Reforum

ROADMAP

ДОРОЖНАЯ КАРТА РЕФОРМ ДЛЯ РОССИИ

Reforum | ROADMAP

2022

Содержание

Василий Гатов. Вступление 3

I. Политическая и правовая система

Артём Русакович. Как создать хорошую конституцию: 30 советов 6

Максим Горюнов. Федерация на полпути к федерации. Какой должна быть национальная политика в России 66

Екатерина Мишина. Как обеспечить сменяемость власти и предотвратить её узурпацию 75

Эксперты «Трансперенси Интернешнл-Р». Как победить коррупцию в России: 70 шагов 86

Екатерина Мишина. Независимость судей – sine qua non демократического государства 117

Екатерина Мишина. Задачи и перспективы судебной реформы в России 128

Виталий Черников. Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации 152

Дмитрий Пермяков. Три главных задачи реформы системы местного самоуправления в России 162

Группа экспертов. Свобода от зависимых. Как урегулировать проблему территорий со спорным статусом в составе и под протекторатом России 167

Ирина Бороган, Андрей Солдатов, Василий Гатов. Нереформируемая безопасность 190

Станислав Рудковский. К проблеме реформы спецслужб: успешный опыт трёх стран 202

Группа экспертов. Что происходит с российской армией 208

II. Социально-экономическая система

Владимир Милов. Как превратить ресурсное проклятие в конкурентное преимущество 222

Владимир Сливяк. Экологическая политика как новый мировой порядок 254

Евгений Гонтмахер. Есть ли будущее у нынешней российской пенсионной системы 269

Денис Соколов. Медицина будущего 285

Сергей Беспалов. Частная зелень: почему России необходима приватизация лесов и как её нужно проводить 322

III. Гражданское общество

Эксперты ОВД-Инфо. Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений 338

Ольга Хвостунова. Медиареформа в России 362

Мария Каневская. Иностранные агенты: люди, организации и СМИ 390

Василий Гатов. Образование в будущей России 407

Андрей Заякин. Как (многие) представители социальных и гуманитарных наук в России сделали безумие нормой 420

Вступление

Свободная русская мысль два с лишком столетия, со времён Радищева, бьётся над вопросом «Есть ли у России будущее?». Не будущее вообще, а такое, в котором хотелось бы жить, которое хотелось бы строить, хотелось бы совершенствовать. Но десятилетие за десятилетием наша страна возвращается в колею прошлого, того самого, о котором Лев Толстой писал: «*Во всякое прошедшее время было то, что люди последующего времени вспоминают не только с ужасом, но с недоумением*»[1].

Недоумение Толстого, как и многих мыслителей России, распространяется и на проблему вечной неготовности страны и её общества к тем небольшим по времени окнам возможностей, которые история предоставляла в их распоряжение в кратких междуцарствиях от одного кошмара прошлого к другому. Будущее, даже возможность будущего, случается в нашей стране неожиданно, почти без предупреждения; в распоряжении тех, кто в эти моменты освобождения оказывается у руля (да и у тех, кто им в этот момент оппонирует) никогда не было нормального, рационального, надёжного плана, отвечающего на второй главный русский вопрос – «что делать?».

Не было такого плана у Петра I: его реформы рождались из заимствований, нетерпения и ненависти к прошлому вообще. Не было его и у Екатерины Великой, которая перестраивала империю «по собственному разумению», которое, безусловно, было образованным, но односторонним. Александр I был просвещён европейским гуманизмом и принципами легализма, но не смог победить в себе рабовладельца. Его внук, Александр II Освободитель, смог сделать для будущего больше всех своих венценосных предков (кроме, наверное, Петра), но, как и прежде, план его реформ рождался «на коленке», в процессе осуществления.

Тем более не было ничего похожего на «что делать?» у большевиков. Их «план» был сочетанием мечты о гегемонии пролетариата и потребности удержать власть в стране, раздираемой гражданской войной. У постсоветских либералов, волей истории оказавшихся у руля в 1991-м, был длинный список того, что они хотели разрушить до основания, при этом созидательная программа в лучшем случае состояла из заимствований (у Запада) с вкраплениями академических идей о всём хорошем против всего плохого.

И ведь нельзя сказать, что этот ряд реформаторов не мечтал о лучшем будущем, не предвидел его. Утопическое представление о прекрасной России так или иначе управляло их решениями, их волей и, по давней традиции, ощущением, которое иронично сформулировал, переиначив летопись, другой Толстой, Алексей Константинович: «порядка нет как нет». Страх перед большим «беспорядком» всегда одёргивал русские реформы, а отсутствие ясного плана, «дорожной карты» того, что необходимо сделать для наступления желанного будущего, создавало основания для поворота (если не разворота, как в начале XIX века) не туда.

Когда два года назад начинался проект «Реформ», наше – отчасти тоже утопическое – намерение было обсудить желаемое будущее страны (не только России, но и других стран, возникших на обломках Советского Союза). Три десятилетия реформ, контрреформ, политического застоя и возвращения репрессивных практик очередной раз показали: если внезапно наступит будущее, к нему нужно быть готовым хотя бы интеллектуально. Нам представляется правильным не столько «разрушить до основания» (оставим это неумолимому ходу истории), но прочертить те необходимые политические, социальные, законодательные и этические маршруты, по которым необходимо идти, развивая наши страны.

