тоже не совсем обязательное условие. Мусульманская версия этой теории продержалась дольше всех. Но и она устарела. Турция и Индонезия, Бангладеш и Сенегал — не идеальные демократии (да и где они, идеальные-то?), но вполне соответствуют минимальным критериям. Честные выборы, свободы объединений, слова и собраний — все это там есть. Из арабских стран, однако, с демократией после войны экспериментировали только Сирия и Судан, недолго и не очень успешно, да Ливан (но тут надо признать, что арабы-христиане, составляющие значительную часть населения этой страны, отличаются от прочих). Возможно, это имеет отношение к «менталитету», не знаю. Вполне определенно могу сказать только то, что долговечности арабских диктатур очень способствовала «холодная война». С легкой руки Никиты Хрущева, который сделал Ближний Восток одной из арен глобального противостояния, многие арабские страны оказались в советском лагере и принялись строить «социализм». Причем если с плановой экономикой у них не очень получи-

лось, то однопартийную систему советского типа они позаимствовали легко и в полном объеме. Тут все сошлось: стремление сохранить власть, ненависть к США и к Израилю и некоторый социальный реформизм. Именно к этой когорте арабских правителей принадлежит Каддафи, который до психического сдвига, приведшего к изобретению «джамахирии», руководствовался египетскими образцами. Потом «холодная война» закончилась, но арабские диктаторы устояли. Этому очень помогло то, что египетские лидеры заблаговременно сориентировались, из злейших врагов Израиля попытались — и во многом успешно — стать в глазах США гарантией его выживания. Именно тогда была изобретена страшилка о том, что в случае демократизации арабы немедленно устроят сплошной Холокост. А потом подошла и угроза исламского экстремизма. После 9.11.2001 это стало главным аргументом. От однопартийных систем пришлось отказаться, но электоральный авторитаризм оказался вариантом, приемлемым и для арабских диктаторов, и для Запада.

Показателен ли арабский опыт для России? Вряд ли. Конечно, нефть у нас есть, но на 140 млн маловато. Особенно если учесть, что у нескольких тысяч из них аппетиты такие, что позавидуют и шейхи. Так, как в Эмиратах, стало быть, не получится. Можно было бы поиграть во внешнюю или внутреннюю угрозу. Пропагандисты пытаются, да вот беда: хорошего внешнего врага, вроде Израиля у арабов, нет. США — неправдоподобно, да и кому из российского начальства надо с ними ссориться? Нужна ведь защита российских инвестиций в американскую недвижимость и иные активы. А Грузия — мелковато. С внутренней угрозой — сплошная путаница. То ли это либералы, то ли русские фашисты, то ли кавказские террористы. Причем настаивать на какой-то одной из этих версий трудно, а когда их отыгрывают одновременно, то получается неубедительно. Значит, есть только один способ объяснить, почему Путин должен оставаться у власти до 2024 г.: менталитет. В первую очередь, конечно же, менталитет самого Путина.

После «арабской весны» говорить о менталитете как препятствии к демократизации стало еще труднее. Рассмотрим пример Туниса — первой из арабских стран, свергнувших авторитарный

режим. «Арабская весна» вызвала в России смешанную реакцию. В СМИ не было недостатка в комментариях, выдержанных в духе «ужас, ужас, ужас...», «было плохо, а станет еще хуже...», «исламисты...», «Аль-Каида...» и пр. Оно и понятно: политический режим современной России отличается поразительным сходством с диктатурами, до недавнего времени существовавшими на Ближнем Востоке, а в особенности — с теми из них, которые (в отличие от Ливии) экспериментировали с имитационными демократическими институтами. И вот 23 октября в Тунисе состоялись первые свободные выборы. Их результаты заслуживают внимания. Я далек от мысли, что когда (и если) Россия перейдет к демократии, то это случится в сходных с Тунисом формах. Но какие-то уроки, вероятно, могут быть полезными.

До революции реальная власть в Тунисе была сосредоточена в руках президента, Зин эль-Абидина Бен Али, который непрерывно занимал президентское кресло с 1987 г. Ограничения на количество президентских сроков в Тунисе не было. Бен Али регулярно побеждал на выборах, соревнуясь с малоизвестными, тщательно отфильтрованными специально для поражения на выборах спарринг-партнерами. На последних таких выборах, в 2009 г., Бен Али получил 89,6% голосов. К парламентским выборам были допущены, наряду с правительственным Демократическим конституционным объединением (ДКО), семь официальных «оппозиционных партий» — на одну больше, чем в 2011 г. в России. Новые партии, как правило, не регистрировались. Выборы проходили по пропорциональной системе, которая в чем-то даже более походила на настоящую, чем российская: не было таких нелепостей, как общенациональный избирательный округ и семипроцентный барьер. Но зато была другая изюминка: партии, получившей более 50% голосов, автоматически отводилось 161 место из 214, а остальные места делила между собой «оппозиция». Особой нужды в такой страховке не было: система фальсификаций и административной мобилизации избирателей была отработана так, что в 2009 г. ДКО получило 84,6% голосов. Норма о 161 обязательном месте служила, скорее, гарантией представительства других партий. Впрочем, это было важно для создания видимости демократии.

В декабре 2010 г. в Тунисе начались волнения, которые тунисская армия сначала подавляла (хотя и не очень охотно), а потом перестала подавлять. Бен Али бежал в Саудовскую Аравию, прихватив с собой семью и полторы тонны заработанного непосильным трудом золота. В отличие от египетских коллег, тунисские генералы не стали формировать правящий военный совет. Главой государства стал председатель парламента, который сформировал временное правительство с участием оппозиции. Вскоре после этого парламент и ДКО были распущены, а временное правительство (из которого вскоре вышли основные представители бывшего режима) занялось подготовкой к выборам.

