

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АЭРОКОСМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени академика С.П. КОРОЛЁВА
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)»

И. К. СТЫЧКОВ

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЙ ДИСКУРС
К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ**

САМАРА 2011

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АЭРОКОСМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени академика С.П. КОРОЛЁВА
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)»

И. К. СТЫЧКОВ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЙ ДИСКУРС
К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ

*Утверждено Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного пособия*

САМАРА
Издательство СГАУ
2011

УДК 33
ББК 66.3(0)
С 886

Рецензенты: канд. полит. наук, доц. С. В. Борисов;
канд. филол. наук, доц. Е. Р. Кузнецова

Стычков И. К.

С 886 Политическая система Российской Федерации: политико-исторический дискурс к вопросу становления: учеб. пособие / *И. К. Стычков.* – Самара: Изд-во Самар. гос. аэрокосм. ун-та, 2011. – 56 с.

ISBN 978-5-7883-0824-1

Посвящено систематизации материала по вопросу истории становления современной политической системы Российской Федерации.

Предназначено для студентов всех факультетов дневного, вечернего и заочного отделений и может быть использовано для самостоятельной работы студентов при изучении курса политологии.

Подготовлено на кафедре политологии и истории.

УДК 33
ББК 66.3(0)

ISBN 978-5-7883-0824-1

© Самарский государственный
аэрокосмический университет, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	5
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	17
ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000–2008 ГОДАХ	26
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	53
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....	54

ВВЕДЕНИЕ

Понятие «политическая система общества» характеризует состояние и специфические черты политической организации современного демократического общества. Она представляет собой совокупность государственных и общественных организаций, объединений, совокупность правовых и политических норм, а также принципов организации и осуществления политической власти в современном демократическом обществе.

Теория политических систем в политической науке стала использоваться с 50–60-х годов XX века для объяснения современных взаимоотношений государства и гражданского общества и заменила собой теорию разделения властей, которая господствовала в социологии и политологии в XIX веке и первой половине XX века.

Основой теории политической системы является представление о единстве государства и гражданского общества, о равноправном и совместном участии институтов власти (государство) и гражданского общества (партии, СМИ, группы интересов и т.д.) в управлении и регулировании общественных отношений.

Политическая система (политическая организация) любого общества является политико-идеологическим проектом национальной политической элиты, реализуемым с учетом:

- политических качеств и традиций населения;
- тенденций развития политических систем в современном мире;
- собственного видения целей и перспектив развития общества;
- противоборства политических сил внутри самой элиты и противодействия оппозиционных политических сил.

ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Нынешняя политическая система Российской Федерации складывалась в результате слома советской (коммунистической) политической системы (1917–1991 гг.) и олигархической политической системы 90-х годов (1992–2000 гг.).

Советская система базировалась на классово интерпретированных в рамках марксистской доктрины ценностях свободы, справедливости и материального благополучия. Однако в конечном итоге коммунистам не удалось создать более свободное, справедливое и материально благополучное общество, чем в демократических странах Запада. Советская система оказалась не способной к долгосрочному устойчивому развитию в силу того, что:

- эта модель была основана на архаических технологиях вертикальной интеграции общества;
- она не порождала внутри себя отбор и продвижение в элиту по деловым качествам;
- была закрытой, а следовательно, менее гибкой и способной к адаптации;
- была неэкономичной и неэкологичной, а, следовательно, непригодной для существования в условиях растущего дефицита природных ресурсов и формирующейся глобализации мира.

Формирование в процессе индустриализации в СССР более сложного общества, состоящего из более образованных и занятых более квалифицированным трудом людей, создавало предпосылки для возникновения в этом обществе устойчивого запроса на переход к более свободной и открытой политической системе.

В августе 1991 года страна стала переходить к либеральной демократии западного образца. Путь к ней по определению не мог быть простым, поскольку Россия не была, да и не могла быть готова к жизни в условиях современной демократии. Даже если ценности свободного общества худо-бедно сформировались в массовом сознании в рамках советского строя, то навыков жизни в нем не было ни у кого. К тому же усиливающийся экономический кризис подрывал у населения и те крохи доверия к демократическому проекту, которые у него имелись на тот момент. Люди не чувствовали непосредственного выигрыша от демократии, а, напротив, видели ухудшение в ней своего экономического положения и снижение уровня безопасности.

Неготовность к демократии на массовом уровне дополнялась отсутствием у страны национальной элиты, адекватной уровню стоящих перед страной проблем. В рыночных условиях остатки партхозноменклатуры очень быстро соединились с предпринимателями, появившимися в стране на стадии агонии

коммунистического режима. Но этот слой не был полноценной национальной буржуазией с ее традиционной этикой и долгосрочными интересами в своей стране. Да и откуда взяться национальной буржуазии в рамках коммунистической системы, лишившей частную собственность официального статуса? Поэтому события 1991 года можно назвать буржуазной революцией без национальной буржуазии.

Неготовность общества и отсутствие адекватной элиты дополнялись в этой ситуации кризисом всех основных институтов государственной власти. А провал августовского путча ГКЧП (Государственный комитет чрезвычайного положения был создан в целях остановить процессы распада СССР) доказывал, что дееспособных органов власти у союзного государства фактически не осталось.

Но как справиться с управленческим хаосом и дезорганизацией власти в ядерной сверхдержаве? Президент Б. Ельцин искал команду экономистов, которая могла бы предложить план реформ для уже самостоятельной России. В ноябре 1991 года было сформировано правительство, разработавшее стратегию либеральных экономических реформ. Ее назвали «шоковой терапией».

Именно тогда экономику страны впервые возглавили либералы. Премьером правительства Борис Ельцин назначил себя, министром экономики – Егора Гайдара, а министром государственного имущества – Анатолия Чубайса. Позже эта команда породила две партии: «Демократический выбор России» и «Союз правых сил». Иными словами, руководящие фигуры и идейные отцы современного российского либерализма имели в своих руках власть начиная с 1991 года. Правительство предложило начать реформы с «либерализации» цен на продукты питания и промышленные товары. Ожидалось, что они вырастут в 4–5 раз, а получилось, что они возросли десятикратно. Это уничтожило все накопления в советских рублях, которые граждане России имели на счетах в сберкассах. Рост зарплат отставал от роста цен на порядок, и абсолютное большинство населения России практически за месяц превратилось в нищих.

Шок от освобождения цен оказался настолько сильным, что этим немедленно воспользовались политические группировки внутри ельцинской команды, настроенные против либеральной реформы. Уже в феврале 1992 года с активной критикой правительства начал публично выступать Председатель Верховного Совета РСФСР Руслан Хасбулатов, приведенный на этот пост ельцинским большинством съезда. Хасбулатов и вице-президент России Александр Руцкой выступали против «шоковой терапии» правительства «младореформаторов». В стране на время сформировалась система двоевластия: с одной стороны – всенародно избранный президент, с другой – всенародно избранный Съезд народных депутатов. Борьба между ними способствовала углублению экономического кризиса, поскольку любые реформы неэффективны без законодательной поддержки парламента.

Конфликт президента и правительства с Верховным Советом и вице-президентом все более углублялся. Ельцин решил вынести на референдум вопрос о доверии ему и правительству в отношении проводимого курса реформ.

Хасбулатов был уверен, что большинство россиян в условиях «сгоревших» сбережений, низких зарплат и пенсий, сверхвысокой инфляции поддержит его позицию, и потому спокойно согласился на референдум. Но большинство населения высказалось за роспуск Съезда и поддержало президента.

Ельцин не предпринял никаких силовых мер. Он предпочел путь мирной конституционной реформы и для этого созвал Конституционное совещание. К участию в нем пригласили руководство Верховного Совета, однако Хасбулатов попытался дезавуировать саму идею выработки Конституции вне Съезда. Ни он сам, ни Руцкой, ни лидеры антилиберального большинства Съезда участия в работе совещания не принимали.

Вариант новой Конституции, предполагающий сильную президентскую республику, был обсужден, отредактирован юристами президентской администрации, согласован с руководителями всех пяти секций Конституционного совещания и принят в качестве проекта на его заключительном заседании 12 июля 1993 года.

Президентское видение политической системы России, подкрепленное результатами референдума 25 апреля, существенно отличалось от того, как эта система представлялась Съезду в 1992 году. И прямо противоречило курсу тех сил, которые объединились в большинство Съезда. Это означало, что политическая система конституционного двоевластия достигла своего предела. Дальнейшее ее существование было невозможно, поскольку неразрешимый конфликт между президентской и исполнительной властью, с одной стороны, и оставшейся от прошлого власти Советов – с другой, означал паралич власти как таковой.

Конституционное двоевластие завело Россию в политический тупик. Оно означало неминуемый распад государства, к которому подталкивала федеративная форма государственного устройства, доставшаяся от СССР. Оно подрывало легитимность высших органов власти и управления, парализовало работу исполнительного аппарата и стимулировало сепаратистские тенденции в регионах. Инерция распада СССР перекинулась на Российскую Федерацию.

В российских федеративных отношениях нарастал хаос. Большинство национальных республик и округов приняли декларацию о своем суверенитете. Например, конституцией Республики Тыва закреплялось ее право выйти из состава Российской Федерации. Татарстан заявил о своем ассоциированном членстве (присоединении к Федерации!!). Нигде не обеспечивалось верховенство федерального закона над региональным. Местные власти постепенно разрывали единое экономическое пространство Российской Федерации.

Апофеозом центробежных настроений стал мятеж в Чеченской Республике. Он привел к огромным страданиям чеченского народа, а в 1997 году – к позорной хасавюртовской капитуляции. Согласно подписанному соглашению, определение статуса Чеченской Республики откладывалось на несколько лет. Это означало, что утвердительно ответить на вопрос, входит ли Чеченская Республика в состав России, было невозможно. Здесь мы видим прямое нарушение территориальной целостности России. И так было повсеместно. Государственная власть отступала, и это выглядело как бессистемное бегство от ответственности.

Сепаратистские настроения в бывших автономных республиках проявились уже на Конституционном совещании. Ему предлагалось рассмотреть такие проекты, как создание федерации из национальных республик и одной «Русской республики». Именно такой вариант предложил президент Калмыкии Кирсан Илюмжинов. При продолжении двоевластия он неизбежно привел бы к распаду России по модели распада СССР.

Участником Конституционного совещания числился и президент Чеченской Республики Джохар Дудаев. Однако ни он, ни другие представители чеченских властей на совещании не работали и никаких документов не подписывали. Чечня уже провозгласила независимость от России де факто. На очереди стояли Татарстан и Башкортостан.

Под давлением властей национальных республик проект Конституции был существенно изменен в сравнении с проектом Съезда от 1992 года. По существу, предлагалась модель «договорной федерации» – государства по типу США. Россия как государство должна была возникнуть лишь в результате согласия ее создать субъектами федеративного договора. Тем самым признавалось, что нынешнее состояние – это состояние отсутствия единого государства, некое состояние «перехода». Дескать, РСФСР как части СССР уже нет, а России как самостоятельного государства еще не существует.

Это было серьезной уступкой федеральных властей бывшим автономиям. Президентская команда вынуждена была на нее пойти в условиях противостояния с группировкой Хасбулатова-Рущкого. Обе стороны конфликта боролись за поддержку бывших советских автономий, и уступки со стороны президента казались «националам» более многообещающими, нежели курс хасбулатовского большинства Съезда на восстановление СССР.

В условиях паралича власти и полураспада федерации Ельцин принял решение о завершении конституционной реформы. С этой целью он издал указ, приостанавливающий деятельность Съезда и Верховного Совета. Прекращение двоевластия должно было способствовать принятию на референдуме проекта новой Конституции и избрания новых органов федеральной власти.

Реакция противников Ельцина оказалась вполне предсказуемой. Был срочно принят закон, относивший роспуск или приостановление деятельности

«законно избранных органов представительной власти к государственным преступлениям». Соответственно, действия Ельцина квалифицировались как преступление и повод для его импичмента. Эта процедура и была осуществлена Съездом при поддержке Конституционного Суда. Руцкой был объявлен исполняющим обязанности президента России и первыми же своими указами назначил новых руководителей силовых ведомств.

Противостояние Съезда и президента продолжалось две недели. Переговоры, в которых участвовали лидеры «суверенных республик», наиболее активным из которых был Кирсан Илюмжинов, и глава Русской Православной Церкви, результата не дали. И 3 октября колонна демонстрантов, поддерживавших Съезд двинулась от Калужской площади по Садовому кольцу, вступая в стычки с милицейскими кордонами и громя все вокруг. В Москве началась гражданская война.

Утром 4 октября 1993 года по зданию Верховного Совета на Краснопресненской набережной открыли огонь орудия четырех танков. После нескольких часов обстрела в здании начался пожар. На штурм пошла группа спецназа «Альфа», но руководители путча Хасбулатов и Руцкой сдались без дальнейшего обострения ситуации.

Результатом этих далеко не мирных событий стало ускоренное принятие Конституции РФ. Ее проект был вынесен на референдум 12 декабря 1993 года.

Одновременно прошли и выборы нового российского парламента – Федерального собрания. Такое процедурное совмещение несло в себе определенный риск: если бы за Конституцию проголосовало менее 50% избирателей, выборы в парламент оказались бы незаконными. И тогда новый орган законодательной власти не смог бы начать работу. Но процент доверия большинства россиян Ельцину все еще был достаточно высок, и Конституция была принята.

