

ПУТИНИЗМ И РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО

Не думаю, что в тот момент, когда Путин неожиданно для всех, в том числе и для себя, оказался премьером, а затем и президентом, у него уже существовала стратегия реформирования российского государства. Была гора проблем, беспрецедентных по своему масштабу.

На его плечи ложилась страна, потерявшая за восемь лет половину экономики и только что пережившая страшнейший дефолт. Страна отсталая с бюджетом порядка 200 млрд. долл., более половины населения – ниже уровня бедности. Месяцами люди не получали заработную плату и пенсии. Крупный бизнес, получивший многомиллиардную собственность, через «семью» руководил страной, назначал министров, принимал для себя законы, избирал губернаторов на «вотчинных» территориях, пользовался широким доступом к государственным ресурсам, но не обрел привычки платить налоги.

Россия практически не управлялась. Демократией ее можно было назвать только при большой фантазии – режим представлял из себя причудливую смесь анархии и олигархии с отдельными демократическими вкраплениями. Сращивание бюрократии и бизнесом привело к тотальной коррупции. Левое большинство доминировало в Государственной Думе, и с 1994 года не приняло ни одного реформаторского закона. Зато популистская раздача денег лишь плодила необеспеченные социальные мандаты.

Только ленивый не говорил о грядущем развале России. Единое правовое пространство отсутствовало, четверть нормативных актов субъектов Федерации противоречила федеральным законам и Конституции РФ. В огромном количестве регионов не было и намека на экономические реформы, демократию, зато невооруженным глазом были заметны некомпетентность, кумовство, безответственность, воровство.

Общество, пережившее «синдром потерянной страны», было дезориентированным. В отсутствие какой-либо демократической традиции и при крайне негативном отношении населения к псевдолиберальному опыту 1990-х годов, люди были настроены жестко антиреформаторски и желали только одного: чтобы власть навела порядок. Нормальной партийно-политической системы, фактически не было, КПРФ оставались единственной настоящей партией.

В России шла война. Как минимум с 1999 года в Чечне воевали уже не арабские наемники, а арабские начальники. Взрывались жилые дома в Москве и Буйнакске, страну захлестнул террор, гибли сотни людей. Прямым угрозам безопасности России без большого успеха пытались противостоять дезорганизованные многочисленными реформами и нищие спецслужбы, оборванная и деморализованная армия, больше десятилетия не получавшая никаких новых вооружений. Ржавели в портах подлодки с ядерными реакторами, угрожающе изнашивались стратегические ядерные силы.

Это далеко не полный перечень требовавших действий проблем. Речь шла фактически о том, чтобы заново собрать государство, находившееся в разобранном состоянии.

Конечно, в основе изначальной стратегии Путина лежал прагматизм: решать вопросы выживания страны. Это было первично по отношению к любым идеологическим конструкциям и планам госстроительства. Вместе с тем, президент с самого начала прекрасно сознавал необходимость серьезного модернизационного прорыва, необходимого для превращения России в благополучную страну, конкурентоспособную во всех областях жизни, которая восстановит свое достоинство и уважение в мире. Главная стратегическая цель, как ее определял сам Путин: становление России как современной великой державы – экономически сильной, технологически продвинутой, социально развитой и политически влиятельной.

Реализация этой стратегической линии была возможна лишь при условии:

- завершения наиболее фундаментальной революции конца XX века, разрушившей коммунистический Советский Союз, и стабилизации политической системы на новой рыночно-демократической основе;
- создания субъекта в лице государственной власти, способного осуществлять необходимые преобразования;
- формирования нормальной экономической среды, способной обеспечить долговременный экономический рост;
- преодоления общественной атомизации, начала консолидации российской нации.

При Борисе Ельцине, которого месяцами не было на рабочем месте, институты власти пользовались значительной степенью самостоятельности, но при этом мало что решали. Такой внеинституциональный центр власти, как «семья», играл куда большую роль, чем все предусмотренные Конституцией институты вместе взятые.

Стратегия Путина заключается в том, чтобы восстановить управляемость страной с опорой именно на институты, которые в то же время теряли в степени автономности. В Федеральном Собрании впервые за все постсоветское время удалось обеспечить в обеих палатах работающее пропрезидентское большинство. Именно благодаря этому появились в России право собственности на землю, едва ли не самая либеральная в мире налоговая система с плоской 13-процентной шкалой подоходного налогообложения, начала создаваться нормальная социальная инфраструктура.