«Реформ», кроме прочего, является местом для дискуссий. Будущее никогда не является однозначным, к нему ведут разные пути, разные сценарии порой задают противоположные предлагаемые обстоятельства. Как сменится власть в России? Что (и кто) придет на смену существующему режиму? Как быть с накопившейся виной элит за происходящее сейчас? Как будет выглядеть общество и какими будут его приоритеты в

1 Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений, М., 1936, т.26, стр.554

следующем «окне возможностей»? Все эти вторичные «русские вопросы» нуждаются в обсуждении, которое неизбежно присутствует в работе «Рефорума» – даже тогда, когда наши авторы уверены в своих прогнозах.

«Рефорум», безусловно, проект преимущественно либерально-республиканский: мы уверены в неизбежности восстановления политических и гражданских свобод, реставрации общественных институтов, возврата к практике свободных выборов и миролюбивой внешней политики. Впрочем, мы открыты и для иных точек зрения, других идей о формате существования государства – коль скоро приоритет общечеловеческих ценностей, политический плюрализм и независимая, деидеологизированная судебная система приемлема для их авторов.

Имеет ли значение для проектирования будущего то, в какой точке произойдет поворот? Какой смысл обсуждать повестку дня реформ, если мы не знаем, не можем описать ту общественную, политическую и военную ситуацию, в которой Россия, равно как и многие другие постсоветские страны, станет меняться? Как будет выглядеть конфигурация власти «после Путина»? Эти вопросы, да и многие другие, мы и коллеги из других исследовательских центров и проектов задаём себе постоянно. Конечно, имеет значение, когда и как авторитарная Россия решит вернуться на республиканский путь развития. Будет ли этот поворот мирным или нет. Будет ли одна диктатура заменена другой, пусть и с противоположным знаком и «добрыми намерениям», которые известно куда ведут. Захочет ли Россия вернуться к модели открытого общества или, пережёвывая наследство путинского режима, замкнётся в себе. Что мы можем и должны делать, чтобы приблизить желаемые события? И можем ли, в конце концов? Все эти вопросы очень важны, но вы вряд ли найдете ответы на них на страницах этой книги, являющейся результатом работы проекта «Рефорум» в первые два года. Мы исходим из постулата: в определённый момент желание свободы победит, и её надо будет строить, во многом – заново.

Именно проектированием этого неизбежного будущего строительства наши авторы и мы были заняты до 2022 года. Тем более актуальной эта задача стала после 24 февраля, дня не только начала войны России против Украины, но и обнуления «достижений прошлого» всех режимов с 1991 года. Теперь то, что казалось возможным починить и перестроить, скорее всего, нужно собирать заново, с нуля. Что ж, это вызов, но это и новые возможности, которые только предстоит оценить.

Представляя вашему вниманию книгу Reforum Roadmap, мы рассчитываем на продолжение диалога с вами, дорогие авторы, читатели и комментаторы.

Василий Гатов*, российско-американский исследователь* медиа*, приглашённый научный сотрудник Университета Южной Калифорнии, редакционный советник проекта* «Рефорум»

I

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

АРТЁМ РУСАКОВИЧ

КАК СОЗДАТЬ ХОРОШУЮ КОНСТИТУЦИЮ: 30 СОВЕТОВ

Сравнительное конституционно-правовое исследование

Поправки к Конституции РФ, принятые по предложению президента Владимира Путина в 2020 г., вызвали оживлённую дискуссию о главном законе страны, его достоинствах и недостатках, а также о необходимости конституционных реформ в будущем. Некоторые юристы и политики начали предлагать свои поправки в Основной закон и даже альтернативную Конституцию. К таковым, в частности, относятся партия «Яблоко» и группа экспертов, собранных политиком Романом Юнеманом. Впрочем, и до этого в России были интересные конституционные проекты (в частности, проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики).

В некоторых из них совпадают основные идеи. Скажем, все три перечисленных проекта предусматривают выборность верхней палаты парламента, сокращение власти президента и конкретизацию некоторых конституционных прав и свобод. Т. е. их авторы примерно одинаково видят стоящие перед Россией проблемы и пути их решения.

К сожалению, эти проекты не имеют подробного политико-правового обоснования. Авторы обычно не пишут, на опыт каких стран они опираются, какие проблемы нынешней Конституции хотят решить и почему предлагают именно такие изменения, а не другие.

Я полагаю, что невозможно создать хорошую Конституцию при помощи абстрактных умозрительных аргументов. Любой такой проект должен учитывать печальный опыт нынешней Конституции и позитивный зарубежный опыт. Нам стоит разобраться, какие российские проблемы мы хотим решить и какие проверенные рецепты для этого существуют. Иными словами, прежде чем писать новую Конституцию, следует понять, для чего и как мы будем это делать.

В данном исследовании я сравниваю российскую Конституцию с конституциями демократических государств и значимыми российскими конституционными проектами, разбираю основные проблемы российской политической системы и пытаюсь сформулировать рекомендации для авторов будущей Конституции.