Что нужно, чтобы провести свободные выборы? Во-первых, необходима политическая свобода, т. е. возможность беспрепятственно создавать политические партии. И действительно, процедура регистрации партий была предельно облегчена, в результате чего за короткий срок их количество перевалило за сотню. Хотя ДКО было распущено, его активисты тоже создали несколько партий, которые потом участвовали в выборах. Правда, лицам, занимавшим определенные посты в системе исполнительной власти при Бен Али, выдвигать свои кандидатуры было запрещено. Кроме того, так и не была легализована радикальная исламская организация «Хизб ут-Тахрир» из-за несовместимости ее программных целей с основными принципами тунисской государственности. Во-вторых, нужно реформировать избирательную систему. Как я отметил, на бумаге тунисская избирательная система была почти нормальной и при Бен Али. Оставалось только отменить репрессивное положение о бонусе для лидирующей партии, что и было сделано. Однако с организацией выборов дело обстояло сложнее. Лидеры временного правительства рассудили, что никто из людей, ранее работавших в системе избирательных комиссий (и, стало быть, прямо причастных к системе фальсификаций), не должен выполнять организационных функций на выборах 23 октября. Эта система была создана заново, из совершенно новых людей.

В выборах приняли участие около 80 партий, и 5 из них достигли заметного представительства в избранном Учредительном

Собрании. Наибольшего успеха — 90 из 217 мест — добилась умеренная исламская Партия возрождения (ПВ), которая при Бен Али была запрещена. На втором месте (30 мест) — созданная правозащитниками левоцентристская партия Конгресс за Республику, тоже получившая отказ в регистрации при Бен Али. Далее следуют социал-демократическая партия «Демократический форум за труд и свободы» (21 место) и либеральная Прогрессивная демократическая партия (17 мест), которые при Бен Али находились в «легальной оппозиции». Правда, ни одного парламентского места им тогда выиграть не удавалось. Главным партиям старой «легальной оппозиции» выборы 23 октября принесли сокрушительное поражение. Неожиданного успеха на выборах добилась новая партия «Народная петиция» (19 мест), возглавляемая собственником популярного телеканала, который в ходе кампании обещал бесплатное здравоохранение, бесплатный общественный транспорт для пенсионеров и еще много чего бесплатного. Остальные места — не более 5 у каждой — получили многочисленные малые партии, включая коммунистов и сторонников прежнего режима, а также независимые кандидаты (вопреки распространенному заблуждению, нормальная пропорциональная система не исключает ни их выдвижения, ни их успеха).

Почему на туниских выборах победили именно умеренные исламисты из ПВ? Ответ очевиден: потому что именно на основе ислама формируется современная арабская гражданская нация. Светский национализм в арабском мире провалился, породив только уродливые диктатуры вроде египетской, иракской и сирийской. Но демократия без гражданской идентичности — это противоречие в предмете. Демократия функционирует на базе общенациональных ценностей, и если в Тунисе такую базу создает ислам, то партия, открыто его отстаивающая, получает естественное преимущество. При этом лидеры ПВ настоятельно подчеркивают, что они вовсе не намерены создавать в стране исламское государство, выступают против введения шариата, в защиту прав женщин и других гражданских прав. Впрочем, даже если бы они втайне стремились к исламизации, то ничего не получилось бы: состав Учредительного Собрания таков, что

править ПВ может только в коалиции с какими-то из светских, левоцентристских или либеральных, партий.

Таким образом, «ужас, ужас, ужас» не случился. К власти не пришли экстремисты и фанатики. Вопреки большому количеству партий и отсутствию у населения демократического опыта, уровень партийного многообразия в Учредительном Собрании не слишком высок. Двух-трех партий достаточно для создания работоспособной коалиции. Популистский выверт с «Народной петицией» большого воздействия на процесс ее формирования не окажет. Выборы укрепили надежду на то, что Тунис сможет встать на путь устойчивого демократического развития. Я бы сказал, ничего удивительного в этом нет. Это нормально. Ненормальной, по нынешним временам, следует признать убогую персоналистскую диктатуру, которая до недавнего времени существовала в Тунисе, а в России сохраняется и крепнет по сей день. А что же менталитет? Ответ прост: в современном мире нет такого менталитета, который не был бы совместим с демократией. От особенностей национального мировоззрения зависят формы демократии или авторитаризма, принятые в разных странах, но сам выбор между демократией и авторитаризмом делается по другим параметрам.

40. ВОЗМОЖЕН ЛИ В РОССИИ «МЕКСИКАНСКИЙ ВАРИАНТ»?

Вместе с девяностыми ушли в прошлое сериалы из жизни богатых мексиканских негодяев и мексиканских же бедных, но гордых девушек. Убедившись, что первые тоже плачут, а вторые все-таки находят свое трудное счастье, россияне переключились на оплаченный нефtedолларами отечественный сериальный продукт с криминально-патриотически-ностальгическим контентом, и лишь немногие фанаты все еще приобщаются к мексиканской жизни на кабельном канале «Романтика».

По странному стечению обстоятельств именно на эпоху угасания интереса к латиноамериканским сериалам приходится повышенное внимание российских интеллектуалов к политической жизни далекого континента. Но акценты сместились. Когда-то в центре внимания был опыт «авторитарной модернизации» в Чили. Истоком этого внимания были, конечно, успехи КПРФ на выборах 90-х гг. Интеллектуалам хотелось, чтобы нашелся-таки и у нас свой Пиночет, который все устроит по-хорошему, а коммуняк изведет под корень, потому что не жалко. Потом Пиночет нашелся, а его преемник даже пообещал модернизацию, но аналогия перестала быть политически корректной. Тогда на первый план вышла Мексика. Дело в том, что в Мексике политический режим, в чем-то подобный современному российскому, просуществовал очень долго, — дольше, чем где бы то ни было. Как и в России, там была политическая монополия. С 1929 по 2000 г. подавляющее большинство мест

в Конгрессе занимала одна и та же партия, и она же неизменно выигрывала президентские выборы. Партия несколько раз меняла имена (Национальная революционная — Партия мексиканской революции — Институционно-революционная), но власти не уступала.