В ее окончательном варианте уже не было Федеративного Договора как отдельной части Основного Закона страны. Отношения центра и субъектов Федерации теперь описываются в главе «Федеративное устройство». Таким образом, существующая ныне Российская Федерация не является «договорной». Это значит, что ее учреждали не отдельно существовавшие суверенные государства, а «многонациональный народ Российской Федерации». Это очень важно. Ни один субъект РФ не вправе выйти из Российской Федерации. Таким образом, нынешняя Конституция заложила юридический фундамент под незыблемое единство России. Именно она отныне является основанием законности всей существующей системы власти страны и политической системы в целом.

Однако принятая Конституция означала лишь формальную возможность создания институтов новой российской государственности. Реальных механизмов для этого не существовало – ведь двоевластие привело к тому, что центр утратил контроль над ситуацией в регионах. Россия уже не была дее-

способным государством. Да и выборы в Госдуму не особенно улучшили положение реформаторов. На них дважды побеждали оппозиционные либералам силы. В 1993 году по партийным спискам победила ЛДПР, а в 1995 – КПРФ. Это означало, что президент Ельцин и его правительство не могли опереться на поддержку парламента в проведении рыночных преобразований.

Противостояние законодательной и исполнительной власти продолжалось, а вместе с этим продолжался ползучий распад страны. Попытка Ельцина остановить его, начав подавление сепаратистского мятежа в Чечне, провалилась. Она была обречена на провал в условиях перманентной борьбы с разношерстной оппозицией, развала армии, деградации экономики и распада дееспособного государственного аппарата. Весьма характерно для самой себя в условиях вызова существованию государства проявилась и либеральная оппозиция. Она попросту солидаризировалась с мятежниками. Либеральные партии ДВР и «Яблоко» на выборах 1995 года строили свою кампанию на осуждении «преступного режима», развязавшего войну в Чечне. Контролируемые олигархами телеканалы ОРТ и НТВ начали информационную войну против российской армии.

Это не была случайная позиция либералов. Негативное отношение к российскому государству составляло одну из идейных основ российского либерализма. Эта позиция проявилась в Чечне. Эта позиция проявилась в ходе всех экономических реформ. Характерно, что разрушение институтов государственной власти не вызывало большой озабоченности у команды либеральных реформаторов во главе с Е. Гайдаром и А. Чубайсом, фактически стоящих во главе правительства с 1992 года. В рамках предлагаемой и разделяемой ими идеологии радикального либерализма государство рассматривалось как зло, которого чем меньше, тем лучше.

Деградация государственных институтов делала абсолютно невозможным переход к нормальному рынку и нормальной демократии. Они требовали «игры по правилам», которые должно гарантировать и поддерживать государство. Слабое государство не могло защитить право собственности, разрешать конфликты, обеспечивать личную безопасность, гарантировать исполнение контрактов и им же принятых законов. Вакуум, созданный разложением государственной власти в условиях экономического хаоса и неразберихи, должен был быть чем-то заполнен.

Он был заполнен самостоятельными коммерческими руководителями и их амбициями. Ко второй половине 90-х годов целые партии, министерства и даже регионы перешли под контроль отдельных финансовых групп. Причем под контроль прямой и буквальный. И вместо демократии в России сложилась политическая система, которую справедливо можно назвать олигархией.

Понятно, что ставить знак равенства между понятиями «крупный бизнес» и «олигархия» нельзя. Крупный бизнес существует во всех современных эконо-

номиках, и в этом нет ничего плохого. Он повсеместно отстаивает свои интересы и с этой целью влияет на власть. Но ни в одной нормальной демократии крупный бизнес не может подменять собой государственную власть.

Откуда взялись олигархи? Как ни странно, но их создало само государство. Ведь приватизация огромной государственной собственности в России имела и политическую, и экономическую цели. Первая достигалась с помощью бесплатной ваучерной приватизации, показывающей обществу, что государственная собственность разделена по справедливости. Вторую обеспечивала собственно экономическая, реальная приватизация за деньги. Здесь было два пути:

- продавать госсобственность за максимальную цену любому, кто ее предложит;
- продавать ее за приемлемую цену тем, кто после этого образует российскую бизнес-элиту и станет опорой политическому режиму в его противостоянии с противниками реформ.

В первом случае надо было согласиться с тем, что вся наиболее привлекательная российская собственность будет скуплена иностранным бизнесом, поскольку только у иностранных инвесторов были деньги в таких объемах. Во втором – с тем, что бюджет недополучит значительные суммы. Правительство выбрало второй путь и в 1995 году провело так называемые «залоговые аукционы». Их суть заключалась в том, что крупнейшие российские банки кредитовали правительство для поддержания бюджетных расходов, а в залог брали крупные, иногда контрольные пакеты акций наиболее доходных, экспортно-ориентированных предприятий. В случае невозможности расплатиться по кредитам правительство выставляло эти пакеты на аукцион, а по договоренности просто передавало их заемщику за небольшую доплату. Вся эта «придуманная» под реальность схема, разумеется, и была воплощена. На залоговых аукционах 1995 года были выставлены пакеты акций 12 предприятий, общий доход бюджета составил почти 1 млрд долларов.

Основные черты свойственные олигархическому режиму в постсоветской России:

1. Нелегитимный частный контроль над публичными институтами.

Государственные решения принимались за пределами легитимных органов власти. Вместо министерства вопрос решался в какой-нибудь финансово-промышленной группе, контролирующей это министерство. Вместо парламента – в частном общении бизнесменов, «купивших» те или иные парламентские фракции или депутатов. Вместо суда – в бизнес-структуре, проплатившей назначение судьи. Вместо региональной администрации – в компании, финансировавшей выборы губернатора.

Олигархия – это режим, нелегитимный уже хотя бы потому, что Конституция не предусматривает руководство министром со стороны какого-то ком-

мерсанта. В ней не написано, что избранники народа должны работать на тех, у кого больше денег. При этом те, кто принимал государственные решения, не несли за них никакой публичной ответственности, а значит, и не были вынуждены думать о чьих-то интересах, кроме своих собственных.

Аналогичная ситуация «бизнес-контроля» сложилась и в отношении СМИ. Большая их часть была куплена олигархами и стала их рупором. Наиболее известным примером было незаконное «присвоение» первого общенационального канала телевидения (ОРТ) Борисом Березовским. Да, контрольный пакет находился в руках государства, но реально каналом управляло частное лицо, использовавшее его не только для извлечения прибыли, но и для неприкрытого вмешательства в государственную политику. Аналогичная ситуация складывалась и с НТВ, которое развивалось на займы государственной компании «Газпром».

При этом СМИ занимались не независимым информированием населения, а зачастую становились средством шантажа и политического давления на государственную власть. Ведущие телеканалы стали оружием в руках известных олигархических групп и большей частью использовались для вышибания новых объектов госсобственности или участия в их разделе. Таким образом, в ведении частных лиц в России оказался процесс формирования общественного мнения, что, несомненно, упрочило их контроль над институтами государственной власти.

2. Коррупция как принцип взаимоотношений государства и бизнеса.

Социальный смысл этого явления предельно ясен – это использование государственных ресурсов и государственных полномочий в частных интересах на основе прямого или косвенного подкупа должностных лиц. То, что в нормальных условиях рассматривается как преступление, в России 90-х было нормой и даже философией отношений представителей крупного бизнеса и чиновников.

Возможность получить фактически даром огромные ресурсы была настолько сильным соблазном, что слабое государство в принципе не способно было держать масштабный процесс перераспределения в четких границах. Чиновник, получавший мизерную зарплату и определявший при этом судьбу активов с потенциальной стоимостью в миллиарды долларов, не мог не брать взятки. И эта практика закрепилась как принцип государственного существования. Ее четко и цинично сформулировал Березовский: «Мы – те семь компаний (семь банков, кредитовавших государство – *Прим. автора*), которые контролируют, и мы будем решать, как должна жить страна». Суть этой философии проста: олигархи – самые умные, потому что самые богатые. Они могли купить лучших специалистов, ключевых чиновников и влиятельные СМИ. Поэтому и должны, по логике выживания сильнейшего, управлять Россией. Правительство рассматривалось ими лишь как уполномоченный комитет олигархов.

Олигархическое управление привело к тому, что государственные интересы систематически приносились в жертву интересам небольшой группы частных лиц. Олигархия делала государство слабым и неэффективным – его скудные ресурсы через коррупционные схемы перекачивались в карманы частных лиц и далее за рубеж.

Сформировавшийся в 90-е годы режим не соответствовал ни одной из ключевых характеристик демократии.

В первую очередь, он противоречил принципу народного суверенитета, поскольку в рамках олигархии реальные политические решения принимали вовсе не те люди и органы, которым это доверил народ.

Во-вторых, эта система не позволяла сформироваться нормальному механизму политического представительства. Олигархи если и представляли кого-то, то только самих себя. Они не представляли даже обогащающегося меньшинства. Остальные успешные бизнесмены того времени не давали им доверенности представлять хотя бы их интересы. В итоге политический курс не отражал интересы основных групп и слоев общества, что противоречит самой идее представительного правления.

В-третьих, эта система способствовала деградации и дискредитации института массового политического участия. Люди видели, что их участие в выборах не сказывается на политике, а выбранные ими персоны в скором времени становятся слугами финансово-промышленных групп. Исход выборов предопределяется пресловутым административным ресурсом, избирательными технологиями, подкупом электората и зачастую прямой фальсификацией итогов голосования. Вместо политического представительства страна получила систему манипуляции голосами избирателей и результатами выборов.

В-четвертых, олигархия нарушала демократический принцип честной конкуренции. Близость к власти и контроль над СМИ закрепляли положение частных лиц, использовавших возможности государства для получения прямых экономических выгод и ограничения возможностей потенциальных политических конкурентов. Коррупция заменила конкуренцию. Ярче всего это обнаруживалось во время пресловутых залоговых аукционов, где победитель был известен заранее.

В-пятых, олигархия вступала в противоречие с принципом конституционализма. Цель сохранения власти и собственности оправдывала любое нарушение закона.

Олигархия была еще менее эффективна для построения в России свободного, справедливого и материально благополучного общества и обеспечения его устойчивого развития, чем даже коммунистический режим. Глубина экономического падения в 90-е годы общеизвестна.

Величина падения ВВП в 1998 году по сравнению с 1990-м была больше, чем во время Великой депрессии в США. Доходы населения резко снизились,

социальное расслоение углубилось, и огромное количество россиян просто скатилось к состоянию нищеты. В 1999 году треть граждан страны имели уровень доходов ниже прожиточного минимума. Драматизм ситуации подчеркивает и то, что в 2005 году зарплата учителя уменьшилась почти вполвину по сравнению с 1989 годом. Вот как в период олигархии изменилось материальное благополучие.

Экономический спад – это не только следствие радикальных реформ. Его усугублял олигархический режим, не заинтересованный ни в сильном дееспособном государстве, ни в торжестве закона, ни в реальном равенстве правил для всех участников рынка. А без этих условий рынок и демократия не могут работать. Этот режим не гарантирует безопасности не только для бедных, но и для богатых. Естественно, что при бессилии государства и правосудия функции разрешения конфликтов взяло на себя преступное сообщество.

Функции защиты юридических и экономических субъектов по преимуществу стали выполняться криминальными группами, частными охранными предприятиями или подразделениями государственной службы безопасности и милиции, действующими как частные предприниматели. Данный процесс вылился в скрытую фрагментацию (дробление) государства – на территории, находящейся под его формальной юрисдикцией, появились конкурирующие и неподконтрольные этому государству источники насилия и инстанции налогообложения. Они сумели наладить механизм присвоения дани, которую должно – в условиях нормального функционирования – взимать государство в виде налогов. Свертывание государственного бюджета, массовое уклонение от налогов, расстройство механизма исполнительной власти, ощутимая утрата легитимности властных институтов вообще и другие кризисные явления – все это обусловило приватизацию организованного насилия.

Резко возросшее в этой ситуации число заказных убийств и заказных уголовных дел создавало у любого предпринимателя ощущение зыбкости всего, что он делает для себя и для своей семьи.

Получалось, что олигархический режим облагал экономику двойным налоговым бременем: одно шло в пользу государства, другое – в пользу всевозможных «крыш», работающих без долгосрочных гарантий и правил. Неудивительно, что социальная напряженность вызывала у людей ощущение грядущей политической катастрофы. Ни один разумный предприниматель – ни российский, ни иностранный – не был в этих условиях заинтересован в долгосрочных инвестициях в развитие России. Вывоз капитала за рубеж приобрел катастрофический для экономики размах.

И последнее. Природа олигархии такова, что выигрыши от действий государства приобретают частные лица, а издержки ложатся на госбюджет. Это отчетливо прослеживается в политике заимствований. С одной стороны, страна брала огромные займы на крайне невыгодных условиях. С другой – прави-

тельство выдавало заведомо безвозвратные кредиты частным структурам, контролировавшим эту власть. Вакханалия частного обогащения за счет государства естественным образом вела к росту бюджетного дефицита и государственного долга, к естественному и логичному исходу: дефолту 1998 года и фактической утрате страной экономического суверенитета.

Каждый год свой госбюджет России приходилось утверждать в МВФ, контролируемом США. Такая экономическая зависимость прямой дорогой вела и к утрате политического суверенитета. Любая попытка России проводить несогласованную с Западом внутреннюю или внешнюю политику ставила страну перед угрозой дефолта.