В исследовании использованы конституции Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Латвии, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Словакии, Словении, США, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чехии, Швейцарии, Швеции, Эстонии и Японии.

В некоторых странах конституция называется особым образом и (или) состоит из нескольких документов. В частности, в Австрии это Федеральный конституционный закон (Bundes-Verfassungsgesetz), в Швеции – Форма правления (Regeringsformen), в Германии – Основной закон (Grundgesetz) и т. д. В США помимо собственно конституции столь же важен Билль о правах – собрание поправок к американской конституции (по смыслу это скорее дополнения к ней). А в Израиле конституция представляет собой не единый документ, а серию так называемых Основных законов. Далее по тексту все эти правовые акты для удобства читателя я буду называть конституциями.

Здесь не рассматривается опыт Великобритании и близких к ней в политико-правовом отношении Австралии, Канады и Новой Зеландии. Конституционные нормы этих стран не систематизированы и часто даже не зафиксированы письменно: они содержатся во многих документах, судебных решениях и неписаных конституционных обычаях. Всё это затрудняет изучение и заимствование политического опыта данных стран, поэтому их я в своей работе использовать не буду.

Кроме того, в настоящей работе использованы три российских конституционных проекта: «Конституция свободных людей» (проект партии «Яблоко»), «Конституция Общества.Будущее»

(проект группы экспертов под руководством Романа Юнемана) и «Проект Конституции России» студентов и преподавателей Высшей школы экономики.

Для простоты восприятия исследование построено по следующей схеме: заголовок (рекомендация одним предложением) – краткое изложение (более развёрнутая рекомендация одним абзацем) – обоснование (подробный рассказ о рекомендации с опорой на российский и зарубежный опыт).

Все советы разбиты на шесть разделов: «Общие рекомендации», «Высшие органы власти», «Выборы и референдумы», «Права и свободы», «Федеративное устройство» и «Политические компромиссы».

Общие рекомендации

1. Опирайтесь на позитивный зарубежный опыт

При создании будущей российской Конституции необходимо использовать зарубежный опыт. Наиболее полезен опыт европейских стран, поскольку их конституции помогли создать устойчивые и успешные демократические режимы.

Всего в мире почти двести стран, и у каждой есть своя конституция. Мы можем изучить и сравнить эти документы и найти в них что-то полезное для России.

Наша задача сильно облегчается, поскольку не все конституции одинаково полезны. Нет нужды изучать опыт государств, где почти никогда не было демократии. Достаточно взять те страны, где длительное время существуют устойчивые демократические режимы. Большинство из них находятся в Европе: Германия, Франция, Италия, Испания, Австрия, Финляндия и многие другие. Они близки России исторически и культурно, почти все их конституции переведены на русский.

В европейских конституциях есть общие закономерности. Скажем, подавляющее большинство этих стран имеют парламентскую форму правления: парламент формирует правительство и может отправить его в отставку, а у президента или короля нет значимых полномочий. То есть это конституционная норма, проверенная временем и успешным опытом десятков стран. И очевидно, что её нужно заимствовать.

И наоборот – отсутствие каких-то норм в европейских конституциях помогает нам задуматься над разумностью предложений, выдвигаемых российскими конституционалистами. Например, все три известных российских конституционных проекта ограничивают численность представителей одной партии в парламенте: партия «Яблоко» предлагает установить лимит в 40% (ч. 1 ст. 79.9), проект «Конституция Общества.Будущее» – 51% (ч. 4 ст. 96), проект Высшей школы экономики – 60% (ч. 4 ст. 9). Между тем европейские конституции не содержат подобных норм. Опять же нельзя просто так игнорировать этот факт – нужно либо привести веские аргументы, почему мы вводим такую необычную и ранее нигде не применявшуюся норму, либо отказаться от этой идеи.

Кстати, европейские страны тоже пришли к демократии не сразу: Великобритания, Франция и Нидерланды стали демократиями ещё до начала XX в., Италия и Германия – после Второй мировой войны, Испания, Португалия и Греция – в 1970-е гг., бывшие соцстраны (Польша, Чехия, Венгрия и т. д.) – в 1980-е гг. Так что при переходе к демократии у европейских стран была возможность учесть опыт своих соседей и заимствовать опробованные ими конституционные нормы.

То же самое стоит делать и нам. К сожалению, пока авторы конституционных проектов почти не обращаются к опыту других стран. Вся аргументация носит в основном умозрительный характер: мол, вот так, на наш взгляд, будет лучше – без ссылок на зарубежный опыт.

Я же предлагаю не изобретать велосипед и не искать особый путь. Нет никакой тайны в том, как построить демократию: все рецепты известны и многократно опробованы в разных странах. Надо

лишь внимательно изучить конституции этих стран и взять из них всё лучшее.