Как и в современной России, к участию в выборах была допущена оппозиция — тут тебе и правые консерваторы, и коммунисты, даже своя «Справедливая Россия» под названием «Подлинная партия мексиканской революции» — но шансов на успех у этой оппозиции не было. Система патронажа, запугивания и фальсификаций на выборах делала политическую монополию исключительно устойчивой. В малотиражных газетах жестко критиковали правительство, и это сходило журналистам с рук, но до населения такие газеты не доходили. Невероятных масштабов достигла коррупция. Правительство ИРП проводило последовательно проамериканскую политику, но с дипломатических трибун и особенно в СМИ периодически звучали грозные филиппики в адрес империализма США. И даже нефтедоллары там тоже были. В общем, все, как у нас, только очень долго.

Но был в мексиканской истории и обнадеживающий момент. А именно: все это сравнительно хорошо закончилось. В 90-х гг. в Мексике разразилась «мексистройка», в результате которой ИРП уступила власть тем самым правым, которые долго прозябали на задворках политической системы. Теперь там нормальная демократия. У власти правый президент, ИРП — по-прежнему весьма влиятельна, но находится в оппозиции, коммунисты влились в состав другой оппозиционной партии, умеренно-левой, и больше уже не грезят о диктатуре пролетариата. Как у людей. Конечно, проблемы остаются. Из авторитарного периода своей истории Мексика вынесла, например, репрессивный закон о политических партиях, который «единороссы» любят приводить в пример того, что вот демократия, а закон-то, пожалуй, покруче нашего. Действительно, закон серьезный, и создать новую партию в Мексике по-прежнему почти так же трудно, как в России. Но зато имеющиеся конкурируют между собой на равных. Результаты выборов непредска-

зумы не потому, что от населения до последнего момента скрывают имя официального кандидата, а из-за реальной конкуренции. В Мексике действительно демократия.

Может, и у нас так все постепенно устроится? Когда Путин в начале своего второго срока не по-детски принялся за обустройство политической монополии, на это возлагались серьезные надежды. Хоть и монополистические, но все-таки институты. А где институты, там политическое развитие. А где политическое развитие, там постепенное изживание монополии. Десяток-другой лет — все-таки население-то пограмотней, чем в Мексике — и все уладится наилучшим образом. Увы, не улаживается. Ныне вполне ясно, что «институциональное развитие» по-путински никуда не ведет. Потому что институты — это правила игры, а в российской игре лишь одно правило, в свое время удачно сформулированное Владимиром Чуровым: «Путин всегда прав».

Особенно отчетливо это проявилось как раз тогда, когда Путин президентом не был, в 2008—2011 гг. В России был президент. Но от него не зависело даже то, будет ли он баллотироваться на второй срок. Это решил Путин. Была партия, которую иногда называли правящей. Но все, на самом деле, понимали, что никакой власти у этой партии нет. Правит Путин, и «правящая партия» находится в его полном распоряжении: сегодня вот велел ей побыть «народным фронтом», а завтра, будь на то его воля, и вовсе распустит. О всяких судах, бюрократиях и прочих институциональных прибабасах — и говорить не приходится. Один заинтересованный зарубежный наблюдатель заметил, что в России нет государства. Есть. Но это Путин и те, кто (напрямую или посредством бюрократической машины) получили от него ярлык на автономное распоряжение бюджетами разных уровней.

Но в Мексике было совсем не так. ИРП действительно была правящей партией. Ни один президент не засиживался дольше первого срока. Отработал — уходи, дай порулить другим. И даже не думай вернуться. Решения о следующем кандидате принимались коллегиально. И именно эта особенность мексиканского режима, начисто отсутствующая в современной России, сделала

возможным переход к демократии. При всем сходстве внешних форм между современным российским и старым мексиканским режимами есть колоссальная разница. Настоящим началом мексиканского режима был не 1929 г., когда была создана ИРП, а 1936 г. Получилось так. В течение пяти лет, с 1929 по 1934 г., мексиканский Путин (его звали Плутарко Кальес) назначал президентов по собственному усмотрению. Те не рыпались. Президентский срок в Мексике был короткий, и к 1934 г. очередь дошла уже до четвертого в ряду марионеток, Лазаро Карденаса. Тот прощупал почву и, убедившись, что Кальес окончательно уверовал в незыблемость своей власти, уволил диктатора и несколько десятков его наиболее коррумпированных подчиненных. Стал править сам. Но ресурсов на установление персоналистской диктатуры у него не было, об этом-то Кальес позаботился. Пришлось делиться властью с коллегами. Так возник мексиканский авторитаризм с институтами.

Какие бы надежды не возлагали на Медведева его искренние и заинтересованные почитатели, в России этот вариант не состоялся. Это, в общем-то, к лучшему. Разумнее сразу перейти к демократии, чем несколько десятилетий тянуть лямку убогого электорального авторитаризма. Но сама собой демократия, конечно, не наступит.

41. ВЫБОРЫ 4 ДЕКАБРЯ И КОРРЕКЦИЯ АВТОРИТАРИЗМА

Неожиданно для подавляющего большинства наблюдателей, «Единая Россия» потерпела на выборах 4 декабря 2011 г. сокрушительное поражение. Те 49,3% голосов, которые официально приписаны «Единой России», состоят из трех элементов. Во-первых, это голоса людей, которые проголосовали за нее сознательно, в силу политического предпочтения. Во-вторых, это голоса многочисленных бедолаг, которые никакого выбора не делали, а просто выполнили некий контракт, не важно — за подачки или из-за угроз. В-третьих, это голоса, не имеющие отношения к реальности: продукт вбросов, «каруселей» и переписывания протоколов. Оценить относительные размеры этих элементов трудно. Константин Крылов как-то высказал мысль, что если у ЕР официально 45%, то за нее, на самом деле, вообще никто не проголосовал. Не думаю. Голосовали, конечно. Но вряд ли людей, сознательно выбравших «партию реальных дел», больше половины от тех самых 49,3%. Я полагаю, что партии, пользующейся таким уровнем поддержки, трудно говорить о своей победе.