Очевидно, что российское общество периода олигархии невозможно считать ни свободным, ни справедливым. Помимо недееспособности демократического механизма подлинной свободы не было и на самом простом бытовом уровне. Свобода при олигархии – это право сильного на произвол. И он действительно творился на всех уровнях: произвол государственных чиновников, произвол работодателей, произвол бандитов. Свободой такое состояние общественных отношений, конечно, считаться не может.

Да и несправедливой олигархическая система была вовсе не из-за общественного неравенства. Общественное неравенство – атрибут любого современного общества. Несправедливым было то, что в обществе зачастую переставали действовать нормы права, морали и честной конкуренции. Именно коррупция и произвол делали российское общество того периода несправедливым. Типичный пример – многомесячные невыплаты зарплаты. Разве справедливо не платить людям за выполненную работу? Но это была типичная практика и в государственной сфере, и на частных предприятиях.

Другой пример – залоговые аукционы, когда отдельных людей фактически «назначали» миллиардерами. Пусть это были люди заметные и небесталанные. Но почему именно они, а не кто-то другой, положили в свой карман ресурсы, на которые имеет право любой гражданин страны? Вот почему несправедлив весь коррупционный механизм распределения собственности, основанный на близости к власти. И механизм распределения власти, основанный на близости к собственности. Именно они составляют суть олигархической системы.

Итак, олигархический режим к концу 90-х годов не мог обеспечить гражданам России ни свободы, ни справедливости, ни материального благополучия. Он толкал экономику к окончательной деградации, а саму страну – к утрате суверенитета и распаду. Такой режим был исторически обречен.

Однако 90-е годы нельзя считать потерянными для России. Это было временем начала громадных реформ в экономике, временем создания конституционного каркаса нашей демократии и парламентаризма. В сложных условиях люди осваивали новые социальные практики, привыкали к выборам, учились работать в рыночной экономике.

Олигархия была «наростом» на социальном организме, переживающем переходный период. «Экссессы» олигархии были неизбежны при том хаосе, который страна переживала после крупнейшей геополитической катастрофы. Но это не делает олигархию фундаментом построения свободного и справедливого российского общества. Напротив, к концу 90-х ее существование загнало общество в очередной тупик. Используя коррупционные механизмы, олигархи контролировали власть как на центральном, так и на региональном уровне. Это позволяло им легко уклоняться от налогов. В итоге мы имели не только хронический бюджетный дефицит, но и хронический дефицит власти.

Мы оказались втянутыми в порочный круг: слабое государство не обеспечивало корректных и равных для всех правил игры в экономике. Это стимулировало экономический кризис, политическую нестабильность и ползучую дезинтеграцию страны.

Политическая нестабильность не позволяла формировать долгосрочную стратегию развития, а ее отсутствие сводило к нулю вероятность притока инвестиций. Отсутствие инвестиций вело к деградации экономики. Бюджетный дефицит заставлял залезать в долги к Западу и контролируемым им международным финансовым структурам. А это не позволяло России эффективно отстаивать свои интересы на международной арене.

Для превращения России в благополучную конкурентоспособную страну, которая восстановит свое достоинство и уважение в мире необходим был серьезный модернизационный прорыв. Главная стратегическая цель России – стать современной великой демократической державой, экономически сильной, технологически продвинутой, социально развитой и политически влиятельной.

Эта стратегия могла быть успешной лишь при условии:

- завершения перехода к современной рыночной экономике;
- стабилизации политической системы на новой демократической основе;
- демонтажа олигархии и воссоздания дееспособного государства, способного к преобразованиям, адекватным ответам на сепаратистские и террористические вызовы и долговременному экономическому росту в условиях глобального мира XXI века;
- консолидации российской нации вокруг задач выживания и развития в современном мире;
- обеспечения благоприятных международных условий для внутреннего развития.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Здание российской государственности стоит на правовом фундаменте – Конституции страны, принятой на всенародном референдуме 12 декабря 1993 года. Именно она определяет нашу политическую систему как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Три базовых принципа лежат в основе нашей политической системы:

- демократия – поскольку носителем суверенитета и источником власти в России является народ;
- республика – по форме государственного правления;
- федерация – по способу государственного устройства.

По форме государственного правления Россия представляет собой республику. Это означает, что:

1. Народ в результате прямых выборов формирует четыре института власти:

- ◆ Президента РФ,
- ◆ Государственную думу Федерального собрания РФ,
- ◆ представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ,
- ◆ органы местного самоуправления.

Все остальные институты власти формируются уже выборными органами власти – самостоятельно, либо в результате взаимодействия. Таким образом, право на осуществление властных функций прямо или опосредованно делегируется всем органам власти и должностным лицам народом. Он – носитель государственного суверенитета и источник власти в нашей стране.

Народ также обладает правом непосредственного выражения своей воли путем референдума, который может быть общенациональным, региональным (субъекта Федерации) или местным.

2. Государственная власть разделяется в России на:

- ◆ законодательную,
- ◆ исполнительную и
- ◆ судебную.

Местное самоуправление, хотя и является формой публичной власти народа, в систему государственной власти РФ не входит (ст. 12 Конституции РФ).

Законодательную власть осуществляет парламент РФ – Федеральное собрание. Оно состоит из двух палат:

- ◆ Государственной думы, которая избирается гражданами напрямую;
- ◆ Совета Федерации, представляющего органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

На уровне субъектов РФ законодательную власть осуществляют избираемые народом законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, законодательные собрания, думы и т.д.

Федеральную исполнительную власть осуществляет Правительство РФ, возглавляемое Председателем. Исполнительными органами власти в России являются федеральные министерства, службы и агентства.

На уровне субъектов РФ исполнительную власть осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ – правительства, администрации. Их возглавляют главы исполнительной власти субъектов – губернаторы, главы администраций, президенты республик и т.д.

3. Судебную власть осуществляют:

- ◆ Конституционный Суд;
- ◆ Верховный Суд;
- ◆ Высший Арбитражный Суд;
- ◆ федеральные суды общего судопроизводства и арбитражные суды;
- ◆ суды субъектов Федерации – мировые, конституционные и уставные.

4. Ключевая роль в системе государственной власти принадлежит институту **Президента Российской Федерации**, который не входит ни в одну из ветвей власти. Президент является главой государства, в функции которого входит:

- выступать гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80, п. 2);
- определять «основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80, п. 3);
- издавать указы и распоряжения, «обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации» (ст. 90);
- «использовать согласительные процедуры» для разрешения разногласий между властями федерального и регионального уровней, а также между властями субъекта Федерации; передавать разрешение споров в соответствующие суды и приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Федерации до вынесения решения судом (ст. 85);
- Президент является Верховным главнокомандующим ВС РФ (ст. 87, п. 1).

Эти конституционные функции позволяют Президенту гарантировать территориальную целостность и единство страны, а также ее правового пространства. Обеспечивать законное функционирование политической системы даже в случаях, когда орган законодательной власти отсутствует или по какой-то причине бездействует. Особенно важно, что функции Президента позволяют ему правовым способом решать проблемы, вытекающие из федеративного характера российской государственности. Он выступает посредником между властями Федерации и субъекта Федерации, а также между властями субъекта, не позволяя возможным конфликтам перерасти в кризис и спрово-

цировать развал всей политической системы. Командование вооруженными Силами России позволяет Президенту эффективно обеспечивать суверенитет и безопасность страны.

Кроме этих системных функций глава государства наделен институциональными полномочиями, позволяющими ему сохранять баланс всего механизма разделения ветвей власти.

В отношении Правительства РФ Президент наделен правом:

- назначать с согласия Госдумы Председателя Правительства;
- председательствовать на заседании Правительства;
- по предложению премьер-министра назначать вице-премьеров и министров Правительства;
- принимать решение об отставке Правительства (ст. 8, пп. а, б, д, в).

В отношении исполнительной власти субъектов РФ Президент наделен правом:

- предлагать законодательному органу власти субъекта РФ кандидатуру главы исполнительной власти;
- принимать решение об отставке главы исполнительной власти субъекта Федерации.

Что касается федеральной законодательной власти, то здесь Президент обладает лишь одним полномочием: правом роспуска Госдумы, но в строго определенных Конституцией условиях.

Похожим правом он обладает и в отношении законодательных органов власти субъектов РФ.

В случае с судебной ветвью власти Президент имеет право представлять кандидатуры судей трех высших судов – Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного – на утверждение Совета Федерации. Он правомочен назначать судей других федеральных судов. Президент также вносит кандидатуру Генерального прокурора на утверждение Совета Федерации и только он может поставить перед этой палатой вопрос об отставке Генпрокурора.

Кроме того, Президент представляет для назначения Госдуме кандидатуру Председателя ЦБ РФ, а также ставит вопрос о его отставке. Он назначает и освобождает высшее командование ВС РФ, назначает своих полномочных представителей, формирует и возглавляет Совет безопасности РФ, назначает и отзывает послов и других дипломатических представителей России за рубежом.

Да, Конституция РФ наделяет Президента весьма широкими полномочиями, из-за чего российскую республику иногда называют суперпрезидентской. Однако представить российского Президента «выборным монархом» нет оснований:

- ◆ наш Президент избирается всенародно на основе равного и прямого избирательного права – *это раз*;

- ◆ избирается не более чем на два срока подряд – *это два*;
- ◆ подчинен контролю со стороны законодательной и судебной ветвей власти и может быть отстранен от должности в случае государственной измены или иного тяжкого преступления – *это три*.

Итак, формы, способы и процедуры этого правления прописаны Основным Законом России. Это значит, что даже значительные полномочия института президентства исключают произвол в действиях главы государства. И властный статус российского Президента не выводит нашу политическую систему за пределы правового государства.

Убедиться в верности этого утверждения помогут конкретные примеры. Как Президент взаимодействует с той или иной ветвью власти? Возьмем исполнительную власть. Президент может уволить Правительство, и в этом случае ему нужно назначать нового премьера. Но только с согласия Госдумы. Если кандидатура премьера не устраивает думское большинство, Президенту придется серьезно подумать, прежде чем после двух отказов предлагать Госдуме ту же кандидатуру в третий раз. Ведь при третьем отказе ему придется распускать саму нижнюю палату парламента, назначать внеочередные выборы и оставлять страну без высшего законодательного органа на целых 4 месяца. Это свяжет и его самого, и новое Правительство «по рукам и ногам», поскольку будет прерван плановый законодательный процесс, обеспечивающий государству стабильное развитие. А именно его гарантом выступает Президент.

Приведенный пример не оставляет сомнений в том, что контроль над Правительством Президент разделяет с Госдумой. Кстати, по закону и ее саму Президент правомочен распустить. Но не в любой момент и не по собственному желанию, как президенты Франции или Греции, а в четко определенных Конституцией случаях:

- после троекратного отклонения ею кандидатуры премьера;
- если Госдума выражает недоверие Правительству дважды в течение трех месяцев;
- если Правительство поставит перед Госдумой вопрос о доверии и этого доверия не получит.

Причем в двух последних случаях Президент может не распускать Госдуму, а отправить в отставку Правительство. Более того, наш Основной Закон специально защищает высший законодательный орган страны от возможного произвола со стороны Президента и исполнительной власти. Госдума не может быть распущена:

- в течение года после ее избрания;
- с момента выдвижения ею обвинения против Президента до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

- в случае введения на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения;
- за шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента (ст. 109).

Наконец, напомним, что у законодателей есть право контроля над Президентом. В случае доказанного факта совершения им тяжкого преступления Госдуме дано право отрешить его от должности. Но процедура отрешения, или импичмента, в свою очередь, выстроена так, чтобы защитить главу государства от произвола думского большинства. Для этого в ней участвуют Верховный и Конституционный суды, а решение об импичменте принимается двумя третями членов каждой палаты парламента. Сама процедура должна уложиться в три месяца со дня выдвижения обвинения – в противном случае обвинение будет считаться отклоненным (ст. 93 Конституции РФ).

Совет Федерации вообще не может быть распущен Президентом. Поэтому, когда говорят о праве Президента РФ распустить парламент, это не совсем точно. Президент может распустить только одну из его палат.

Еще одна форма эффективного контроля законодателей над деятельностью Президента обеспечена ст. 90, п. 3 Конституции РФ. Она гласит: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Это означает, что если по одному и тому же поводу Президент издает указ, а парламент – закон, то действует именно последний.

Верховенство законодательной власти обеспечено и специальной процедурой прохождения закона:

- его принятия законодателем,
- подписания Президентом и
- опубликования.

Президент может отклонить принятый обеими палатами парламента закон. Но если этот же закон обе палаты при повторном рассмотрении примут двумя третями голосов, то Президент будет обязан его подписать и обнародовать в течение семи дней (ст. 107, п. 3). Так что республика с сильными президентскими полномочиями – это всего лишь разновидность нормальной демократической республики. Россия, несмотря на сильную президентскую составляющую, все же попадает под определение президентско-парламентской республики (полупрезидентской).

Наша политическая система – результат простого, но собственного опыта становящейся российской нации. Она позволила удержать государство от распада и оказалась способной работать в различных режимах. Кроме того, соответствует российской политической традиции, а это тоже многого стоит. Только такое соответствие делает демократию стабильной.