При этом предостерегу авторов будущей российской Конституции от опоры на американский опыт. Да, конституция США тоже создала устойчивую демократию, однако эта система до сих пор является уникальной. В мире почти нет демократических государств, где глава государства имеет такие же огромные полномочия, как президент США. И опыт создания демократии в одной президентской республике хоть и важен, но не сравнится с опытом множества стран, построивших демократию в парламентской системе. Иными словами, лучше следовать примеру нескольких десятков европейских государств, чем примеру одного американского.

2. Учитывайте печальный российский опыт

Конституция должна учитывать проблемы, которые существуют в российской политической системе. Если какой-то из этих проблем мы хотим избежать в будущем, это должно найти отражение в новой Конституции.

Говорят, что инструкция по технике безопасности написана кровью – в том смысле, что прописанные в ней правила опираются на печальный опыт предыдущих поколений. Кто-то на стройплощадке погиб от того, что кирпич упал ему на голову, – и после этого всех заставляют надевать каску.

Примерно так же часто действуют при написании конституции. Во многих странах конституционные документы учитывают авторитарное или тоталитарное прошлое и делают всё, чтобы оно не повторилось.

Например, в английском Билле о правах 1689 г. первая половина посвящена перечислению того, что плохого делал старый король (отменял законы и вводил налоги без разрешения парламента, заключал под стражу тех, кто обращался к нему с петициями, и т. д.). А вторая половина говорит о том, что запрещается делать новому королю: отменять законы и вводить налоги без разрешения парламента и далее по тексту.

В американской Декларации независимости 1776 г. перечислены претензии к английскому королю. А конституция США и поправки к ней перечисляют вещи, которых нужно избегать. И здесь тоже есть много пересечений, в том числе необычных для современного человека. Скажем, в Декларации независимости указано, что английский король утверждал акты, «служившие... для расквартирования у нас крупных соединений вооруженных сил». А в поправке III к конституции США указано, что «ни один солдат не должен в мирное время размещаться на постой в каком-либо доме без согласия его владельца; в военное время это возможно, но лишь в порядке, установленном законом». Т. е. для американцев проблема расквартирования вооружённых сил в частных домах без согласия их владельцев была настолько острой, что они посчитали нужным прописать это в конституции.

В России есть целый букет куда более острых проблем. Многие из них достались нам в наследство от царского и советского времени: преследование людей за инакомыслие, концентрация власти в руках одного человека, чрезмерная централизация государственного управления и т. д. И будущая российская Конституция должна предложить способы решения этих проблем.

Нельзя просто повторять нормы действующей Конституции о демократии и правах человека и надеяться, что в России без Путина они будут работать. Нет, мы должны разобраться, почему такие хорошие и правильные нормы не работали в путинской России и не спасли нас от диктатуры и произвола.

Скажем, свобода слова, которая торжественно провозглашена Конституцией 1993 г., фактически ничего не стоит, если сразу за ней идёт расплывчатая норма о том, что «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду». Под эту формулировку можно подвести почти любое высказывание. Соответственно, с этой проблемой надо что-то делать и в новой Конституции предложить способ её решения.

Таким образом, хотя мы и должны использовать опыт других стран, не стоит забывать и про наш собственный опыт и сложившиеся политические традиции. Хорошие традиции нужно поддерживать, а с плохими – бороться.

3. Не меняйте что-то без лишней нужды

Новая российская Конституция не должна без острой необходимости что-то менять в политической и правовой системе. То, что и так нормально работает, переписывать не нужно.

«Если не сломано, не чините», гласит английская поговорка. Наряду с игнорированием важных и острых проблем легко впасть в другую крайность – начать переделывать в Конституции то, что в этом совершенно не нуждается.

За время действия Конституции 1993 г. уже сложились определённые правила и принципы, которые сами по себе не приносят никакого вреда. Например, в России действует логичная и понятная система нормативных правовых актов. Все уже привыкли к тому, что у нас есть законы (в порядке убывания юридической силы: Конституция, федеральные конституционные законы и федеральные законы) и подзаконные акты (в порядке убывания юридической силы: указы президента, постановления правительства и приказы министерств и ведомств). Нет никакой нужды менять названия этих актов и ломать сложившуюся иерархию. Единственное дополнение – в условиях парламентской республики для всех или большинства указов президента, видимо, нужно будет ввести механизм контрасигнатуры (контрасигнации). Согласно ему указ главы государства получает юридическую силу только после того, как его заверитглава правительства или профильный министр.

Также лучше сохранить за высшими органами власти России привычные наименования. Верховный суд, Конституционный суд, Федеральное собрание, Совет Федерации, Государственная Дума, президент, правительство – ко всем этим названиям мы привыкли, и менять их нет никакой необходимости.

Один из неудачных примеров – проект «Конституция Общества.Будущее» Романа Юнемана, где Совет Федерации предлагают переименовать в Государственный Совет. Таким образом авторы проекта, видимо, хотят отдать дань уважения Российской империи, где в начале XX в. верхняя палата парламента действительно называлась Госсоветом. Однако это создаёт лишнюю путаницу и приводит к необходимости переписывать массу нормативных актов.

А проект Высшей школы экономики, в свою очередь, хочет отдать дань уважения европейским конституциям и предлагает переименовать Совет Федерации в «Сенат», а федеральные конституционные законы – в «органические» (это название законов с повышенным уровнем юридической силы, принятое во многих европейских странах). Для этого переименования нет никаких веских причин.