Поражение ЕР в электорате тем более обидно, что ни лидеры партии, ни ее стратеги этого не предвидели. Были все основания рассматривать кампанию голосования «за любую другую партию», начатую Алексеем Навальным, как периферийное явление, ютящееся где-то на задворках информационного пространства, в Интернете, за пределами телевизионного экрана,

во всемогущество которого они так верят и который ясно подсказывал избирателю, что надо делать: не ходи на выборы, не твое это дело. Сходят те, кому оно надо, а вот тебе не надо. Но на деле стратегия Навального оказалась результативной. Без нее — т. е. если бы за другие партии проголосовали только их лояльные сторонники — у «Единой России» было бы не 50 с небольшим процентов, а все 65, как планировалось. И получила бы она эти 65% без усилий и без скандалов. Легко. Потому что это был бы почти реальный результат. Конечно, явку пришлось бы приписать, поэтому все равно не без фальши. Но это сделали бы играючи. Зато какое облегчение, когда цели можно достичь без особых усилий, а рыба сама плывет тебе в невод. Настоящий подарок. Я не склонен преувеличивать возможности российского политизированного Интернета. Но 4 декабря показало, что если высказываемая в Сети мысль резонирует с массовыми настроениями, то эффект может быть очень сильным.

Еще важнее то, что выборы 4 декабря послужили толчком к массовым выступлениям против фальсификаций. Митинг на Болотной площади власти игнорировать уже не смогли. В преддверии нового и еще более массового митинга на проспекте Сахарова, выступая с посланием к Федеральному Собранию, президент Медведев огласил несколько инициатив, которые, по его словам, будут означать широкомасштабную политическую реформу в России. Конечно, к сказанному Медведевым следует относиться с большой осторожностью. Уже отмечены случаи, когда в процессе законодательного оформления его предложения модифицировались до такой степени, что становились собственной противоположностью. Например, в свое время он пообещал облегчить условия участия в выборах общественных организаций, в результате чего их право на выдвижение собственных кандидатов было сведено к нулю.

Несомненно, что такой поворот событий не исключен и на этот раз. Более того, с одним из аспектов предлагаемой реформы это очевидно. Медведев, не вдаваясь в детали, объявил о восстановлении прямых губернаторских выборов. Хорошо — на первый взгляд, явно лучше, чем сейчас. Однако из более

раннего выступления Путина мы знаем некоторые детали, и они не вдохновляют. Путин рассказал, что кандидатов на губернаторских «выборах» (а убрать кавычки при такой модели не получится) будут выдвигать только партии, представленные в региональных законодательных собраниях, причем список кандидатов будет произвольно «отфильтрован» президентом РФ. Именно президент, стало быть, оказывается реальным субъектом выдвижения, а населению предстоит только дать свое одобрение кому-то из подобранных им кандидатов.

Но по остальным аспектам политической реформы премьер высказаться еще не успел (или высказался не менее лапидарно¹, чем Медведев), поэтому мы должны принять предложения Медведева за чистую монету. Полагаю, что важнейшим среди них является предложение об облегчении регистрации политических партий. Медведев предлагает регистрировать их «по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50% регионов страны». Это удовлетворительный порядок. Разумеется, и это предложение может быть законодательно реализовано таким образом, что регистрирующий орган сможет отказать любой неугодной партии (у нас ведь кого угодно можно обвинить, например, в разжигании какой-нибудь «розни»). Кроме того, следует учитывать, что партии нужны для участия в выборах и государственном управлении, а во всех остальных смыслах не очень полезны. Однако российские власти позаботились о том, чтобы выборов было как можно меньше: следующие думские запланированы на 2016 г., а выборы законодательных собраний почти в трети регионов были совмещены с думскими. Без выборов вновь зарегистрированным партиям придется много лет ютиться на задворках политической системы — и это притом, что Путин в ходе своего телемарафона ясно дал понять, что наравноправие с думскими партиями новым рассчитывать не приходится.

С этой точки зрения следует рассматривать и озвученное Медведевым предложение сократить число подписей, необходимых для регистрации кандидатов на президентских выборах.

¹ Лапидарно — предельно кратко, сжато, ясно. — *Ред.*

Выборы, на которых можно будет применить это положение, состоятся в 2018 г. Поэтому всерьез обсуждать эту идею не имеет особого смысла. Но все же замечу, что репрессивная практика снятия кандидатов и партий с выборов по итогам «проверки подписей» в России зашла так далеко, что эти полумеры не могут дать эффекта. Единственным приемлемым решением была бы отмена подписей как основания для регистрации кандидатов, с заменой на денежный залог (именно залог, а не имущественный ценз, как это практиковалось в последние годы до его отмены).

Наконец, настоящей изюминкой медведевской политической реформы стало предложение об изменении порядка формирования Думы. Тут уходящий президент реально удивил, отказавшись от высказанной им самим несколько ранее идеи восстановления одномандатных округов и предложив «ввести пропорциональное представительство по 225 округам». Поскольку об изменении численности Думы речь не идет, очевидно, что имеются в виду двухмандатные округа. Восстановление одномандатных округов в нынешнем контексте было бы слишком явным, просто неприличным бонусом для «Единой России». Достаточно сказать, что в большинстве региональных законодательных собраний, избранных 4 декабря, она смогла получить большинство только за счет одномандатных округов. Но и новая система способна вызвать немало вопросов. И действительно, на уровне отдельных округов она явно не обеспечивала бы пропорциональности результатов. К счастью, предложенная Медведевым система не уникальна: есть прецедент, по которому можно судить о ее возможных эффектах.

Впервые такая система, которую в научной литературе именуют «биномиальной» или «биномиальной» (ученые расходятся по поводу того, является ли она мажоритарной или пропорциональной) была введена в Чили при переходе к демократии в 1989 г. и применяется там до сих пор. Инициаторами этой системы были какие-то советники Пиночета, так что эту систему можно было бы по праву назвать «пиночетовской». Целью системы, однако, было не закрепление политической монополии, а выживание поддерживавших Пиночета партий на важных

политических ролях. Дело в том, что эти партии, по мнению советников Пиночета, вряд ли могли выиграть выборы. Нужно было вывести их на хорошее, твердое второе место. При биномиальной системе партия выигрывает оба места в округе лишь тогда, когда по уровню поддержки колоссально превосходит вторую по величине партию. Если нет, то вторая партия получает одно из двух мест даже со сравнительно небольшим количеством голосов.