Вообще особое значение главы государства – это важная часть российской политической культуры. А с менталитетом нации не считаться нельзя.

Вспомните народное упование на государя в дореволюционной России. Оно никуда не делось и в советский период, несмотря на парламентскую форму правления. Народное ожидание эффективной работы лично от главы государства нашло отражение и в современной российской Конституции.

Конечно, в исторической перспективе властные полномочия постепенно будут еще больше рассредоточиваться по всем звеньям политической системы. Причем вероятнее всего – в рамках нынешней Конституции. Первые признаки этого процесса мы наблюдаем уже сейчас. Да, Президент правомочен рекомендовать главу исполнительной власти субъекта РФ. Но согласно недавно принятому закону эту кандидатуру Президенту может в свою очередь порекомендовать партия, победившая на выборах в законодательный орган власти субъекта Федерации.

По форме государственного устройства Россия – федеративное государство, изначально включавшее в себя 89 субъектов. В их числе республики, края, области, автономные округа, автономная область и города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. В настоящее время идет процесс слияния нескольких регионов. В результате присоединения автономных округов и области к другим субъектам число субъектов Федерации сократилось до 83.

Российская Федерация в современном виде возникла в результате принятия Конституции 1993 года всем народом России. Это не было следствием объединения отдельных государств, как в случае с образованием США или СССР. Значит, Россия относится к числу конституционных, а не договорных федераций. Почему это так важно подчеркнуть? Потому что ни один субъект Федерации не вправе выйти из состава России – в отличие от союзных республик в составе бывшего СССР.

Все субъекты Федерации обладают равными правами в своих отношениях с федеральными органами государственной власти. Но практика 90-х годов это положение игнорировала. Де-факто, а иногда и де-юре республики обладали большей автономией по сравнению с другими субъектами РФ. Отчасти это было оправдано их специфическим этническим статусом. Но если бы речь шла, например, о предоставлении им права устанавливать дополнительный региональный язык на своей территории, это одно. А особые права в таких вопросах, как межбюджетные отношения, – совсем другое. Не вполне определенным был и статус автономных округов. Они вроде бы были самостоятельными субъектами и в то же время входили в состав иных субъектов РФ в виде своеобразных «матрешек». То есть налицо была асимметричная этнотерриториальная федерация, существующая вопреки принципу равенства субъектов.

С начала нового века эту асимметрию стали выравнивать, приводя государственное устройство в соответствие с конституционными принципами единства Федерации и равенства ее субъектов. Именно в этом направлении

сейчас идет процесс объединения регионов и действует политика обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному. Эту политику Президент и иные органы федеральной государственной власти активно проводят начиная с 2000 года. В частности – через институт уполномоченных представителей Президента в федеральных округах.

Полномочия государственной власти разделены между Российской Федерацией и ее субъектами.

К исключительным полномочиям федеральной власти относятся:

- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением, федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- установление правовых основ единого рынка;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
- федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь;
- деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, вопросы войны и мира;
- оборона и безопасность;
- судоустройство и прокуратура;
- уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности, федеральное коллизионное право;
- стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический и бухгалтерский учет и некоторые другие.

По вопросам исключительного ведения действуют только федеральные законы и нормативно-правовые акты.

Часть полномочий находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это:

- ◆ защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- ◆ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- ◆ разграничение государственной собственности;
- ◆ природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

- ◆ вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ◆ координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- ◆ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- ◆ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- ◆ административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- ◆ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и некоторые другие.

По вопросам совместного ведения Российская Федерация принимает федеральные законы, содержащие общие принципы их регулирования, а субъекты Федерации конкретизируют эти принципы в региональном законодательстве. Это позволяет сделать правовое регулирование гибким и учитывающим местные условия и специфику.

Все вопросы за пределами круга исключительных полномочий РФ и совместных полномочий РФ и ее субъектов относятся к предметам ведения самих субъектов Федерации.

Таким образом, Конституция РФ реализует на практике принцип разделения власти по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Федеративный принцип реализуется и в самом порядке формирования органов государственной власти России и субъектов РФ.

Избиратели формируют независимо друг от друга выборные органы власти РФ (Президента и Государственную думу) и субъектов РФ (законодательные органы регионов). То есть и один, и другой уровни власти получают ее непосредственно от народа, а не друг от друга.

В то же время федеральный и региональный уровень власти соучаствуют в формировании органов власти друг друга.

Субъекты Федерации образуют постоянно действующую палату федерального парламента – Совет Федерации, делегируя в него по два представителя от каждого субъекта (по одному представителю от законодательного и исполнительного органа власти). До 2000 года места в Совете Федерации занимали по должности главы исполнительной и законодательной власти субъектов.

Однако такой порядок формирования:

- во-первых, противоречил Конституции. Получалось, что глава исполнительной власти региона осуществляет полномочия федеральной законодательной власти, нарушая тем самым принцип разделения властей;

- во-вторых, не позволял Совету Федерации быть постоянно действующим органом (каким он должен быть по Конституции), так как главы регионов могли заседать в нем только время от времени, оставляя свою основную работу в субъектах.

В результате изменений в законодательстве 2000 году порядок формирования Совета Федерации был приведен в точное соответствие с Конституцией: законодательные и исполнительные органы власти направляют теперь в него своих постоянно действующих представителей. Совет Федерации, формируемый ее субъектами – важнейший орган федеральной власти, обладающий важнейшими полномочиями, в том числе правом решения вопросов войны и мира, формирования высших судов Российской Федерации отрешения от должности Президента РФ. Через Совет Федерации реализуется участие субъектов Федерации в формировании и функционировании федеральных органов власти.

Помимо Совета Федерации, участие регионов в разработке и реализации федеральной политики идет через такие консультативные советы при высших органах государственной власти как Госсовет при Президенте РФ, куда входят главы исполнительной власти субъектов Федерации, а также Совет Законодателей, состоящий из спикеров законодательных органов власти субъектов РФ. Такие консультативные Советы позволяют обеспечивать процесс согласования интересов между центром и регионами.

ФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000–2008 ГОДАХ

Национализация государства

В 90-е годы государство было фактически приватизировано олигархами. Олигархи возникают там, где крупный бизнес пытается подменить собой государство. Путину с опорой на парламент, где большинство получили его политические союзники, удалось в короткие сроки вернуть реальную власть легитимным государственным структурам, сформированным на основе демократической процедуры и ответственным перед российским народом.

С самого начала Президент направил крупнейшему бизнесу несколько однозначных посланий:

- первое: платите налоги и проявляйте социальную ответственность;
- второе: федеральная политика – дело Кремля;
- третье: среди олигархов святых нет. Все они были несправедливо «назначены» властью, а потому могут быть «уволены», если проигнорируют первое и второе послания.

Именно в этом следует искать причины опалы Березовского, Гусинского, Ходорковского. Эти люди откровенно пытались дестабилизировать власть, мало заботясь о соблюдении законов и пополнении государственной казны.

Уже в самом начале работы Путина олигархи почувствовали в нем человека, способного подорвать их господство. Но прямо противостоять Президенту, которого поддержало огромное большинство россиян, они не решились. Они начали информационную войну против Президента и его стратегии. Это было тем более легко, что информационное пространство почти полностью контролировалось олигархами. В частности, самый массовый первый канал телевидения, который формально принадлежал государству, находился под полным контролем Бориса Березовского, а канал НТВ, который активно выступал против Путина на президентских выборах, считался «частным» каналом Владимира Гусинского, хотя и финансировался за счет займов Газпрома и Сбербанка. Когда Гусинский не выплатил им кредиты, началась процедура банкротства НТВ и возвращение его в собственность государства. Разумеется, вся олигархическая пресса тут же заговорила об «удушении свободы слова».

В конечном итоге компания НТВ была возвращена холдингу «Газпром-медиа», а Гусинский получил 300 млн долларов за свои акции в компании и эмигрировал из России. Контроль государства был восстановлен и над телеканалом ОРТ.

В основу отношений с крупным бизнесом был положен принцип равноудаленности. Это не означает, что бизнес изолируется от политической сферы, или что ему отказывается во влиянии на процесс принятия политических решений. Просто, как в любом нормальном обществе, взаимодействие власти

и бизнеса начинает протекать в цивилизованных формах. Бизнес формирует свои общественные организации и через них ведет диалог с государством.

Национализация государства позволила сформулировать общие для всех правила игры, как в политике, так и в экономике, что благотворно повлияло на ситуацию в стране. Всем бизнес-структурам было предложено на равных выполнять требования закона, особенно в сфере уплаты налогов.

Смысл пресловутого «дела ЮКОСа» именно в этом и заключается. Потому что, добывая нефть, не надо рассказывать, что ты добываешь скважинную жидкость. Надо говорить: «Я добываю нефть», – и честно платить налоги. В России живут еще 140 миллионов человек, у которых нет нефтяной скважины во дворе, но которым тоже нужно зарабатывать деньги. Социальная справедливость требует не очередного передела собственности, а честной уплаты налогов, на что и направлена была политика Путина.

Известно, что в 2004 году, после «дела ЮКОСа», поступление федеральных налогов и сборов от крупнейших налогоплательщиков увеличилось сразу на 133,8% по сравнению с предыдущим годом. Некоторые компании, исходя из прецедента с ЮКОСом, добровольно доначислили налоги.

Реализация на практике принципа конституционализма

Главное в политике демократизации – это требование ко всем государственным и частным институтам соблюдать российскую Конституцию и законы. Эту идею Путин еще в начале своей деятельности назвал курсом на осуществление «диктатуры закона». Всем было предложено исполнять закон, а не извращать его смысл. В этом и состоит основа демократического общества – оно должно быть правовым.

В рамках этой стратегии нормативная база регионов была приведена в соответствие с федеральными законами и Конституцией. В этом помог новый институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. Они быстро нашли серьезные аргументы для искоренения «правового феодализма». Через полпредов удалось вернуть законный контроль Москвы над действующими на местах органами федеральной исполнительной власти, которые в 90-е годы оказались под прямым контролем губернаторов.

Опираясь на поддержку «Единства» и ОВР в Государственной думе, Путину удалось в короткие сроки провести реформу Совета Федерации. При Ельцине он комплектовался из глав регионов по должности. Получалось, что в законодательный орган входили руководители исполнительной власти. Это было прямым нарушением Конституции. Новый порядок предполагал делегирование субъектами РФ своих представителей в Совет Федерации.

Еще одно достижение Путина – своевременная выплата зарплат и пенсий. Оказалось, что это совсем не трудно, хотя предшественники Президента, видимо, так не считали. Но право получать вознаграждение за труд гарантировано Конституцией. И осуществляемая политика привела данную ситуацию в соответствие с действующим законодательством.

Другой важный прорыв – «приземление» чеченской проблемы. Впервые за долгое время в Чеченской Республике прошел референдум и была восстановлена территориальная целостность Российской Федерации. Нормализация ситуации в Чечне тесно связана с политикой национализации государства. С прекращением контроля олигархов над телевидением информационной поддержки лишились и сепаратисты в Чечне.

Важнейшим обстоятельством, повлиявшим на ход кампании по возвращению Чеченской Республики в состав России, стала террористическая атака на США, осуществленная 9 сентября 2001 года исламскими радикалами из организации «Аль-Каеда». Только после этого США и Запад изменили свой подход и признали, что Россия также ведет борьбу с международным терроризмом. Лишившись активной международной поддержки, лидеры сепаратистов утратили всякую перспективу в войне против федеральных сил. Многие прежние боевики решили прекратить бессмысленную войну.

Акты террора против сил правопорядка и органов власти в Чеченской Республике продолжают и по сей день. Но уничтожение основных лидеров террористов оказало стабилизирующее воздействие на республику. С выборами в Законодательное собрание Чечни там будет построена система органов власти, характерная для всех остальных субъектов Федерации.

В результате предпринятых за последние годы мер был фактически восстановлен суверенитет российского народа на всей территории Российской Федерации.

Воссоздание эффективного и дееспособного государства

Это одно из условий устойчивой демократии и рыночного хозяйства. Воссоздание после разрухи 90-х дееспособного российского государства – было одно из ключевых направлений политики Путина.

Только эффективное государство может защитить права своих граждан. Только оно способно выполнять взятые на себя социальные обязательства, защищать собственность, исполнять законы, гарантировать безопасность, поддерживать бизнес. Эффективность – это скорость и точность достижения стоящих перед государством целей. На различных исторических отрезках эти цели могут не совпадать. Например, до эпохи всеобщего либерализма эффективным считалось сильное государство. Идеологи либерализма оставили ему функцию «ночного сторожа», поэтому с их точки зрения эффективным оказалось государство слабое. Государственная доктрина всеобщего благоденствия, возобладавшая в середине XX века, придала эффективному государству социальную направленность. В эпоху глобализации, прежде всего, следует говорить о государстве конкурентоспособном.

Конкурентоспособное государство имеет несколько измерений.

Во-первых, это государство суверенное, способное отстаивать право самостоятельно выбирать свою судьбу. А стало быть, сильное, обладающее современной армией, имеющее союзников, владеющее рычагами воздействия на принятие серьезных мировых решений.

Во-вторых, это привлекательное для жизни государство. Такое, в котором хотели бы жить не только его граждане, но и жители других стран. А стало быть, демократическое, социальное, правовое, цивилизованное, открытое, терпимое к межэтническим и межрелигиозным различиям.