Существует много других конституционных норм, которые в целом нормально работают и не нуждаются в изменениях: основные принципы гражданства (например, то, что гражданин РФ не может быть лишен гражданства или права изменить его) и другие правовые принципы (вроде презумпции невиновности или права не свидетельствовать против себя и своих близких), названия и статус регионов, возраст наступления дееспособности и т. д. Если и менять их, то только в сторону дополнения и расширения прав граждан и полномочий регионов.

Всё это, разумеется, не означает, что в российской Конституции вообще не нужно ничего менять. Нет, её нужно переписывать почти полностью. Однако, повторюсь, то немногое, что не нуждается в изменениях, менять не нужно. Это обеспечит более комфортный и мягкий переход к будущему послепутинскому демократическому режиму.

4. Не прописывайте решения, которые люди будут принимать на выборах и референдумах

Не пытайтесь с помощью Конституции решить текущие политические вопросы. Ограничьтесь созданием правил, по которым будет работать политический процесс.

Конституция нужна не для того, чтобы определять политику страны. Она нужна для того, чтобы политику страны определяли граждане. Будет ли армия призывной или добровольной, разрешат ли в стране однополые браки и лёгкие наркотики, с какими странами введут безвизовый режим, каков будет размер налогов – решение этих и многих других вопросов и составляет суть политического процесса. И в демократической стране граждане сами решают эти вопросы, создавая партии и участвуя в их работе, голосуя на выборах и референдумах, выходя на митинги или направляя обращения в органы власти.

Конституция не должна решать эти вопросы за граждан. Задача конституции – создать правила, по которым работает демократия. И если демократия работает, то граждане всё это прекрасно решат сами.

К сожалению, почти во всех конституционных проектах видно непонимание этого принципа. Скажем, Коммунистическая партия РФ как-то предлагала зафиксировать в Конституции, что коммунальные платежи не должны превышать 10% дохода семьи. «Конституция свободных людей» партии «Яблоко» запрещает частные военные компании. А умеренно-националистический проект«Конституция Общества.Будущее» предусматривает приобретение гражданства в упрощённом порядке для представителей русского и всех других коренных народов России. Т. е. фактически российские политики при составлении конституционных проектов вписывают туда свои программы.

Людям сложно отделить то, что необходимо для создания демократии, от того, что необходимо для реализации их собственных взглядов. Чтобы избежать этой логической ловушки, нужно постоянно задавать себе вопрос, примут ли те или иные конституционные нормы представители главных политических течений современной России (левые, либералы и националисты). Левым нужно поразмышлять, примут ли их конституционный проект националисты и либералы. Либералам то же самое стоит подумать о левых и националистах, а националистам – о левых и либералах.

И если у представителей других политических лагерей не будет возражений, значит, вы действительно пишете Конституцию для всей страны, а не для своих соратников по партии.

Политики, которым кажется, что их идеи популярны и будут приняты народом, должны понять, что нет нужды прописывать их в Конституции. Ведь если создать по-настоящему демократическую систему, они смогут предложить эти идеи гражданам и добиться их реализации. Если же они не уверены в том, что это произойдёт, то и не нужно ничего навязывать людям.

Пожалуй, есть лишь несколько норм, которые противоречат отдельным политическим идеологиям, но без которых невозможно обойтись в Конституции. Это, например, гарантии прав частной собственности и равноправие граждан независимо от этнической принадлежности. Первое входит в противоречие с радикальными левыми идеологиями, второе – с радикальными правыми. Однако без этих гарантий невозможно нормальное функционирование политической системы. Если коммунисты, придя к власти, могут национализировать бизнес предпринимателей, спонсирующих либеральные и правые партии, значит, они по сути лишат опоры и поддержки своих политических конкурентов. А если националисты, придя к власти, запретят голосовать представителям национальных меньшинств, это тоже в значительной мере лишит поддержки их конкурентов. Всё это, конечно, грубое упрощение, но смысл, я думаю, понятен – данные конституционные принципы обеспечивают устойчивость и демократичность системы, и они не должны нарушаться.

Оба этих шага, повторюсь, могут не понравиться радикальным левым и радикальным правым. Однако если мы говорим об умеренных – тех, кто составляет большинство в обоих политических лагерях – то, полагаю, они сами понимают необходимость подобных ограничений и не будут возражать.

5. Пишите так, чтобы было удобно читать

Конституция должна быть написана понятно и однозначно. В тексте лучше избегать сложных словесных конструкций, лишних повторов и бессодержательных предложений.

Конституция 1993 г. в целом написана неплохо, и её легко понять. Тем не менее уровень удобочитаемости этого документа можно повысить.

Скажем, сейчас в тексте часто встречается тяжеловесная конструкция «Российская Федерация». Я во всех цитатах из Конституции сокращаю её до «РФ», но законодателям почему-то кажется, что это выглядит несолидно. В результате появляются громоздкие нормы вроде «Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу» (ст. 113 Конституции РФ).