Готовившаяся Путиным на протяжении всего его первого срока и запущенная административная реформа оказалась самой широкомасштабной реформой правительства едва ли не за сто лет. Однако нельзя сказать, что реформа – сокращение количества министерств, разграничение полномочий между правоустанавливающим и чисто исполнительным ведомствами, осязаемое сокращение количества их руководителей – позволили приблизиться к реализации цели «разбюрокрачивания» страны, которую не раз ставил президент. Как и любая другая реорганизация, административная реформа поначалу ввергла правительство в ступор. Когда потребовались действия, выяснилось отсутствие приводных шестеренок к хозяйственным и другим управленческим механизмам. Но это вовсе не говорит о ненужности административной реформы или об отсутствии необходимости и воли довести ее до конца уже при Викторе Зубкове.

Весьма незначительный прогресс был достигнут на пути реального превращения судейского корпуса в полноценную и самостоятельную ветвь государственной власти. Резкого, в разы, повышения окладов судей, оказалось недостаточно, чтобы привить им иммунитет от административного и финансового давления.

Стремление предотвратить самую возможность распада государства лежит в основе стратегии Путина в области федеративных отношений. Это одно из наиболее продвинутых (и в то же время вызывающих наибольшую критику) направлений реформ. Основными компонентами этой стратегии первоначально являлось: приведение нормативной базы регионов в соответствие с федеральными законами и Конституцией. Это было эффективно сделано с помощью нового властного института – полномочных представителей президента в семи федеральных округах. «Супергубернаторы» быстро нашли серьезные аргументы для искоренения правового феодализма. Через полпредов также удалось вновь замкнуть на Москву действующие на местах органы федеральной исполнительной власти, которые в 1990-е годы оказались под прямым контролем губернаторов. Был запущен процесс укрупнения субъектов федерации, абсолютно оправданный с управленческой и экономи-

ческой точек зрения. Оптимизация административно-территориального деления России должна быть продолжена, но без административного ража.

Самый спорный этап федеративной реформы – переход от прямых выборов губернаторов к их избранию законодательными собраниями субъектов Федерации по представлению президента. Эксперимент, начатый Ельциным во время президентских выборов в 1996 году для привлечения на свою сторону ряда региональных руководителей, был признан неудавшимся. Возвращение к выборности губернаторов в ближайшее время маловероятно, у этой идеи мало сторонников в элите, в том числе и региональной.

Неудовлетворительное положение сложилось в системе местного самоуправления. Конституция 1993 года создала довольно запутанную и нежизнеспособную конструкцию, при которой местное самоуправление отделялось от государственного управления, но при этом фактически должно было выполнять государственные функции. По сути, из Конституции выпал уровень местной власти, и именно его воссоздают законы, подготовленные Дмитрием Козаком. Всех проблем они не решили. Дальнейшие реформы в этой области должны идти в русле создания адекватной финансовой базы для решения важнейших для людей вопросов на том уровне, где они чаще всего возникают и должны решаться – в районах и отдельных поселениях.

Путин искренне считает, что России нужны полноценные, крупные политические партии. Стимулирование их создания пошло по двум основным направлениям. Первое – преодоление беспартийности власти. В эпоху борьбы с «проклятым наследием КПСС» были введены беспрецедентные нормы, запрещавшие высшим руководителям быть членами какой-либо партии. В результате партии были лишены своего изначального предназначения – выступать инструментами борьбы за власть. Большая часть этих норм отменена. Сделав партийной исполнительную власть, а не только Думу, можно заметно повысить стимулы к укреплению самих партий. Вопрос о партийности правительства и президента, к чему, безусловно, необходимо стремиться, в ходе ближайшего избирательного цикла обязательно встанет в повестку дня.

Второе направление – переход к выборам в Государственную Думу исключительно по партийным спискам. Пропорциональные системы при всех их известных недостатках (главный из которых – неспособность обеспечить полноценной представительством региональных интересов) действительно позволяют быстро создать значимые партии. Они становятся монополистами избирательного процесса, заставляя всех значимых политиков прибегать к общенациональным партиям. А крупные общероссийские партии, в свою очередь, являются скрепами государственного единства, противостоящими региональному сепаратизму.

Критику Путина за «недемократизм» пропорциональной системы следует признать недоразумением. В любом учебнике политологии можно прочесть, что пропорциональные системы более демократичны, чем мажоритарные, потому что позволяют создавать парламент, более полно представляющий интересы основных групп населения.

Очевидно, президент не видит проблем в существовании крупной доминантной партии, позволяющей обеспечить консолидацию ядра пропутинского электората, управленческой элиты, а также проведение реформ и преемственность курса. Подобные доминантные партии существовали во всех посттоталитарных странах после второй мировой войны (Германия, Италия, Япония) и являлись главными моторами фундаментальной общественной трансформации.