В-третьих, это государство со стабильным или растущим населением.

В-четвертых, это государство, обладающее конкурентоспособной, в глобальном масштабе, национальной экономикой.

Точно так же, как конкурентоспособность фирмы в современном бизнесе вытекает из качества ее менеджмента, конкурентоспособность государства – это результат качества системы государственного и муниципального управления.

В 2003 году было проведено крупное исследование качества государственного управления в России. В нем, в частности, отмечается: «Система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным исследований (Milken Institute, Kurtzman Group), по индексу непрозрачности Россия занимает 40-е место из 48 крупнейших стран. При данном уровне непрозрачности дополнительная премия, выплачиваемая инвесторами, по оценкам экспертов, составляет 5,64% годовых. В то же время сокращение уровня непрозрачности на один пункт в среднем коррелирует с увеличением среднегодового ВВП на душу населения на 986 долларов США, увеличением процента прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1%, сокращением инфляции на 0,46%.

По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для дальнейшего успешного развития страны и полноценного использования ее социально-экономического потенциала».

Такое состояние государственного управления – результат особенностей развития России в 90-е годы. Неразворотливый государственный аппарат достался ей в наследство от распределительной советской системы. В последнее десятилетие прошлого века наше государство слабело, а его государственный аппарат уходил в подчинение различным олигархическим группировкам. В это время качеством государственного аппарата просто некому было заниматься, да никто и не собирался это делать. Ведь слабость, неэффективность и коррумпированность системы госуправления создавала прекрасную возможность для дикой приватизации государства.

Цели политики в области государственного строительства – сделать систему государственного и муниципального управления адекватной задаче обеспечения национальной конкурентоспособности в современном мире.

Сегодня мы видим, как реализуется на практике несколько основных направлений достижения этой цели:

1. Создание эффективной системы централизованного (построение вертикали власти) и общественного (демократизация) контроля за государственным аппаратом.

2. Совершенствование системы федеративных отношений и местного самоуправления.
3. Борьба с коррупцией и создание эффективной правоохранительной системы.
4. Административная реформа.

Дезинтеграция государства в 90-х привела к парадоксальному результату. Исполнительная власть в регионах больше не контролировалась «сверху», как это было в СССР. Но в противовес ей не сложилась и система общественного контроля за чиновниками «снизу», как это должно быть в демократической стране. Ей просто не из чего было сложиться, поскольку в стране не оказалось ни сильных партий, ни общественных организаций, ни независимых от олигархов и губернаторов СМИ. Да и федеральное руководство в период олигархата утратило реальную возможность контролировать госаппарат. Чиновник оказался бесконтрольным. Это привело к чудовищному распространению коррупции на всех уровнях государственной власти, свело на нет исполнительскую дисциплину и стало одной из причин общей неэффективности государственного аппарата.

Вот почему первым шагом к воссозданию в России дееспособного государства стало восстановление конституционного контроля со стороны Президента и парламента над системой исполнительной власти. Это проявилось в курсе на построение «вертикали исполнительной власти», включившем:

- создание института полномочных представителей Президента в федеральных округах;
- восстановление контроля центральных министерств и ведомств над своими территориальными подразделениями, ранее фактически попавшими под контроль региональных властей или олигархических группировок;
- встраивание региональных властей, в соответствии с Конституцией РФ, в единую систему исполнительной власти через новый порядок наделения полномочиями глав регионов.

Такая «бюрократическая сшивка» государству необходима, но недостаточна – ведь контроль над бюрократией при помощи самой бюрократии имеет свои пределы. В демократической стране, которой является Россия, уже сегодня возникает система общественного контроля над государственным аппаратом. Она начинается с появления первичных субъектов демократического общественного контроля – сильных общенациональных партий. Система мер, направленных на поддержку развития партий, создает предпосылки для партийного контроля над бюрократией. В эту систему входят:

- расширение использования пропорциональной избирательной системы;
- введение 7%-го ограничительного барьера на выборах в Государственную думу;
- требования к численности партий;

- государственное финансирование партий;
- расширение их прав при формировании исполнительной власти субъектов РФ.

На эти же цели работает введение в 2005 году института парламентских расследований.

В 2005 году была создана Общественная палата России, а по ее образцу сегодня возникают и общественные палаты в субъектах РФ. Система общественных палат – это институт, позволяющий общественным организациям регулярно контролировать деятельность госаппарата.

При этом, однако, важно помнить, что общественный и партийный контроль должны протекать в строго оговоренных законом рамках, чтобы не парализовать деятельность аппарата государственной власти.

Политика в сфере федеративных отношений и местного самоуправления концентрируется вокруг двух ключевых целей:

1. Четкого распределения ответственности, полномочий и ресурсов между уровнями власти.
2. Создания механизмов эффективного взаимодействия между ними.

Этот процесс особенно нагляден в местном самоуправлении. В направлении демократизации общественной жизни работает новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Предыдущая редакция федерального закона 1995 года создала довольно запутанную и нежизнеспособную конструкцию, при которой местное самоуправление отделялось от государственного управления, но при этом фактически должно было выполнять государственные функции. Кто и как управлял Россией на местах и управлял ли вообще? Теперь на этот вопрос невозможно ответить объективно. По сути, из Конституции выпал уровень местной власти, и именно его воссоздают законы, подготовленные Дмитрием Козаком. Дальнейшие реформы в этой области должны идти в русле формирования адекватной финансовой базы для решения важнейших для людей жизненных вопросов на том уровне, где они чаще всего возникают и должны решаться – в районах и отдельных поселениях.

Закон распространяет сферу местного самоуправления до каждого поселения, закрепляет в качестве обязательных элементов самоуправления новые демократические практики (ежегодные общественные слушания, право народной инициативы, консультативные опросы и т.д.). Не менее важно, что новое законодательство в сфере местного самоуправления нацелено на увеличение финансирования местных бюджетов, без чего права самоуправления остаются лишь декларацией.

Местное самоуправление – один из институтов демократических политических систем. «Как можно научить массу людей пользоваться свободой в больших делах, когда они не привыкли к ней в малых?» – писал о самоуправ-

лении французский политолог Алексис Токвиль еще в середине XIX века. Действительно, местное самоуправление – это хорошая школа демократии и для народа, и для выборных должностных лиц.

Органы местного самоуправления согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» имеют широкий спектр полномочий. Среди них вопросы жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, образования, здравоохранения и культуры. Именно через муниципальные структуры граждане получают основную часть услуг общественного сектора.

Формирование местного самоуправления в современной России было достаточно сложным. Местные Советы коммунистического периода вряд ли можно было назвать полноценными органами местного самоуправления, поскольку они не обладали двумя основными характеристиками:

- они формировались и работали за рамками демократии – все Советы снизу доверху формировались по принципу безальтернативных выборов,
- они не руководствовались принципами муниципальной автономии – строительство даже небольшого моста через речку требовало утверждения в Госплане.

В 1990–1993 годах демократически избранные местные Советы пытались стать полноценными органами самоуправления. Но конфликт между Советами и исполнительной властью в лице Президента РФ закончился событиями сентября-октября 1993 года, после которых большая часть местных Советов была распущена. Новая Конституция предписывала создание новых органов местного самоуправления, но этот процесс затянулся, в том числе из-за сопротивления избранных глав исполнительной власти регионов, до 1997–1998 гг. Сформировавшаяся после принятия первой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» система местного самоуправления оказалась крайне запутанной и противоречивой. Главным ее недостатком было отсутствие ясно сформулированного разделения предметов ответственности между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между органами местного самоуправления разных уровней. Другое препятствие – отсутствие денег на реализацию своих полномочий. Отчасти эта ситуация также была связана с нежеланием субъектов Федерации передавать часть положенных муниципалам денежных средств. Во многих регионах до 2000 года вообще не было муниципальных бюджетов, хотя этого прямо требовало федеральное законодательство.

В 2003 году новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» прояснила порядок в муниципальных делах. По всей стране стала создаваться унифицированная система местного самоуправления с более четким определением уровня прав и ответственности муниципалитетов.

Сегодня местное самоуправление осуществляется в рамках муниципальных образований трех типов:

- поселение;
- муниципальный район – в него входит несколько поселений и межсельные территории;
- городской округ.

Более точно прописаны различия в объеме полномочий каждого типа муниципалитета, существенно расширен спектр демократических практик, реализуемых на местном уровне. Помимо выборов органов местного самоуправления, местных сходов и референдумов, которые были и в предыдущей редакции закона, легитимными признаны такие формы прямой демократии, как право народной инициативы, консультативный опрос, слушания по бюджету и его исполнению. Более прозрачными стали и принципы финансирования местных бюджетов за счет собственных доходов муниципалитетов, а также финансовой помощи государственной власти. Это значительно повысило эффективность и уровень автономии местного самоуправления.

Таким образом, возможности для реализации демократических прав и свобод граждан через местное самоуправление в настоящее время значительно расширены. Теперь за разграничением полномочий должен произойти процесс разграничения доходных источников бюджета разных уровней и создание более прозрачной системы межбюджетных отношений.

Введение нового порядка наделения полномочиями глав регионов направлено на создание эффективной системы взаимодействия между федеральными и региональными властями. Особое значение такое взаимодействие приобретает в условиях войны с террором. События в Беслане в 2004 году показали, что отсутствие такой координации приводит к самым страшным последствиям. В рамках этой политики предполагается расширить полномочия региональных властей, сделав главу исполнительной власти субъекта РФ реальным координатором деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти на местах.

Современный порядок наделения полномочиями глав регионов возник в 2004 году. Но еще в период с 1991 по 1996 годы главы большинства субъектов Федерации не избирались напрямую населением, а назначались Президентом РФ с согласия (до 1993 года) региональных Советов народных депутатов. В 1996–2004 годах главы регионов выбирались населением, и эта практика выявила множество отрицательных моментов. Именно с ней связан процесс ползучей дезинтеграции страны.

Выборные президенты и губернаторы оказались вне контроля со стороны федерального центра. Более того, они сами контролировали и законодательные органы власти субъектов, и региональные подразделения федеральных органов исполнительной власти. Фактически на территории субъектов стали

создаваться настоящие «феодалные княжества». В регионах пачками принимались законы и указы, прямо противоречившие федеральному законодательству. В итоге единство экономического и правового пространства страны подвергалось стремительной эрозии.

Субъекты РФ вторгались в сферу исключительных компетенций Совета Федерации. Такая автономизация явно не способствовала демократическим процессам, ведь выборные органы власти регионов тормозили и развитие на своих территориях органов местного самоуправления. Противоречила она и демократическому принципу сдержек и противовесов. Субъекты через своих сенаторов в Совете Федерации в существенной мере контролировали всю федеральную власть, а симметричные инструменты в отношении субъектов у центра отсутствовали. Наконец, сложившаяся ситуация противоречила Конституции РФ, утверждавшей, что по предметам совместного ведения органы исполнительной власти РФ и ее субъектов должны составлять единую систему исполнительной власти.

До 1996 года большинство глав субъектов Федерации назначались Президентом. С одной стороны, это соответствовало Конституции, так как создавало единую систему исполнительной власти. С другой – противоречило ей, так как лишало регионы права самостоятельно формировать свои органы исполнительной власти, хотя это право зафиксировано в Конституции. В процессе борьбы с коммунистической оппозицией Ельцину пришлось пойти на уступки губернаторскому корпусу и перейти к практике прямых выборов губернаторов населением. Но за вторую половину 90-х годов эта практика показала свою очевидную неэффективность.

Во-первых, значительную часть выборного губернаторского корпуса отличала некомпетентность и абсолютная профессиональная непригодность. Попадались такие лидеры регионов, которые неделями не появлялись на рабочем месте из-за пристрастия к спиртному. Или были напрямую связаны с криминальными кланами. Любого человека в губернаторском кресле могут себе позволить только давно сформировавшиеся демократии, где от личности руководителя мало что зависит. Но не наша страна, где от первого лица зависит все, включая и физическое выживание людей зимой.

Во-вторых, выборы, как правило, резко осложняют ситуацию в регионах с многонациональным составом, обостряют и без того острые межэтнические конфликты. Кандидаты нередко представляют отдельные этнические группы, и победа одного из них воспринимается как поражение всех остальных.

В-третьих, слишком многие главы субъектов Федерации напрямую представляли интересы отдельных финансовых групп, составляя одну из основ олигархического режима в стране. Среди таких губернаторов лишь единицы инвестировали в свои регионы. Зато многие перераспределяли ресурсы от населения регионов в пользу соответствующих компаний.

В-четвертых, в ряде мест всю экономику подминали семейные кланы первых лиц. Система избрания неподконтрольных центру губернаторов оказалась весьма коррупционной.

В-пятых, выведение губернаторского корпуса из единой системы исполнительной власти заставило центр формировать параллельную систему исполнительных органов. Это имеет прямое отношение к борьбе с терроризмом. Например, Александр Дзасохов, которого столько критиковали за Беслан, не контролировал правоохранные органы и спецслужбы Северной Осетии. Он никому ничего не мог приказать. Предложенные Президентом и одобренные законодательными собраниями главы регионов получают в руки рычаги управления правоохранительной системой. И не только ею. Параллелизм уйдет в прошлое.

В-шестых, неубедительный аналогичный опыт в мировой практике. Существуют три федерации, где губернаторов избирает население. Удачным можно считать лишь опыт США. Практику двух других государств – Мексики и Бразилии – назвать вдохновляющей нельзя.