Думаю, словосочетание «Российская Федерация» можно приберечь для более торжественных случаев (скажем, для преамбулы), а в остальных местах либо обойтись аббревиатурой РФ, либо вообще убрать её. Вряд ли при чтении указанного выше фрагмента у людей будут сомнения, что речь идёт именно о президенте и правительстве нашей страны. Большинство европейских конституций обходятся без указаний на государственную принадлежность органов власти и люди понимают их вполне однозначно.

Ещё в Конституции можно не писать бессодержательные фразы о том, что какие-то вопросы решаются в порядке, установленном федеральным законом. Подобные отсылочные нормы не имеют никакого смысла, поскольку они сами по себе не закрепляют никаких принципов или правил. С таким же успехом Конституция РФ могла бы содержать нормы о том, что «защита прав потребителей регулируется федеральным законом», «налогообложение регулируется федеральным законом» или «пытки в России запрещены за исключением случаев, установленных федеральным законом».

Такая практика имеет смысл только при ссылке на федеральные конституционные законы (ФКЗ). Дело в том, что данные законы принимаются в усложнённом порядке: за их принятие должны проголосовать не менее 2/3 депутатов Госдумы и 3/4 членов Совета Федерации (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Соответственно, норма о том, что какой-то вопрос регулируется ФКЗ, подчёркивает его важность и то, что по нему нужно достигнуть согласия между главными политическими силами страны (в том числе оппозиционными).

Если же мы говорим о федеральном законе, то аналогичная норма (при отсутствии указания на какие-либо принципы, которые должны быть прописаны в данном законе) ничего по сути не меняет. Ведь в этом федеральном законе можно написать всё что угодно. В связи с этим подобная отсылочная норма де-факто не имеет никакого смысла.

Возможно, авторы Конституции РФ хотели таким образом сказать, что данные вопросы не должны регулироваться подзаконными актами (указами президента и постановлениями правительства). Однако при демократии эта норма бесполезна – парламент и так может регулировать любой вопрос, если сочтёт нужным, и дополнительные полномочия ему не нужны. А если в стране установлена диктатура, то нет разницы, где будут прописаны несправедливые правовые нормы – в законе или подзаконном акте.

Вот яркий пример: «Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ» (ч. 2 ст. 62). Как видите, эта норма не даёт никаких гарантий россиянам, имеющим иностранное гражданство. В итоге федеральным законом предусмотрено, что такие люди не могут избираться в органы власти (ч. 3.1 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). А при желании их можно также лишить права на пенсию, образование, медицинскую помощь и т. д. – ведь если так предписывает федеральный закон, всё это будет соответствовать российской Конституции. Соответственно, эта норма не защищает ничьи права и можно её либо вовсе выкинуть, либо убрать ту часть, что начинается

со слова «если» (кстати, именно это сделано в проекте «Конституция Общества.Будущее» в ст. 12).

Или норма о том, что «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 47). Она тоже не несёт никакого смысла. Ведь законодатель может установить, что суд присяжных применяется всего по нескольким статьям Уголовного кодекса и таким образом лишить права на суд присяжных 99,9% подсудимых.

В общем, нормы о необходимости принятия того или иного закона не несут никакого смысла, если не прописаны хотя бы базовые принципы, которыми нужно руководствоваться при написании этих законов.

Наконец, в тексте Конституции можно упростить и сделать более понятными наименования органов власти и нормативных актов. У нас есть много сложных терминов, которые используются в юридических документах, но имеют более простые аналоги.

Скажем, одно из немногих полезных изменений в Конституции, произошедших в 2020 г. – то, что членов Совета Федерации теперь официально можно называть «сенаторами». Данный термин и так уже фигурировал в СМИ и разговорной речи, поэтому логично и разумно закрепить его в Конституции.

Аналогично можно поступить с председателем правительства (называть его также «премьер-министром») и самим правительством (ввести дополнительное название «кабинет министров»). Словосочетание «субъект федерации» можно дополнить словом «регион», «закон субъекта федерации» – «региональный закон», «органы местного самоуправления» – «муниципальные органы» и т. д.

Здесь можно не прибегать к радикальным изменениям и не переименовывать всё целиком – иначе придётся менять всё текущее законодательство. Достаточно просто дать альтернативные варианты. Т. е. в Конституции можно написать «премьер-министр (председатель правительства)», «регион (субъект федерации)» и т. д. и разрешить использовать оба наименования. Так нам не придётся переписывать существующие законы: новые, более понятные названия будут приживаться в законодательстве и постепенно вытеснят старые и более сложные.

Высшие органы власти

6. Помните о разделении властей

Конституция должна распределять полномочия между многими людьми и органами власти и не давать одному человеку или небольшой группе людей сконцентрировать всю государственную власть в своих руках. Для этого нужно заимствовать политико-правовые механизмы, опробованные в других странах.

Одна из главных идей конституционного права – теория разделения властей. Согласно этой теории, государственную власть нужно распределить между разными органами власти с чётко прописанными правами и обязанностями. Это исключает сосредоточение всех полномочий в руках одного человека и тем самым предотвращает произвол, узурпацию власти и ошибки в управлении страной.