Похоже, Путин был бы не против превращения КПРФ в современную социал-демократическую партию. Однако по мере того, как руководство коммунистов продолжает сопротивляться переменам, возрастают шансы на то, что коммунистическая электоральная ниша постепенно окажется заполненной другими образованиями, из которых наибольшую активность проявляет «Справедливая Россия». Президент никогда не «топил» либералов. СПС, «Яблоко» и другие родственные им партии, не способные объединиться, являются творцами собственного несчастья. В России просто слишком мало либерального электората для более чем одного серьезного либерального проекта. Если они это поймут, будущее у них, безусловно, есть.

Путин отличает очевидный акцент на укрепление непосредственных атрибутов силы государства – армии, спецслужб, правоохранительных органов. В оборонной реформе во главу угла поставлена профессионализация Вооруженных сил, понимаемая не как отказ от призыва и переход к контрактной армии, а как увеличение численности и качества профессиональных частей постоянной боеготовности. Упор сделан на компактные и мобильные спецподразделения и развитие сил сдерживания как абсолютного гаранта безопасности страны, имеющей все еще относительно слабые обычные вооруженные силы и вооружения.

Существует понимание, что от угрозы террора и оргпреступности могут защитить только собранные, обеспеченные всем необходимым спецслужбы и правоохранительные органы. Для них предусмотрено резкое увеличение материального содержания, техническое переоснащение, улучшение межведомственной координации, очищение от коррупции.

Острой проблемой остается Чечня. Но следует признать, что сочетание мер по уничтожению террористов с созданием и расширением сферы влияния легитимной светской власти, усилением координации действий всех фе-

деральных органов и сил под эгидой руководства Южного Федерального округа, восстановлением разрушенного жилья, созданием рабочих мест дает осязаемый результат.

Лучшей иллюстрацией стратегии Путина по достижению общественной консолидации могут служить новые символы государства и национальные праздники. Из дореволюционной России в нашу жизнь вошли унаследованный от Византии двуглавый орел Ивана III; предложенное празднование 4 ноября дня освобождения Москвы Мининым и Пожарским в 1612 году, совпадающего с днем Казанской иконы Божьей Матери; государственный триколор, позаимствованный Петром I у голландцев. От советской эпохи взят гимн, но вовсе не рабоче-крестьянской мировой революции («Интернационала»), а мелодия Александрова времен освобождения страны от фашизма с постсоветскими словами; и знамя победы, которое развивалось над Рейхстагом, в качестве символа Вооруженных Сил.

Гораздо больший упор, чем его предшественники, Путин делает на традиционные общественные ценности; патриотизм, мораль, семья, религия. Он – верующий человек, и православные принципы не являются для него абстрактными понятиями.

Россия уже не та, что была восемь лет назад. ВВП перевалил за 1 трлн. долл. и продолжает быстро расти. Мы имеем более собранную и сосредоточенную страну с гораздо более дееспособным государством.

Но следует признать: и сама Россия, и ее государственность еще слабы. По многим из названных направлений государственной политики власть находится только в самом начале пути. В стратегии Путина есть изъяны, и много проблем с ее воплощением в жизнь.

Одна из слабостей – в самом факте отсутствия сформулированной долгосрочной стратегии, что предопределяет достаточно короткий временной горизонт политики.

В экономике ключевые звенья – климат доверия между властью и бизнесом, повышение объема инвестиций, раскрепощение энергии и инициативы людей, строительство транспортной и информационной инфраструктуры, создание рабочих мест в депрессивных регионах, проведение политики выравнивания доходов. Необходимы гораздо большие инвестиции в человеческий капитал, от качества которого в решающей степени зависит глобальная конкурентоспособность государства, экономические и внеэкономические методы решения демографической проблемы – повышение рождаемости, снижение смертности, поощрение миграции.

В политике наиболее существенными выглядят проблемы:

- совершенствования механизма выработки, принятия и реализации принятых решений;
- коррупции;
- качества управленческой элиты;
- активизации работы правительства;
- объяснения государственной политики людям;
- обеспечения представительства региональных интересов в федеральных органах власти.

Стратегия Путина построена на принципах свободного рынка, крепкого государства и его силовых структур; открытой, независимой, активистской внешней политики; на уважении к традиции, преемственности, патриотизму. По любой принятой в мире классификации такой набор принципов характеризует скорее политиков правых, консерваторов. Этих политиков, как сейчас Путина, тоже часто обвиняли в антидемократизме, в авторитарных тенденциях.