В-седьмых, порядок прямых выборов так же противоречил Конституции, как и прямое назначение. Он нарушал принцип единства исполнительной власти.

Современный порядок наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации восстановил нарушенный баланс. Этот порядок иногда неверно называют назначением, хотя в основе своей это достаточно сложная переговорная и согласительная процедура между Президентом РФ и представительным органом власти субъекта Федерации. А демократия – это есть не что иное, как достижение согласия.

Как это происходит? Президент вносит в субъект Федерации кандидатуру высшего должностного лица региона. Причем делает по представлению партии, победившей на региональных парламентских выборах. Орган законодательной власти может отклонить ее. В этом случае Президент вносит другую кандидатуру. Если региональный парламент отклоняет ее повторно, то Президент обязан в течение месяца провести согласительные консультации с законодательным органом субъекта. Только после этого он может распустить законодательный орган власти и назначить на срок, не превышающий шесть месяцев, исполняющего обязанности главы исполнительной власти региона. В течение этого срока обязательно проводятся выборы нового состава регионального парламента, с которым Президенту вновь приходится согласовывать кандидатуру главы региона. Собственно, высшее должностное лицо может быть назначено только с согласия регионального парламента. Без такого согласия эти полномочия временно может осуществлять исполняющий обязанности.

Как мы видим, процедура наделения полномочиями главы исполнительной власти субъекта в общих чертах напоминает процедуру наделения полномочиями главы исполнительной власти РФ – Председателя Правительства. Здесь Россия ничем не отличается от других федераций, которые обычно воспроизводят на региональном уровне схему формирования власти, характерную для федерального уровня. Эта система позволяет Президенту обеспечивать действие Конституции на всей территории РФ и координировать деятельность федеральных и региональных органов власти.

В случае установленного судом нарушения Конституции РФ и законов Президент может распустить представительный (законодательный) орган власти субъекта Федерации в рамках строгого регламента. Он обладает и правом отрешения от должности высшего должностного лица региона.

Одно из направлений региональной политики – укрупнение субъектов РФ. Сегодня оно проходит по инициативе самих регионов, но при этом активно поддерживается федеральным центром. Такое укрупнение в большинстве случаев обосновано даже чисто экономически. Субъекты РФ – это достаточно скромные по мировым меркам с точки зрения численности населения федеральные единицы. Например, в США с населением, в два раза превосходящим население России, всего 50 штатов. В восемь раз более многочисленной Индии 25 штатов и 7 объединенных земель. В сопоставимой с нами по территории Канаде всего 10 провинций и 3 территории. Россия – самая большая по количеству субъектов Федерация в мире. Укрупнение субъектов может оптимизировать многие издержки. Согласитесь, куда эффективнее вместо двух или трех региональных администраций иметь одну, лучше организованную, оснащенную и укомплектованную. Изменения затронут и региональные подразделения федеральных структур – вместо трех региональных прокуратур, УВД, ФСБ и казначейств их будет по одной.

Наибольший эффект от политики слияний субъектов Федерации достигается в так называемых «матрешках» – регионах, составными частями которых являются самостоятельные субъекты Федерации (краях и областях, включающих в себя автономные округа). Это наследие советского и, отчасти, постсоветского периодов сегодня выглядит явным анахронизмом.

Конечно, политика укрупнения не является самоцелью. Она должна проводиться лишь в тех случаях, когда выгоды от нее очевидны. Причем, прежде всего, жителям самих субъектов Федерации.

Борьба с коррупцией – одно из важных направлений повышения эффективности государственной власти в современной России. Сегодня нашу страну нередко изображают какой-то сверхкоррупцированной страной, непохожей в этом смысле ни на какую другую страну мира. Тема коррупции используется в качестве политического жупела как нашей оппозицией, так и ее зарубежными патронами.

В 2005 году Фонд «Индем» опубликовал наделавший много шума доклад о коррупции в России. Согласно выводам «Индема», за 2001–2005 гг. уровень коррупции в России вырос по общему объему взяток более, чем в десять раз. В основе этого исследования лежал «опрос» 1000 предпринимателей, якобы представляющих бизнес России.

Доклад лег в основу мощной пропагандистской кампании, развернутой оппозицией и некоторыми зарубежными СМИ против действующей власти. Вывод доклада очевиден: при Путине Россия погрузилась в пучину коррупции гораздо глубже, чем при Ельцине. Если прочитать текст доклада (а он при «авторитарном путинском режиме» лежит в свободном доступе в Интернете), предвзятость авторов исследования видна как на ладони. Все показатели, указывающие на рост коррупции, интерпретируются ими как результат давления властей. А те показатели, которые свидетельствуют о ее снижении (а там есть и такие, только оппозиция об этом почему-то говорить не торопится – например, тот факт, что количество случаев дачи взяток с 2001 по 2005 год сократилось почти на 20%) преподносятся как результат героического сопротивления гражданского общества. Большие сомнения вызывает и основной вывод доклада. Дескать, общий объем взяток, данных бизнесменами чиновникам в 2005 году, составил 316 млрд долларов. Если сравнить эти цифры с ооновской оценкой нашего ВВП в 2004 году, получится абсурдная картина: взятки дали на 316 млрд, а ВВП составил 582 млрд долларов. Комментарии здесь излишни.

Как отмечает Экспертный совет межрегионального общественного движения «Против коррупции», «мировой антикоррупционный опыт учит, что величина «урожая взяток» надежно коррелируется с объемом ВВП (именно с ВВП, а не с бюджетом). Кривая взяток повторяет на своем уровне все или почти все изгибы кривой ВВП. В каждой стране свое соотношение, но общее правило таково, что 10% от ВВП на взятки («транзакционные расходы») – это еще не удушение экономики, но уже резкое ее замедление. 15% гарантируют тяжелейший застой и регресс, а 20% просто невозможны – экономический паралич наступит раньше, где-то на грани 17 и 18 процентов. Будь «рынок взяток» в нашей стране таким, каким его изображает г-н Сатаров, это означало бы, что наш ВВП близок, как минимум, к 5 трлн долларов. Видя здесь особенно слабое место своего доклада, г-н Сатаров стелет соломку. На конференции «Власть и бизнес вместе против коррупции» он сказал дословно следующее: «Сегодня российская экономика недооценена как минимум в четыре раза, а если легализовать все те средства, которые вертятся в теневой экономике, то выяснится, что ВВП России уже давно близок к удвоению и почти догнал ВВП Германии». Но ВВП Германии – это около двух трлн долларов. Хороший ВВП, достойный. Возможно, даже близок российскому – ряд авторов того же мнения. Да вот беда: чтобы втиснуть сюда индемовские взятки,

придется к нему добавить еще ВВП Японии. Вскоре после появления доклада «Индем» международная организация «Transparency International» отвела России в своем «индексе коррупции» фантастическое 126–129-е место наряду с Нигерией, Сьерра-Леоне и Албанией. Даже ниже Афганистана, живущего производством и контрабандой наркотиков! Впрочем, «Индем» не забыл поблагодарить за поддержку такого рода исследований зарубежные правительства и международные организации.

Никто не отрицает, что проблема коррупции в России существует. Но ее масштабы сегодня несопоставимы с периодом захватнического передела собственности в 90-е годы, когда чиновник росчерком пера решал судьбу многомиллиардных приватизационных сделок.

Важно понять, что коррупция – это не факт, а явление. Это глубокая, комплексная, дрящящаяся, завязанная на нравственных категориях, общечеловеческая государственная проблема.

Ее невозможно снять окончательно, а можно лишь минимизировать.

Ее не решить при помощи одной меры.

Ее корни лежат не только в системе государственной власти, но и в обществе.

Соответственно, решение проблемы коррупции может быть только комплексным. В чем оно состоит?

Во-первых, и это наиболее очевидная часть решения, – в ужесточении уголовного преследования за коррупцию. Это требует изменений в законодательстве и более эффективной работы правоохранительных органов. Сегодня Россия делает свое правовое поле адекватным задачам борьбы с этим социальным злом. В 2006 году она подписала и ратифицировала Международную конвенцию по борьбе с коррупцией, принятую ООН в 2003 году. Этот документ предусматривает полный комплекс мер по борьбе с коррупцией. Ожидается, что использование всех предусмотренных конвенцией механизмов не просто уменьшит количество преступлений, связанных со взяточничеством, но и поможет вернуть из-за рубежа средства, которые «ушли» туда по коррупционным путям.

Ожидается ратификация аналогичного европейского документа – Международной конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Россия уже ратифицировала его – одной из первых в Европе. И в ближайшее время наше законодательство будет приведено в соответствие с международными нормами.

В последние годы сами правоохранительные органы демонстрируют большую последовательность в борьбе с коррупцией. Об этом говорят не только громкие дела (подобные делу «оборотней в погонах» (2003 г.), раскрытию коррупционной сети в органах таможни (2006 г.), освобождению ряда членов Совета Федерации от занимаемых должностей по подозрению в кор-

рупции (2006 г.), но и обычная статистика. Только в 2007 году Генпрокуратурой направлено в суды около 24 тысяч дел, связанных с коррупцией в органах государственной власти.

Во-вторых, в расширении открытости органов государственной власти для политического и общественного контроля. В числе прочих мер это предполагает разработку и внедрение организационных механизмов:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов, иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов;
- создания и деятельности общественных советов с участием представителей гражданского общества при органах исполнительной власти;
- построения рейтингов органов исполнительной власти и местного самоуправления по открытости и прозрачности.

В-третьих, в деbüroкратизации экономики. Зарегулированность российской экономики создает сегодня замечательные возможности для коррупционеров. Несовершенство и сложность процедур открытия бизнеса, противоречивость законодательства создают почву для необоснованного вмешательства чиновника в бизнес.

В январе 2004 года в докладе, посвященном первому этапу административной реформы, заместитель Председателя Правительства РФ Б. Алешин сообщил Президенту, что правительственная комиссия по административной реформе из 5 тысяч функций госорганов проанализировала 4 тысячи. Из них более 800 функций признаны избыточными, 350 функций – дублирующими и более 500 – требующими сокращения масштабов исполнения.

В-четвертых, составной частью государственной политики в сфере противодействия коррупции должна стать кадровая политика и управление персоналом в системе государственного и муниципального управления. Это предполагает:

- конкурсный отбор на государственную службу;
- достойную оплату труда и
- развитую систему социальной защиты чиновника, вытекающую из его незапятнанной репутации.

Если, например, чиновник уличается в коррупции уже после ухода с госслужбы, он теряет свою пенсию и льготы. Логично? Абсолютно.

С политикой противодействия коррупции тесно связано совершенствование российской правоохранительной системы. Прежде всего, системы судебной власти, а также органов прокуратуры, МЮ и МВД. Разумеется, цели развития правоохранительной системы не исчерпываются только борьбой с коррупцией. Главный смысл ее деятельности – защита прав и законных интересов граждан. От эффективной работы правоохранительной системы напрямую зависит нормальное функционирование экономики в контексте обеспечения прав собственности и цивилизованного разрешения экономических споров.

В последние годы в этом направлении сделано немало. Изменения в уголовно-процессуальном и административно-процессуальном законодательстве расширили полномочия судов и, в то же время, сократили возможности для внесудебного преследования. В частности, сегодня только суды могут выдавать ордера на аресты людей.

Особого упоминания заслуживает развитие двух новых институтов судебной системы – мировых судей и судов присяжных.

Сегодня в России действует свыше 6,5 тыс. мировых судей, благодаря чему удалось существенно разгрузить заваленные делами федеральные суды. Это сделало правосудие более доступным и эффективным для миллионов граждан, в результате за последние 8 лет количество обращений граждан в суды всех инстанций возрос более чем в шесть раз. Судебная власть с каждым годом становится все более эффективной в своем главном деле – защите прав граждан. Статистика свидетельствует, что число граждан, обращающихся в суды, возросло с 1 млн человек при Ельцине до 6 млн – при Путине. При этом более 70% истцов выигрывают свои иски к властям.

В 2002 году вступил в действие Закон о неприкосновенности личности, который предусматривает, что всякий задержанный в России гражданин не позднее 48 часов обязательно должен предстать перед судьей, и что в срок не позднее 2 недель арестованному должно быть предъявлено уголовное обвинение либо он должен быть отпущен на свободу. Институт присяжных распространил практику демократического участия граждан на осуществление судебной власти. И хотя здесь еще существуют проблемы, в целом это был шаг на пути создания более открытой и демократичной системы.

Государство в последние несколько лет многократно увеличило финансирование системы судебной власти с тем, чтобы обеспечить достойные условия для работы судей и профилактику коррупции в самих судах.

Ведется сегодня работа и в направлении создания более прозрачной и эффективной системы прокурорского надзора. Последние инициативы нового Генерального прокурора России Ю. Чайки следуют логике административной реформы разделения функций следствия и надзора.

Борьба с коррупцией, начавшей развиваться еще в недрах Советского Союза и тесно связанной с «теневой экономикой» планового хозяйства, названа одной из главных сегодняшних задач. Перестройка и широкомасштабные реформы 90-х, связанные с переделом огромной государственной собственности, сделали коррупцию нормой жизни. Коррупционность государственного аппарата была основой олигархического режима, причиной неэффективности экономики и провалов государственной политики. Полностью ликвидировать коррупцию невозможно, но без радикального снижения ее уровня говорить об эффективном государстве также не приходится. Политика борьбы с коррупцией включает несколько направлений.