Традиционным считается деление государственной власти на три вида (или, как их называют, три ветви власти): законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательную власть обычно осуществляет парламент – собрание депутатов, избранных гражданами. Этот орган принимает решения большинством голосов. В России парламент называется Федеральным собранием и состоит из двух палат (частей): нижняя палата – Государственная Дума, верхняя палата – Совет Федерации.

Исполнительная находится в руках правительства (в России – правительство РФ).

Это группа министров, отвечающих за работу государства в разных сферах общественной жизни.

И, наконец, судебную власть реализуют суды. Во главе судебной системы обычно стоит один или несколько высших судов (в России это Верховный суд РФ и Конституционный суд РФ). Верховный суд может отменить любое решение нижестоящего суда, а Конституционный суд – признать закон, принятый парламентом, не соответствующим Конституции. Поэтому важно, чтобы они также не зависели от других ветвей власти.

Если упростить, то парламент издаёт законы, правительство управляет страной на основании этих законов, а суды разрешают споры, возникающие в связи с исполнением этих законов.

К сожалению, действующая российская Конституция создаёт плохо работающую систему, поскольку над всеми этими органами ставит фигуру президента. Он формально не относится ни к одной ветви власти, но может так или иначе влиять на них. В частности, президент самостоятельно формирует правительство и принимает решение о его отставке. Также он может наложить вето на новый закон, преодолеть которое могут лишь 2/3 парламентариев. Наконец, президент предлагает кандидатуры судей высших судов и инициирует их отставку.

Таким образом, президент в значительной мере контролирует работу исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. Соответственно, в стране не могут проводить политику, которая не устраивает президента, утверждать законы, которые ему не нравятся, и принимать судебные решения, которые могут его расстроить. За президентом остаётся последнее слово в принятии всех политических решений – целая страна зависит от настроения, капризов и прихотей одного человека и его ближайших друзей.

Чтобы избежать этого, будущая российская Конституция должна предусмотреть распределение полномочий между разными государственными органами и отсутствие у одного человека большого объёма власти. Для этого можно использовать разные политико-правовые механизмы, прописанные в европейских конституциях и проверенные многолетним опытом: формирование правительства парламентом, принцип контрасигнатуры (заверение премьер-министром указов президента), вынесение важнейших вопросов государственного значения на референдум и т. д.

В итоге в процессе принятия важнейших государственных решений будет задействовано множество людей и госорганов. Всё это будет выполнять роль своеобразной гарантии или страховки и не позволит людям, находящимся у власти, принимать неразумные решения, переписывать законы под себя и захватывать власть. О наиболее важных механизмах речь пойдёт дальше.

7. Предоставьте Госдуме право формировать и отправлять в отставку правительство

Нижняя палата российского парламента – Государственная Дума – должна получить исключительное право формировать правительство и отправлять его в отставку. Только в этом случае политика правительства будет отражать запросы и предпочтения большинства граждан.

Напомню, что правительство – это высший орган исполнительной власти в стране. Он состоит из министров, каждый из которых занимается определённым кругом вопросов государственного значения (иностранными делами, обороной, финансами и т. д.). Именно правительство осуществляет оперативное руководство страной, ему подчиняются большинство чиновников, полицейских и военнослужащих.

В России этот орган формируется следующим образом: президент представляет Госдуме кандидатуру председателя правительства, депутаты утверждают кандидата, после чего президент назначает его (п. «а» ст. 83 и ч. 1-3 ст. 111 Конституции РФ). Но при этом – внимание! – если Госдума трижды отказывает президенту, тот всё равно назначает своего кандидата на пост председателя правительства. При этом он вправе распустить Госдуму и назначить новые выборы в этот орган (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Т. е. Госдума не может не согласиться с президентом, а её голосование – ритуал, не имеющий политического значения.

Причём президент даже не обязан предлагать разных людей на пост председателя правительства – можно трижды заявить одного и того же

кандидата. Это подтвердил Конституционный суд РФ в своём постановлении от 11 декабря 1998 г. N 28-П. По этой схеме, в частности, председателем правительства в 1998 г. стал Сергей Кириенко. Президент несколько раз предлагал его кандидатуру Госдуме. Депутаты дважды голосовали против, но в третий раз согласились, так как у них не было иного выхода.

Что касается других членов правительства, то они после принятия поправок 2020 г. разделены на две категории: главные и второстепенные. Президент единолично назначает главных министров: обороны, юстиции, внутренних и иностранных дел (п. «д1» ст 83). Правда, делать он это должен после консультаций с Советом Федерации, но ход и результаты этих консультаций не имеют никакого значения. А кандидатуры всех остальных министров председатель правительства представляет Госдуме (ч. 2 ст. 112). И далее действует примерно та же схема, что и в случае с самим премьером: т. е. если Госдума будет трижды возражать против этих кандидатур, президент может наплевать на её мнение и назначить тех министров, которых предлагает председатель правительства (ч. 3 ст. 112).

Таким образом, президент совершенно самостоятельно формирует правительство и в этот орган попадают только верные ему люди. Участие Госдумы в формировании правительства – это фикция, поскольку её несогласие никаких политических последствий не влечёт (точнее, влечёт вредные для Госдумы последствия), а расклад сил в парламенте никак не влияет на состав правительства.