Почему Медведев выбрал именно эту экзотическую систему, вместо того чтобы высказаться за нормальное пропорциональное представительство, со сравнительно небольшими, но не двухмандатными округами? Одна причина очевидна: поскольку принцип подведения итогов все-таки пропорциональный, то можно сделать (и, скорее всего, будет сделано) так, что в выборах будут участвовать только зарегистрированные партии. Далее: эта система дает значительный бонус лидирующей партии и еще больший — тем немногим партиям, которые выходят на вторые места в отдельных округах. Это нивелирует последствия регистрации большого количества партий. Чем больше разброс голосов между этими партиями, тем выгоднее нынешней большой четверке. А поскольку территориальных баз поддержки у малых партий нет, то биномиальная система обеспечивает колоссальное преимущество нынешним парламентским партиям — не обязательно «Единой России», но еще и КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР. Таким образом, в реальности биномиальная система защищает не только «Единую Россию», но и всю «легальную оппозицию», с чем ее можно поздравить: заслужили.

В Чили биномиальная система оказалась совместимой с демократическим развитием. Но адаптировать ее к авторитаризму — очень легко. Можно сформулировать три критерия, которые в процессе законодательного оформления этой инициативы позволят легко судить, что именно на уме у властей. Во-первых, немногочисленные достоинства биномиальной системы можно легко устранить, введя в нее заградительный барьер. Для того чтобы соответствовать целям демократического развития, эта система не должна содержать общенационального

барьера. Никакого. Ни 5%, ни даже 3%. Во-вторых, биномиальная система требует законодательного закрепления практики избирательных блоков, которые поддерживали бы малые партии. В-третьих, биномиальная система не должна сочетаться с замещением вакантных мест из партийных списков. Только через дополнительные выборы. Запомним: биномиальная система с барьером, без блоков и с «паровозами» означала бы не улучшение, а дальнейшее ухудшение российских выборов.

В целом, политическая реформа Медведева — это уступка. С одной стороны, она представляет собой улучшение по некоторым важным параметрам — прежде всего, в плане обеспечения свободы политических объединений. С другой стороны, эта реформа направлена на сохранение режима личной диктатуры и стремится нейтрализовать позитивные изменения мерами, направленными на выживание основных элементов старого порядка — прежде всего, подконтрольной партийной системы. В этом смысле реформа представляет собой коррекцию авторитаризма, а не шаг в сторону его демонтажа. Но нужно помнить, что без давления со стороны массовых протестов власти не предлагали даже коррекции, а то, что предложено, они легко и непринужденно могут взять назад. Думаю, это главный урок: от них ничего не добьешься, если не требовать перемен.

42. ГЕОМЕТРИЯ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ

Помните понятие «параллелограмм сил» из школьной геометрии? Если нет, я напомню. Сначала сложно, по Википедии: «Правило параллелограмма сил заключено в том, что вектор равнодействующей силы есть диагональ параллелограмма, построенного на векторах двух слагаемых сил, как на сторонах». Теперь попроще. Допустим, у нас есть две силы, которые из точки А тянут каждая в свою сторону. Одна стремится в точку Б, а другая — в точку В. Если эти силы взаимодействуют между собой, то в конце концов оказываются в точке Д, в которую никто из них стремился. Туда привела равнодействующая. Эта метафора довольно широко применяется в социальных науках. Понятно, почему: общественная жизнь устроена таким образом, что ни одному из игроков не удастся получить результат именно таким, каким его хотелось бы видеть. В каком-то смысле последствия всегда непредсказуемы. Западные левые в начале XX в. боролись за социализм, а получили вполне капиталистическое «государство всеобщего благосостояния». Примеров можно привести еще много, но лучше сразу о демократизации.

У путинского эпизода в истории России (а в широкой перспективе это очень затянувшийся, но именно эпизод, — в отличие, скажем, от эпохи Ельцина) есть один в высшей степени позитивный итог. В России не осталось сколько-нибудь заметных политиков, которые выступали бы против демократии. В 90-х гг. таких было пруд пруди. Но иных уж нет, а те далече.

Теперь особо пугливым гражданам, которые в очередной раз хотят поведать нам об ужасе-ужасе, ждущем Россию в случае перехода к демократии, и сослаться-то не на кого, приходится взывать к совершенно анонимным «красным» и «коричневым». Потому что, ну кого напугаешь конкретным Зюгановым или конкретным Лимоновым? Все сколько-нибудь сообразительные граждане уже поняли, что этих бояться не следует. Бояться надо других, которые уже у власти. Тут надо сделать две оговорки. Одна из них вполне очевидна: когда о демократии говорят еди-нороссы, то к этому не стоит относиться всерьез. Нынешняя правящая группа — а значит, и «Единая Россия», которая хоть и коряво, но все же изъясняется за нее в публичном пространстве, — уже находится там, куда ей надо. Та «демократия», которая их устраивает, у них уже есть. С зачищенным политическим полем, фальсифицируемыми выборами и прочими прелестями авторитаризма. Это точка А. По своей воле они из нее не уйдут.

Отсюда — такая отмечаемая многими особенность российских властей, как решительное нежелание разговаривать с кем бы то ни было из имеющих собственное суждение. Они разговаривают только с теми, кто готов им подпевать. Максимум, на что могут рассчитывать любители «общественного диалога» — что им позволят смиреннейшим образом указывать на отдельные недочеты, недоработки, предлагать оптимальные решения. Иногда — если это не будет расходиться с интересами власть имущих — они даже могут прислушаться. Но чем дальше, тем больше с этими интересами расходятся любые здравые суждения. Тут показателен опыт Александра Аузана: прочили его в главы президентского совета по правам человека, но назначен был все же комический борец за десталинизацию, в своем роде Чуров от правозащиты. Вторая оговорка важнее. Тот факт, что авторитаризм загнал практически всех российских политиков в ряды защитников демократии, не означает, что у всех у них демократия заняла верхнюю строчку на повестке дня. Более того, это было бы и неправильно.