Полагаю, авторитаризм нам не грозит. И не только потому, что критики Путина, коим нет числа, могут поносить его в СМИ, ничуть не рискуя свободой, здоровьем или благополучием. В своих классических формах авторитаризм – жесткий правовой или квазиправовой порядок, при котором существует безусловная субординация, полное повиновение по всем властным вертикалям, вплоть до рядовых исполнителей. Грубо говоря, человек в центре нажимает на кнопку, после чего по все стране загораются лампочки и все дружно бегут исполнять приказания, поступившие из центра. У нас последствия нажатия на кнопку не столь очевидны. Лампочки давно перегорели или их выкрутили, провода снесли во вторсырье, а что касается исполнительности неподкупных чиновников, то... Авторитаризм быстро не сложится, даже если к этому очень стремиться. Особенно если учесть, что исходной точкой движения выступает такое состояние общества, которое простые люди называют словом «бардак».

Современный российский режим – неконсолидированная демократия с элементами все еще продолжающегося хаоса. Демократии вообще не возникают в развитых формах. От 15-летней российской демократии, особенно учитывая наш опыт последней тысячи лет, мы порой слишком много хотим.

Какие изменения может принести следующий избирательный цикл?

Конечно, будет преобладать преемственность курса, но следует ожидать некоторых существенных нюансов.

Государственная дума станет более плюралистичной за счет сокращения количества депутатских мест у Единой России. Чисто пропорциональная система выборов в Думу, что бы о ней ни говорили, не выгодна именно Единой России. Она с большой вероятностью потеряет конституционное большинство (в 2/3 мест), которым располагает в Думе нынешней, хотя за нее проголосует гораздо больше избирателей, чем на прошлых выборах: в 2003 году было 37%, а сейчас социологи прогнозируют порядка 45%. Подавляющее большинство нынешних депутатов от Единой России – одномандатники. В округах избирали, прежде всего, лоббистов интересов соответствующих регионов, а эффективным лоббистом можно быть именно в рядах партии власти, а вовсе не оппозиции. Заметно усилившись по сравнению с предыдущими выборами, Единая Россия возьмет больше половины мест, но не конституционное большинство.

Это означает необходимость проведения определенной коалиционной стратегии, для чего, не исключая, потребуется отказаться от принципа предоставления постов председателей комитетов исключительно единоросам. По сегодняшним прогнозам, все другие ныне представленные в нижней палате парламента фракции – КПРФ, Справедливая Россия, ЛДПР, – увеличат свое представительство, причем исключительно за счет новой избирательной системы, доля одномандатников в их рядах сейчас неизмеримо меньше, чем в ЕР.

Разговоры о недемократичности российского парламента связаны почти исключительно с непредставленностью в нем либеральных партий. Либералам следует пожелать договороспособности и единства. Но даже без них следующая Дума окажется более плюралистичной.

В связи с президентскими выборами чаще всего обсуждаются не только фамилия следующего главы государства, но вопросы о конфигурации поствыборной государственной модели и ее возможном влиянии на готовность и способность Путина после перерыва вновь вернуться на вершину власти.

Полагаю, Путин вернется. Но даже временный уход сверхпопулярного президента приведет к переформатированию власти, которое, к тому же, должно создать условия для его возвращения. После президентских выборов совершенно неизбежна децентрализация федеральной горизонтали, приближение ее к системе сдержек и противовесов. Ожидать от нового президента (а тем более на первых порах) той же политической тяжеловесности, что и от президента нынешнего, нельзя. Уход Путина будет означать усиление других государственных институтов, других конституционных центров влияния – Администрации президента и Совета безопасности, Правительства и Конституционного суда, Госдумы и Совета Федерации. Полагаю, сам Путин будет

заинтересован в том, чтобы оставить более плюралистичную систему, где ни один центр власти не сможет иметь абсолютного доминирования. Если это так, то логично ожидать и кадровых решений, которые позволят укрепить независимость всех ветвей власти.

Более того, Путин, даже если не возглавит после выборов никакой государственной орган, останется очень влиятельным центром силы, хотя бы благодаря своей исключительной личной популярности – уровень его поддержки перевалил за 80%, а 70% людей поддерживают идею немедленного третьего срока в нарушение Конституции.

Сделать институциональную структуру государства более плюралистичной – самый логичный путь, по которому Путин может уйти, чтобы вернуться. А это будет означать новый шаг в развитии системы разделения властей. И новый этап в российской политике, однако, это будет этап в эпохе Путина, а не после Путина.