Во-первых, собственно правоохранительные меры. В последние годы было инициировано много громких уголовных дел, в том числе и против высокопоставленных государственных служащих. В качестве примеров можно привести дело «оборотней в погонах» 2004 года, «чистку» в таможене, аресты ряда губернаторов и мэров крупных городов, уголовные дела против отдельных членов Совета Федерации в 2006 году.

Во-вторых, меры по повышению уровня материального обеспечения государственных служащих в рамках административной реформы.

В-третьих, расширение возможностей парламентского и общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти – введение института парламентских расследований, формирование системы общественных палат.

Административная реформа готовилась на протяжении всего первого срока президентства Путина. Она была запущена весной 2003 года. Главная ее идея – определение четких измеряемых критериев эффективности деятельности государственных структур и привязка их финансирования к результату.

Цели административной реформы:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Ее основные направления:

- ◆ ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- ◆ исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- ◆ развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- ◆ организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- ◆ завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.
- Кроме того, административная реформа разделяла органы на:
- разрабатывающие политику министерства,
 - предоставляющие услуги общественного сектора населению агентства,
 - контролирурующие структуры.

Это важно с точки зрения разбюрокрачивания экономики, определения ясной сферы ответственности государственных структур и уменьшения предпосылок для развития коррупции.

В 2003–2006 годах прошел первый этап административной реформы, связанный с конкретизацией и разделением функций органов исполнительной власти. В итоге возникла новая структура федеральной исполнительной власти, состоящая из подразделений трех типов: министерств, служб и агентств.

Министерство – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий реализацию одной из основных функций исполнительной власти, как правило, в рамках одного из конституционных предметов ведения Российской Федерации, и несущий полную ответственность за состояние подведомственной сферы управления и ее развитие.

Именно федеральные министерства должны стать в точном соответствии с Конституцией РФ опорными элементами системы исполнительной власти во главе с Правительством Российской Федерации, политически ответственными за эффективное проведение государственной политики в определенных для них сферах управления.

Федеральная служба – федеральный орган исполнительной власти, создаваемый для непосредственного осуществления специализированных правоприменительных функций и функций надзора.

Федеральное агентство – подразделение федеральной исполнительной власти, отвечающее за предоставление определенных видов общественных благ и услуг населению или другим органам власти, руководства хозяйствующими субъектами, находящимися в государственной собственности.

В соответствии с новой типологией органов исполнительной власти должны быть пересмотрены функции и структура Apparата Правительства Российской Федерации.

Главная идея этого этапа реформы – сформировать ясную систему ответственности подразделений исполнительной власти за достижение определенных видов государственных функций и полномочий.

В 2005 году в рамках текущей деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации были заложены основы реализации мероприятий административ-

ной реформы в 2006–2008 годах: подготовлены планы действий на 2006 и последующие годы, приняты первоочередные нормативные правовые акты, начата разработка методической базы, организована координация действий Правительственной комиссии по проведению административной реформы, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Частично содержание административной реформы пересекается, как мы видим, с другими направлениями совершенствования деятельности органов государственной власти: развитием системы централизованного и общественного контроля, борьбой с коррупцией, региональной и муниципальной политикой. Но главное в административной реформе – изменения в организационных механизмах функционирования самой исполнительной власти.

Ключевые из них следующие:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам.

Принцип управления по результатам пришел в государственное управление из бизнеса. Его основная идея – связать финансирование каждого подразделения с достижением им определенных, фиксируемых, так сказать, эмпирически результатов. Как потопашешь, так и полопашешь. Но введение этого принципа предполагает наличие механизмов, позволяющих конкретизировать стратегические цели организации в отношении ее подразделений, осуществлять мониторинг результатов и т.д.

В ходе реализации административной реформы по данному направлению предполагается обеспечить:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределений ресурсов и контроля достижения результатов деятельности;
- разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей результатов, адекватно оценивающих уровень достижения целей и усилия исполнителей по их достижению;
- разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по реализуемым задачам, а также обеспечивать контроль за достижением запланированных результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за реализацию запланированных задач, обеспеченных соответствующими ресурсами;

- разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценить эффективность деятельности структурных подразделений и ответственных за реализацию запланированных задач должностных лиц, также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
 - внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей на основе результатов мониторинга и анализа соответствующих вероятностей. Низкая вероятность достижения целей должна служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики;
 - внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями.
2. Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
 3. Оптимизация функций органов исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности органов исполнительной власти;
 4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности и открытости деятельности органов исполнительной власти;
 5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
 6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Создание новой структуры органов исполнительной власти и введение принципов управления по результатам тесно связано с новым подходом к государству как **стратегическому менеджеру** общественного развития. Этот подход отличен как от коммунистического, предполагающего тотальное и прямое административное травление всеми сферами жизни общества, так и от либерального, отводящего государству роль «ночного сторожа». В современной глобальной экономике государство не должно быть ни тем, ни другим. Ему скорее пристала роль дирижера, обеспечивающего согласованное действие всех национальных, государственных, экономических и общественных структур в направлении стратегических целей общественного развития и достижения национальной конкурентоспособности в современном мире.

Очевидно, что административная реформа осуществляет настройку самого государственного аппарата на эти цели. В ближайшие годы принципы административной реформы должны распространиться на устройство региональной и местной властей.

Что даст такая политика в области государственного строительства обществу, простым гражданам и бизнесу?

Во-первых, более слаженную и эффективную работу федеральных, региональных и местных органов власти. С ними просто станет легче иметь дело рядовому гражданину. Появится ясность: кто отвечает за что и в какой мере.

Во-вторых, такая политика призвана снизить уровень коррупции. В итоге государство будет просто дешевле обходиться обществу.

В-третьих, избавив бизнес от избыточной регламентации, она освобождает частную инициативу, стимулирует развитие предпринимательства и инноваций в экономике.

В-четвертых, создает более серьезную систему защиты гражданина от произвола недобросовестных чиновников.

Но самое главное, сделает государство более эффективным. А эффективное государство в современном мире – это одно из основных условий суверенного и демократического развития нации.

Развитие системы политического представительства

В этом направлении были сделаны шаги, направленные на формирование более репрезентативной избирательной системы, расширения прав региональных парламентов, усиление федеральных политических партий и развитие институтов посредничества между государством и различными группами интересов.

В 2004 году были внесены изменения в федеральное законодательство о выборах в Госдуму, а еще раньше – в законодательные органы субъектов РФ. В обоих случаях вектор изменения совпадал: это был переход от системы выборов в одномандатных округах (мажоритарная избирательная система относительного большинства) к пропорциональной избирательной системе, то есть избранию депутатов по спискам партий. Государственная дума стала целиком формироваться по этому принципу, а законодательные собрания регионов – наполовину.

И мировая политическая наука, и политическая практика однозначно утверждают одно: выборы по партийным спискам позволяют более точно отразить нюансы в политических предпочтениях избирателей. Мажоритарная избирательная система создает реальные шансы быть представленной в парламенте только одной или двум партиям, обладающим относительно высокой поддержкой избирателей. Третья, четвертая, пятая и т.д. по уровню поддержки избирателями партии фактически лишаются шансов попасть в парламент. Соответственно, их избиратели лишаются права быть представленными в парламенте. Таким образом, переход к пропорциональной системе не только расширяет политическое представительство, но и стимулирует политическую конкуренцию между партиями, а также расширяет возможности политической оппозиции.

При выборах органов государственной власти и должностных лиц в современной России используются три основных типа избирательных систем:

- плюральная – система относительного большинства,
- мажоритарная – двухтуровая система,
- пропорциональная – на основе закрытых списков.

Плюральная избирательная система используется в основном на уровне местного самоуправления. Так избираются депутаты представительных органов местного самоуправления и большинство глав муниципалитетов, если глава избирается напрямую населением, а не муниципальным советом. До недавнего времени так избирался практически весь депутатский корпус региональных парламентов.

Изменения в Федеральном законе «Об общих принципах формирования законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ» ограничи-ли возможности использования плюральной системы. Теперь лишь не более половины депутатов в органах законодательной власти субъектов РФ получают мандаты на основе системы относительного большинства.

Мажоритарная двухтуровая система используется на выборах Президента Российской Федерации. Им становится кандидат, который получает свыше 50% голосов избирателей, или абсолютное большинство. При этом проголосовать должны не менее 50% избирателей, внесенных в списки для голосования. Если ни один из кандидатов не получает необходимой доли голосов, назначается второй тур выборов, в котором участвуют только два кандидата. Получивший большее количество голосов становится Президентом РФ. Такие принципы избрания главы государства РФ возникли уже на первых выборах Президента России в 1991 году и с тех пор существенно не менялись. Всенародное избрание Президента по принципу абсолютного большинства делает его подлинным представителем всех россиян.

Пропорциональная система применяется в РФ для выборов половины составов региональных органов законодательной власти. При этом сами субъекты РФ устанавливают величину ограничительного барьера. В основном это 5%-й или 7%-й барьеры. Такой порядок формирования региональных парламентов сложился недавно. До 2004 года пропорциональная система использовалась лишь в некоторых субъектах РФ, и по ней избиралась только незначительная часть депутатского корпуса. В 2004 году по инициативе Президента Федеральным собранием были внесены изменения в федеральное законодательство, которые установили, что теперь не менее половины состава региональных парламентов должны избираться по пропорциональной системе.

По пропорциональной системе избираются все 450 депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации. Для того чтобы выборы были признаны состоявшимися, в них должно принять участие не менее 25% избирателей. Голосование проходит по закрытым спискам партий.

В распределении мест участвуют только те партии, которые преодолели 7%-й ограничительный барьер. Однако не менее двух партий. Партийные списки должны быть построены таким образом, чтобы в них были представлены не только федеральные, но и региональные интересы. Списки каждой партии состоят из множества региональных групп, чьи лидеры вносятся в бюллетени наряду с федеральными лидерами на определенных территориях. Очередность занятия мест полученных партией определяется не только местом в списке, но и долей голосов, которые набрала та или иная региональная группа. Чем выше у нее уровень поддержки относительно среднего по стране, тем больше шансов у кандидатов из данной региональной группы стать депутатами по списку данной партии. Таким образом, будучи формально закрытой, избирательная система на выборах депутатов Государственной думы частично включает в себя принципы открытой списочной системы, расширяя тем самым возможности избирателей влиять на шансы того или иного кандидата из партийного списка.

Пропорциональный компонент был присущ выборам Государственной думы с момента формирования этого органа в 1993 году. Однако до 2004 года по этой системе избиралась только половина состава депутатов. Изменения также произошли в 2001 году по инициативе В. Путина. Первые выборы по полностью пропорциональной системе прошли в 2007 году.

Что показывает анализ изменений в избирательном законодательстве?

Начиная с 2000 года в России идет расширение использования пропорциональной избирательной системы на выборах в законодательные органы власти РФ и ее субъектов. Это первое.

А второе – одновременно сокращается сфера действия системы относительного большинства.

Кроме того, возрастает ограничительный барьер на выборах в Госдуму. Теперь он составляет не 5, а 7 процентов.

Плюс к тому в избирательных бюллетенях отменяется графа «против всех».

Эти изменения направлены на достижение одной только цели: **развитие в стране сильной партийной системы**. Пропорциональная система стимулирует развитие партий, превращая их в единственных участников борьбы за депутатские мандаты. Увеличение ограничительного барьера способствует развитию сильных общенациональных партий, пользующихся поддержкой больших групп избирателей, предотвращая одновременно их расколы. Отмена графы «против всех» заставляет избирателя ответственно подойти к своему выбору и проголосовать за одну из партий, внесенных в список – правящую или оппозиционную.

Закон о партиях стимулирует формирование крупных национальных партий. В перспективе именно крупные национальные партии смогут стать по-

средниками между обществом и государством и сформировать пока еще пробуксовывающий механизм демократической ответственности должностных лиц перед избирателями. Выдвигая человека на какой-то пост, солидная партия рискует своей репутацией, а значит, она заинтересована в том, чтобы в период между выборами контролировать и корректировать, если это нужно, его поведение. Партии должны быть обременены социальной ответственностью и помнить, что они обещали.

Межпартийная конкуренция на выборах позволяет сделать их не соревнованием остроумий и хитроумных политических технологий, а борьбой идей и политических курсов. Это существенно облегчит избирателям задачу выбора, и он начнет в большей степени влиять на содержание проводимой политики.

В условиях этой политики партии становятся единственными участниками избирательного процесса, побуждая всех независимых определиться с собственным выбором ценностей. А крупные общероссийские партии, в свою очередь, являются важнейшими скрепами государственного единства, противостоящими региональному сепаратизму. Таким образом, в этом пункте политика расширения представительства тесно связана с политикой обеспечения единства страны.

Через призму развития системы представительства необходимо смотреть и на новый порядок наделения глав исполнительной власти регионов своими полномочиями. Одновременно с обеспечением конституционного принципа единства исполнительной власти процедура наделения полномочиями губернаторов предусматривает согласование их кандидатур с законодательным органом. Таким образом, роль законодательных собраний и представленных в них политических партий существенно возрастает.