Я, например, считаю, что в России — даже в условиях авторитаризма и тех скромных возможностей, которые он предоставляет, — очень не хватает левой партии. КПРФ в ее нынеш-

нем виде — во многом социально-консервативная партия, играющая на протекционистских чувствах граждан. А настоящая левая партия — нужна. Ее даже пытаются создать некоторые участники проекта «РОТ-Фронт». И меня совершенно не удивляет, что — пусть не без вывертов — это течение сразу же встало на демократические позиции. Понятно, что без демократии более справедливого общества в России не будет. Однако если бы Удальцов и прочие совсем отказались от левизны и стали «чисто демократами», то это никому не пошло бы на пользу — ни им самим, ни демократии.

То же самое касается национально-государственного течения. Это поле, в отличие от левого, зачищено почти полностью, поэтому на мутной поверхности российских СМИ остаются лишь «имперцы» из 90-х вроде Дугина/Проханова, да и то не третьих ролях. Но следует помнить, что предыдущий российский демократический проект, в конце 80-х, увенчался успехом в значительной мере из-за того, что смог инкорпорировать сильную патриотическую составляющую. Это было отражено в самом названии «Демократическая Россия». Однако в 90-х слово «патриотизм» стало ругательным, а сегодня чуть ли не ежедневно сталкиваешься с аргументом: демократия в России невозможна, честные выборы — не нужны, потому что на честных выборах победят злые националисты, которые всем покажут кузькину мать. Живучесть этой разновидности антидемократической риторики объясняется тем, что если по основному руслу «охранительства» течет явная ложь, то в «красно-коричневом» ручейке отражается некая реальность. Состоит она в том, что в России, которая уж скоро 20 лет как существует без Советского Союза, до сих пор не решены задачи национально-государственного строительства. Между тем демократия (в отличие, скажем, от коммунистического режима с его программным универсализмом) может существовать только в национально-государственных рамках. В США вопрос о том, кто националисты — демократы или республиканцы — был бы бессмысленным. Те и другие. Но если на Западе, или, скажем, в Израиле, процветает цивилизованный, гражданский национализм, то в России — предполагают «охранители» — он может быть только

дикий, бессмысленный и беспощадный. Проблема в том, чтобы представить это предположение как рациональный вывод, основанный на фактах.

Можно, например, использовать в качестве иллюстрации результаты последних общероссийских выборов, которые имели хоть какое-то отношение к волеизъявлению народа, думских 2003 г. Тогда избирательные объединения, которые принято считать националистическими — ЛДПР и «Родина» — получили вместе примерно 20% голосов. Маловато. Но если к этому приплюсовать избирателей, которые, разочаровавшись в «Единой России», бросятся голосовать за националистов (за кого же еще?), то все получится. Вопрос в том, кого считать дикими националистами. Думаю, сторонников этнического/расового превосходства и тоталитарного государства. Иначе «охранительский» пафос был бы не очень понятен. Ведь в каком-то (предельно размытом) смысле и Путин националист, и даже, говорят, Медведев. Но, понимая национализм более конкретно, надо признать, что ЛДПР и «Родина» просто не были националистическими партиями.

ЛДПР к этническому русскому национализму не имеет вообще никакого отношения. Жириновский с самого начала своей парламентской карьеры, с 1993 г., выступал за сильное российское государство, против власти, которая это государство ослабляет. «Русские» в его понимании — это просто базовый электорат, «бедные», страдающие от власти и ненавидящие ее, но при этом недолюбливающие и коммунистов. Надо сказать, что избиратели Жириновского тоже далеки от этнического национализма. Во время кампании 2007 г. только что из утюга не рассказывали, что Жириновский — еврей, но, как выяснилось, им на это наплевать. Что касается «Родины», то, вопреки всем стараниям Дмитрия Рогозина придать этому блоку какой-то националистический флер, получилось не очень убедительно. Как создавалась «Родина» в качестве спойлера¹ для КПРФ, так

¹ Спойлер (от англ. *spoiler*) — в жаргоне политиков «вредитель», в данном случае — партия, не имеющая шансов на победу на выборах, но способная ухудшить шансы других партий. — *Ред.*

и отработала всю кампанию на идее «природной ренты». По правде сказать, в выборах 2003 г. партии, которые можно было бы признать радикально-националистическими, вообще не участвовали. Строго тогда с этим было, с экстремизмом. Но раньше — участвовали. И вот результаты. В 1999 г. три такие партии — все вместе — получили 1,15% голосов. В 1995 г. их тоже было три, получили 3,33%.

Причин электоральной слабости радикалов-националистов — несколько. Во-первых, это отсутствие у них серьезной организационной базы. Всем известно, что в националистических организациях на трех членов приходится по четыре вождя. Во-вторых, радикальный национализм — это, в отличие от гражданского национализма, сложная идеология, совершенно не очевидная для рядового избирателя и поэтому привлекательная лишь для узкого круга энтузиастов. В-третьих, заинтересованные избиратели склонны оценивать издержки реализации подобных программ как чрезмерные. По сути дела, у радикального национализма в России есть только один шанс. Состоит он в том, что в какой-то момент власть даст слабину, позволит им зарегистрировать свою партию и участвовать в свободных выборах, но к этому моменту избиратели окончательно убедятся, что никто — ни коммунисты, ни демократы — реальной оппозицией не являются, только радикальные националисты. За них и проголосуют. Не за национализм, а за правдоподобную оппозиционность. Вероятность такого сценария я расцениваю как минимальную. Но чем дольше власти оттягивают демократизацию, чем больше загоняют в подполье и коррумпируют все прочие оппозиционные тенденции, чем активнее пугают избирателя националистической угрозой, тем она реальнее.

Сегодня — вопреки усилиям властей — нарастает понимание того, что национальное государство в России возможно только как демократическое государство, и это понимание начинает конвертироваться в повестку дня цивилизованного, гражданского русского национализма. Но вовсе не обязательно демократия будет во главе этой повестки дня. Оно и к лучшему. Главное, чтобы она там была. Ясно, что у каждого из участников широкого демократического движения есть сейчас и останутся

впредь позиции, мало совместимые с демократическими идеалами. Кстати сказать, есть такие позиции и у современных российских либералов. Это не страшно. Потому что демократия — это та равнодействующая, в которой могут сойтись интересы различных политических сил, заинтересованных в изменении статус-кво. Просто потому, что она в общих интересах.

Более того, чем разнообразнее состав сил, выступающих за демократию, тем больше вероятность демократического исхода. Это ясно из правила «параллелограмма сил». Если случится так, что какой-то вектор будет резко преобладать над остальными и выйдет из него монопольным победителем, то его собственная узкая повестка дня может увести в сторону. Так случилось, например, в Иране после революции 1978 г. Проблема состояла не в том, что у иранских националистов, т. е. у мулл, не было достаточных демократических убеждений, а в том, что у их партнеров по революции — либералов и левых — не было достаточных сил, чтобы предотвратить одномерный исход. Устойчивая демократия побеждает там, где исход демократизации политически многомерен, т. е. ни одна из задействованных в ней сил (включая и силы уходящего режима) не оказывается в полном выигрыше. Важно и то, чтобы ни одна из них не оказалась в полном проигрыше. Если состав демократической коалиции многообразен, и каждый из участников вступает в демократию с серьезными ресурсами, то это — лучшая гарантия того, что никто из них не сможет изменить правила игры в свою пользу.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Как сделать, чтобы российский демократический проект увенчался успехом? Конечно, я мог бы переадресовать интересующихся к политикам. К сожалению, в нынешних российских условиях слишком многие восприняли бы такую переадресацию как издевку, а издеваться над читателем — последнее дело. Поэтому скажу пару слов на эту тему. Не то чтобы рецепт, просто несколько практических ориентиров.

Прежде всего, не надо надеяться на то, что российские власти устроят демократизацию по собственной инициативе. Им это не нужно. Они хотят сохранить власть, если не навсегда, то очень надолго. По этому поводу разногласий в нынешней правящей группе нет и быть не может. Эта группа уже не раз доказала, что она является консолидированной, тесно сплоченной на основе общих материальных интересов, а значит — способной разрешать внутренние разногласия, не привлекая народ в качестве арбитра. В принципе, персоналистские диктатуры не очень устойчивы в том смысле, что каждая из них сталкивается с проблемой преемственности. Но один раз эта проблема уже была успешно разрешена, и нет оснований думать, что в обозримом будущем что-то изменится. Демократия была бы для российских правителей системным риском такого масштаба, при оценке которого любые позитивные эффекты теряют значение.

Значит ли это, что демократизация в России невозможна? На самом деле, вопрос состоит в том, какое изменение условий

могло бы ей способствовать. Во второй половине нулевых весьма популярным было суждение о том, что цены на нефть упадут, и все развалится. Цены на нефть, пусть и не очень сильно, но упали. Воз и ныне там. Оно и понятно: взаимосвязь между экономикой и политикой не является прямой. Снижение цен на нефть, естественно, сокращает ресурсную базу режима, препятствует возможности заливать любые общественные проблемы потоком дармовых денег, а значит — вызывает общественное беспокойство. Однако у этого беспокойства вовсе не обязательно есть политическое измерение. Оно возникает лишь в том случае, если находятся люди, целенаправленно занимающиеся формированием этого измерения, и люди, способные его увидеть. Остановлюсь на этих двух категориях подробнее.

Первая категория — это политики, демократическая оппозиция. Под демократической оппозицией я понимаю не тех, кто придерживается определенных идеологических позиций (известно, что многие российские идеологи, традиционно числящиеся в либеральном лагере, на деле не имеют с демократией ничего общего), а тех, кто вносит практический вклад в борьбу за восстановление демократии в стране. Оппозиция в России очень слабая. В значительной мере ее слабость обусловлена действиями властей; в какой-то степени — это вина самой оппозиции. Останавливаться на этом не буду. Я хотел бы подчеркнуть лишь то совершенно очевидное, на мой взгляд, обстоятельство, что если не будет оппозиционных политиков, борющихся за демократию, то не будет и демократии. В истории не было ни одного случая, когда демократизация произошла бы по решению авторитарных властей, без давления со стороны оппозиции. Даже пример с Горбачевым и его перестройкой показывает, что если на либерализацию при авторитарном руководстве еще можно рассчитывать, то на демократические реформы оно идет только под давлением. Потому что авторитарное руководство никогда не состоит из одних только реформаторов. И если реформаторы в нем все-таки заводятся, то в их диалоге с авторитарными партнерами может быть только один сильный аргумент: поджигает, не сделаем сами — сделают другие. В этот момент «другие» должны быть на месте. Любой успешный пример

демократизации — от Монтевидео до Праги — это пример политической борьбы, а не односторонних уступок со стороны авторитарного руководства.

Вторая категория — это граждане. У политиков, будь они даже семи пядей во лбу и непоколебимой гражданской доблести, ничего не выйдет, если они не будут пользоваться общественной поддержкой. А поддержка демократии исходит от людей, разделяющих ценности свободы и национального достоинства. Есть ли такие люди в России? Несомненно, есть. Но многие из них дезориентированы годами антидемократической пропаганды. Другие разуверились в том, что в нашей стране можно добиться каких бы то ни было улучшений. И это — серьезная проблема. Нужно понимать, что циничное общество, не верящее в возможность лучшей жизни, никогда этой лучшей жизни не получит. Потому что, по правде сказать, и не заслуживает.