А формирование таких структур при Президенте, как Госсовет, Общественная палата, раскрывает еще одну линию развития системы политического представительства. Речь идет о формировании более прямых и непосредственных связей между существующими в обществе группами интересов и властью. Госсовет выражает интересы регионов, Общественная палата – различных социальных групп и движений, выразивших себя в структурах гражданского общества.

Создание условий для развития крупных общенациональных партий – важное направление развития институтов суверенной демократии в России. Это позволит добиться укрепления единства страны демократическими, а не бюрократическими методами. Общенациональные партии, вместе с системой государственной власти, станут организациями, которые включают граждан в политический процесс. Причем поверх границ субъектов РФ. Это укрепит их самосознание как граждан единой страны. Кроме того, в органах власти будут более полно представлены различные интересы и точки зрения. Поэтому пропорциональная система – это универсальный инструмент одновременного укрепления и суверенитета страны, и ее демократии.

Итак, переход к пропорциональной системе не только расширяет политическое представительство, но и стимулирует политическую конкуренцию между партиями, а также расширяет возможности политической оппозиции.

Партийная система России еще не до конца сложилась, и это абсолютно понятно.

После отмены монополии КПСС на власть в стране, как грибы, стали появляться многочисленные партии. Первой некоммунистической партией в России стала ЛДПР – тогда еще ЛДПСС. Ее лидер Владимир Жириновский участвовал в выборах Президента РСФСР в 1991 году.

Примерно в то же время стали формироваться первые партии и движения либерально-космополитической направленности, такие как движение «Демократическая Россия», Демократическая партия России, Республиканская партия. Многие из них сегодня уже надежно забыты. Да и были ли они партиями? Не обладая ни большим количеством участников, ни разветвленной партийной инфраструктурой, ни устойчивой поддержкой избирателей, их руководители никого не представляли, кроме самих себя. Кто-то метко назвал их «диванными партиями», поскольку их члены легко могли поместиться на одном диване. Так оно и было.

Трудности формирования устойчивой партийной системы были вызваны многими причинами.

Во-первых, российское общество в 90-е годы было переходным, в нем не сложились стабильные социальные группы, классы и слои. Поэтому многопартийность не имела социальной опоры.

Во-вторых, устав от партийного диктата за годы советской власти, общество с недоверием относилось к самому термину «партия». Правительство Ельцина развернуло курс по департизации политической жизни. Во многие законы были внесены пункты, ограничивающие возможности партийных политиков. Например, Президент России должен был приостанавливать свое членство в партии.

В-третьих, до 1993 года избирательная система, основанная исключительно на принципе большинства, не стимулировала развитие партий.

Положение несколько изменилось в 1993 году после принятия новых Конституции и принципов формирования Госдумы, половину которой должны были составлять депутаты, прошедшие по партийным спискам. Это способствовало развитию партий. Некоторые из них, такие как ЛДПР, «Яблоко», КПРФ и ДВР – СПС, стали регулярными игроками на российском политическом поле. Однако им так и не удалось, за исключением КПРФ и ЛДПР, стать крупными общенациональными партиями.

Появление «Единой России» в качестве мощной общероссийской политической силы поменяло соотношение сил на политической шахматной доске России. «Единороссы» сразу же выступили в поддержку курса на построение

в России суверенной демократии и уже на выборах 2003 года получили конституционное большинство голосов в Госдуме. А затем выиграли почти все региональные выборы 2004–2006 годов.

«Единая Россия» качественно изменила партийную систему страны. Сегодня она стала конкурентной системой с доминирующей партией. Но говорить об ее окончательном формировании пока рано. Описанные выше законодательные новации, стимулирующие партийное строительство, будут способствовать появлению других крупных общенациональных партий. Но у «Единой России» в ближайшие годы есть все реальные предпосылки оставаться доминирующей партией. Как показывает мировая практика, все примеры быстрой модернизации страны после какой-либо крупной общенациональной катастрофы происходили при наличии партии, лидирующей в политической жизни страны в течение достаточно долгого времени.

Взаимодействие с гражданским обществом

Развитое гражданское общество – одна из основ демократии. В конце 80-х годов в СССР стали стихийно возникать негосударственные организации, движения и инициативы, которые положили начало формированию гражданского общества в современной России. Тогда же появились первые независимые СМИ.

В 90-е годы в условиях олигархического капитализма сформировалась специфическая модель взаимоотношений между государством, гражданским обществом и СМИ. В ее основе вроде бы лежал либеральный подход: государство было открыто для взаимодействия со всеми. Но реальная ситуация выглядела иначе. Одни группы интересов – олигархи – фактически контролировали государственный аппарат и все ведущие СМИ. Другие – массовые социальные группы – не имели доступа к влиянию на государственную власть. Многие негосударственные организации прочно сели на финансовую иглу зарубежных фондов и некоммерческих организаций. А СМИ, включая государственные, превратились в инструмент шантажа со стороны олигархических группировок.

Вот почему в процессе развития институтов суверенной демократии Владимиром Путиным был взят курс на придание цивилизованного характера отношениям между государством, гражданским обществом и СМИ. Из чего состоял этот курс?

1. Внедрение принципа равноудаленности в отношениях государства и бизнеса.
2. Создание площадок для регулярного диалога государства с общественными организациями – одной из первых попыток в этом направлении было проведение в 2000 году Гражданского форума.
3. Выведение СМИ из-под олигархического контроля.

4. Ограничение зарубежного влияния на политический процесс через общественные организации – с этой целью в новую редакцию закона «Об общественных организациях» были внесены ограничения на финансирование российских общественных организаций из-за рубежа.

Сегодня в отношениях с общественными организациями выстраивается система, основанная на ценностях суверенитета и демократии. В рамках этой системы государство:

- увеличивает информационную и финансовую поддержку общественных организаций,
- создает институты постоянного взаимодействия между государством и бизнесом.

Это происходит через регулярные встречи Президента с организациями бизнеса – РСПП, «Деловая Россия», «Опора России», с общественными организациями через общественные палаты на федеральном и региональном уровнях, с профсоюзами, конфессиями, женскими и молодежными организациями, представителями СМИ.

Результатом такой политики взаимодействия стало развитие структур гражданского общества. Число неправительственных организаций в России увеличилось с 65 000 в конце 1999 года почти до 600 000 – сегодня.

Создавая институциональные каналы влияния, государство интегрирует их в общую стратегию национального развития и ограничивает возможности зарубежных политических игроков влиять через общественные организации и СМИ на российскую политику. В глобальном мире подобные ограничения выглядят более чем оправданно. В неокрепших демократиях с несложившейся национальной идентичностью и структуры гражданского общества, и СМИ могут легко стать инструментами введения внешнего управления со стороны экономически более мощных конкурентов. Это отчетливо демонстрирует опыт так называемых «оранжевых переворотов». Запад использовал в них политические технологии, основанные на включении в государственную деятельность общественных организаций, которые создавались и финансировались из-за рубежа. Укрепление суверенной демократии в России предполагает появление в ней национально ориентированного гражданского общества. Собственно, нация – это и есть гражданское общество, ощущающее свою принадлежность к определенному государству и культуре.

Признаки такого гражданского общества проявляются в современной России. Это женские и молодежные организации, организации бизнеса, организации представителей местного самоуправления, представителей образования, науки и культуры. Организации российского бизнеса, такие как РСПП, «Деловая Россия», «Опора России», оппонировавшие в некоторых вопросах власти, тем не менее, демонстрируют все более ответственную и патриотическую позицию отечественного бизнеса.

На наших глазах в России постепенно формируется ядро национально ориентированного гражданского общества. Это создает предпосылки для устойчивого функционирования суверенной демократии. Такая модель имеет уже больше черт не либеральной, а **неокорпоративистской**. Государство, бизнес, партии и неправительственные организации в перспективе могут создать политическую систему крупных общенациональных корпораций. Чтобы вместе обеспечивать конкурентоспособность России в глобальном мире. Как показывает опыт Скандинавии и Германии, для демократических стран такая модель вполне приемлема.

Независимость и разнообразие СМИ – это тоже одна из основ современной демократии. Внутренняя и внешняя оппозиция часто заявляет об отсутствии в России этой предпосылки демократии. Аргумент – «тотальный контроль государства над СМИ».

Государство действительно владеет на правах собственника несколькими общенациональными СМИ – ОРТ, РТР, «Радио России», «Российская газета» и рядом других. Соответственно через них оно проводит свою информационную политику. Это вполне нормально. Но ведь помимо этого в стране существуют свыше пятидесяти тысяч абсолютно независимых от государства газет, теле- и радиокompаний. Причем доля СМИ с государственной формой собственности в общем количестве СМИ постоянно сокращается.

В России с каждым днем появляется все больше пользователей Интернета. При этом, даже по международным оценкам, мы имеем один из самых высоких в мире уровней свободы в сети. Во всяком случае, он существенно выше, чем во многих зарубежных демократиях. Нелепо говорить о недостатке информации в стране, стоящей на третьем месте в мире по тиражу газет, входящей в пятерку по количеству издаваемых книг и в десятку – по общему количеству пользователей Интернета.

Все это не означает, что ситуация со СМИ в России идеальна. Развитие свободных СМИ – это процесс, который по определению не имеет конца. Однако в целом ситуация в нашей стране не слишком отличается от той, что мы видим в других демократических странах.

Демократия требует от государства проведения политики, ограничивающей возможности влияния зарубежных политических игроков по влиянию на внутрироссийский политический процесс. И не важно, кто пытается навязывать нам это влияние – иностранные государства или международные террористические организации. Демократия предполагает не государственный, а национальный контроль над основными общенациональными СМИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для формирования современной политической системы Российской Федерации особое значение имеет период 2000–2008 годов. Именно в это время был сделан значительный шаг в ее демократизации, оформлении демократических принципов российской политической системы:

- народный суверенитет. Народ – источник и носитель власти;
- политическое участие. Высшие органы государственной власти формируются через процедуру выборов;
- гражданское равноправие. Граждане равны в политических правах;
- политическое представительство интересов. Различные группы интересов могут и должны быть представлены в процессе принятия политических решений;
- политическая конкуренция. Ключевые места в органах власти получают те политические силы, которые выиграли соответствующие выборы;
- конституционализм. Политическая жизнь протекает в рамках заранее известных и принятых законным образом правил, заложенных в Конституции.

Дальнейшее развитие демократической политической системы связано с тем, чтобы эти формальные признаки заработали на практике. Необходимо, чтобы в обществе возникла сложная и упорядоченная система переговоров между властью и обществом, внутри власти, внутри общества по поводу целей общественного развития, средств их достижения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999.
2. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газ. – 2003. – 13 октября.
3. ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «О политических партиях» // Российская газ. – 2004. – 24 декабря.
4. Артемов, Г.П. Политическая социология: учеб. пособие / Г.П. Артемов. – М.: Логос, 2002.
5. Россия и современный мир / под ред. В.Д. Нечаева. – М.: Национальный институт «Высшая Школа Управления», 2006.
6. Юрьев, Д.А. Режим Путина. Пост демократия / Д.А. Юрьев. – М.: Европа, 2005.
7. Sic transit... Опыт власти посткоммунизма. Научные доклады. – Саратов: Научная книга, 2006.
8. Майоров, М.А. О социально-экономических предпосылках формирования либерально-демократической политической системы в России (80-е – начало 90-х гг. XX в.) / М.А. Майоров // Социал.-гуманитар. знания. – 2009. – №4.
9. Холодковский, К.Г. К вопросу о политической системе современной России / К.Г. Холодковский // Полис. – 2009. – №2.
10. Агеев, Г. Особенности современного этапа трансформации политической системы России / Г. Агеев // Власть. – 2007. – №4.
11. Ирхин, Ю.В. Гражданское общество и власть: проблемы взаимодействия и контроля в современной России / Ю.В. Ирхин // Социал.-гуманитар. знания. – 2007. – №5.
12. Смагин, В. К вопросу об информационной открытости политической системы России / В. Смагин // Власть. – 2007. – №10.
13. Левашов, В.К. Гражданское общество и демократическое государство в России / В.К. Левашов // Социс. – 2006. – №1.
14. Цветкова, Е. Политическая система России страдает синдромом политико-идеологического дефицита / Е. Цветкова, Н. Корольков, С. Фролов // Власть. – 2007. – №4.
15. Формирование демократической политической системы в современной России и послевоенной Германии (Материалы круглого стола) // Полис. – 2004. – №6.
16. Панов, П.В. Трансформации политических институтов в России: кросстемпоральный сравнительный анализ / П.В. Панов // Полис. – 2002. – №6.
17. Смирнов, В. Политическая система России на пороге XXI века / В. Смирнов // Власть. – 2000. – №2.
18. Федеральная регистрационная служба. – www.rosregistr.ru.
19. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – www.cikrf.ru.
20. Федеральное Агентство по печати и массовым коммуникациям. – www.fapmc.ru.

Учебное издание

Стычков Игорь Константинович

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКО-ИСТОРИЧЕСКИЙ ДИСКУРС
К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Редактор Т. С. Петренко
Доверстка Т. С. Петренко

Подписано в печать 16.08.2011. Формат 60×84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Печ. л. 3,5.
Тираж 100 экз. Заказ 125. Арт. С – 17/2011.

Самарский государственный
аэрокосмический университет им. академика С.П. Королёва.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

Изд-во Самарского государственного
аэрокосмического университета им. академика С.П. Королёва.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