Политика демократизации станет реальностью только тогда, когда сложатся эти два элемента: и сильная оппозиция, и общественная поддержка преобразований. Только тогда сможет реализоваться реформаторский потенциал каких-то групп, которые уже сейчас находятся у власти. Только тогда — не раньше — в авторитарном руководстве сможет произойти раскол, какая-то из его фракций пойдет на диалог с оппозицией, заключит с ней пакт (который, между прочим, гарантирует приемлемые условия ухода для всех членов руководства, независимо от их отношения к демократизации) и, совместно с оппозицией, сделает первые практические шаги к демократии. Описанное в предыдущей фразе — это стандартный сценарий демократического перехода. Моя задача в этой книге состояла в том, чтобы обозначить задачи институционального строительства, которые неизбежно возникнут на этом пути, и предложить возможные решения этих задач. Но вопрос о том, когда Россия встанет на путь демократии, остается открытым, и ответ на него даст политика, а не наука.



www.bhv.ru

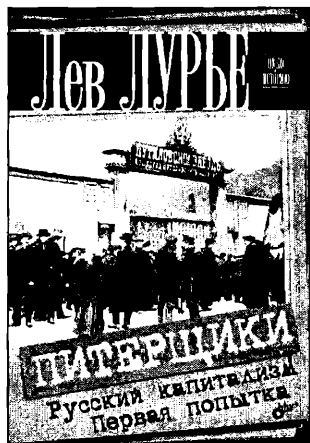
Лурье Л.
Питерщики.
Русский капитализм.
Первая попытка

Магазин "Новая техническая книга"

СПб., Измайловский пр., д. 29, тел.: (812) 251-41-10

Отдел оптовых поставок

E-mail: opt@bhv.spb.su



Русскому капитализму дали три шанса. Страна бурно развивалась с середины XIX века после освобождения крестьян, но развитие остановила революция 1917 года.

Ленинский НЭП ненадолго позволил вздохнуть умиравшей от голода России, но вектор ее развития кардинально изменили коллективизация и индустриализация.

Сейчас, на наших глазах, столь же быстро и столь же противоречиво проходит третья попытка построения капитализма в России. Воз-

можно, чтобы лучше понять происходящее, нужно вернуться в прошлое и узнать, как строился капитализм в России в первый раз, и кто такие «питерщики», сыгравшие в этом одну из главных ролей.

Как работал «социальный лифт» в стране, где статус в значительной степени определялся происхождением?

Как формировался средний класс?

Каковы судьбы «олигархов» из простонародья?

Этим вопросам и посвящена книга. Время действия – три последних царствования: Александра II, Александра III, Николая II.

Место – Санкт Петербург.



www.bhv.ru

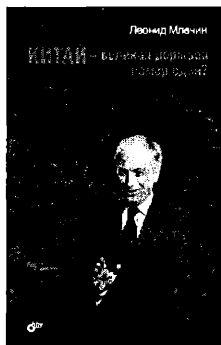
Млечин Л. Китай – великая держава номер один?

Магазин "Новая техническая книга"

СПб., Измайловский пр., д. 29, тел.: (812) 251-41-10

Отдел оптовых поставок

E-mail: opt@bhv.spb.su



Современного читателя трудно заинтересовать новой книгой. Особенно если эта книга о чем-то далеком и непохожем на нас. Например, о Китае.

Так рассказать о Китае, как это сделал Леонид Млечин, не удастся даже лучшим синологам. Талант писателя и публициста, огромный опыт историка-востоковеда, личные впечатления, полученные во время многократных и длительных путешествий по Китаю, – все это делает книгу не просто интересной, но захватывающей, полезной и, главное, – понятной даже не искушенному в восточных тонкостях читателю.

И, наконец, в отличие от многих других книг о Китае, только Леонид Млечин дает правдивый ответ на главный вопрос: представляет ли Китай угрозу для России?

Леонид Михайлович Млечин — выпускник международного отделения факультета журналистики МГУ им. М. В. Ломоносова. Востоковед, историк, известный писатель и публицист, популярный телеведущий. Дважды лауреат телевизионной премии ТЭФИ, член Союза писателей России.



www.bhv.ru

Толмачева И. 14 правил руководства своим руководителем

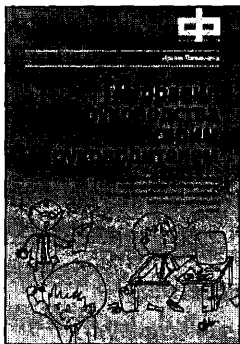
Магазин "Новая техническая книга"

СПб., Измайловский пр., д. 29, тел.: (812) 251-41-10

Отдел оптовых поставок

E-mail: opt@bhv.spb.su

Согласно статистике, в среднем сотрудники тратят 15 часов в неделю на нытье и жалобы на своего начальника. Это почти два рабочих дня из пяти!



Береги своего начальника, следующий может быть хуже. Вы не согласны с этой поговоркой? Вам кажется, руководитель ведет себя неадекватно, он несправедлив к вам? Конечно, бывают начальники-идиоты. Но в большинстве случаев негативные отношения между подчиненным и начальником вызваны взаимным недопониманием. Но как создается понимание начальника и подчиненного? Иногда оно формируется за счет совпадения поведенческих типов. Но что делать, если вы и ваш босс совершенно разные люди? Искать другую работу? Эффективнее научиться управлять своим руководителем, а точнее — отношениями с ним и его ожиданиями. На Западе на данную тему написано множество книг и статей. В России это искусство еще мало известно. Но благодаря этой книге вы сможете овладеть навыками «руководства вверх», а, значит, повысите эффективность своей работы, создать комфортные условия в коллективе и подняться по карьерной лестнице.

Ирина Толмачева была и подчиненным, и руководителем. За 15 лет она прошла путь от продавца по телефону до главы российского представительства крупной английской компании-производителя. Возглавляла отделы продаж в российских филиалах американских, испанских, немецких и английских компаний. В 2001 году в рейтинге коммерческих директоров России журнала «Карьера» заняла 12-е место. Получила степень MBA в Кингстонском университете в Лондоне.