Далее – как происходит отставка правительства. Госдума может выразить недоверие правительству (т. е. заявить о необходимости отправить его в отставку). Однако это опять же не влечёт никаких последствий. В первый раз президент может просто не согласиться с мнением Госдумы. А если Госдума выразит недоверие правительству ещё раз в течение трёх месяцев, президент может не только проигнорировать мнение депутатов, но и распустить Госдуму (ч. 3 ст. 117). Т. е. российский парламент опять же никак не влияет на отставку правительства. Более того – Конституция позволяет президенту наказывать депутатов, если те выразят недовольство работой правительства.

При этом президент может отправить правительство в отставку в любой момент, не спрашивая ни у кого разрешения (ч. 2 ст. 117).

Таким образом, президент полностью контролирует правительство, поскольку единолично формирует этот орган и единолично принимает решение о его отставке. В результате министры проводят ту политику, которую хочет президент, а парламент никак на них не влияет.

В чём состоит вредность такой нормы? Казалось бы, раз президент избран народом, почему бы ему и не формировать правительство?

Как бы парадоксально это ни звучало, даже избранный народом президент чаще всего не представляет большинство граждан.

Чтобы понять эту странную на первый взгляд мысль, рассмотрим ситуацию, когда в стране проходят одновременно парламентские и президентские выборы. Для простоты представим, что партии на парламентских выборах набирают столько же, сколько кандидаты от этих партий – на президентских выборах. Например, вообразим такие результаты:

- коммунистическая партия и её кандидат в президенты набирают 18%;
- социал-демократическая партия и её кандидат в президенты – 22%;
- либеральная партия и её кандидат в президенты – 20%;
- консервативная партия и её кандидат в президенты – 23%;
- националистическая партия и её кандидат в президенты – 17%.

В результате парламентских выборов у нас формируется парламент, представляющий пять политических сил, ни одна из которых не имеет большинства. На президентских же выборах необходим второй тур. В него выходят два кандидата, набравших больше всего в первом туре: консерватор (23%) и социал-демократ (22%). Один из них во втором туре набирает больше половины голосов и становится президентом.

В итоге страну возглавляет президент, чью программу и чью партию по факту поддерживает менее четверти избирателей. Однако нынешняя российская Конституция даёт ему возможность формировать правительство единолично, без оглядки на парламентское большинство. Ничто не мешает ему создать правительство лишь из членов

своей партии. А если он поссорится с выдвинувшей его партией, то вообще может сделать министрами своих друзей и родственников.

Как мы видим, проблема любой президентской формы правления (в том числе в России) состоит в том, что она даёт одному человеку полный контроль над правительством. Президент может не принимать во внимание парламентское большинство. В итоге работа этого органа отражает запросы не большинства избирателей, а всего лишь одного человека.

Эта проблема решается использованием более разумной и логичной модели, принятой в большинстве демократических государств (в т.ч. почти во всех европейских странах): правительство формируется парламентом и отвечает перед ним за свою работу.

Президент по Конституции должен назначить председателя правительства, которого предложило парламентское большинство (одна партия или коалиция из нескольких партий, договорившихся о составе будущего правительства). Сам президент не может отправить правительство в отставку иначе как по просьбе депутатов Госдумы.

А распускает Госдуму и назначает новые выборы президент лишь в том случае, если депутаты не смогли сформировать правительство. Это нужно, чтобы расклад голосов в парламенте поменялся и процесс переговоров начался на других условиях. Например, если на выборах три партии набрали примерно равное количество голосов и никто ни о чём не смог договориться – только в этом случае президент распускает парламент и назначает новые выборы. Тогда, возможно, одна из этих партий наберёт больше половины голосов и сформировать правительство будет намного проще.

Итак, правительство будет состоять из членов партий, которые договорились о составе правительства и его политике. В случае с результатами наших гипотетических выборов (коммунисты 18%, социал-демократы 22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%) у нас будет три наиболее вероятных варианта:

- левая коалиция (коммунисты + социал-демократы + либералы = 60%);
- правая коалиция (либералы + консерваторы + националисты = 60%);
- центристская коалиция (социал-демократы + либералы + консерваторы = 55%).

Любая из этих коалиций будет отражать запросы более половины избирателей и, следовательно, проводить политику, которая устраивает большинство граждан. Данная система хороша тем, что заставляет разные партии не замыкаться в себе, а сотрудничать с другими политическими силами и искать компромиссы. А это крайне полезно для российского общества, страдающего от конфронтации и разделения на враждебные друг другу части.

Таким образом, Россия должна перейти к парламентской форме правления, которая успешно опробована и работает в большинстве демократических государств мира. Данная форма правления может существовать в виде парламентской республики либо парламентской монархии. Существенной разницы между ними нет, глава государства (король или президент) в обоих случаях играет символическую роль.

Что касается президентской формы правления, то она почти нигде, кроме США, не привела к устойчивой демократии, так что её не стоит рассматривать в качестве рабочего варианта. Больше деталей о недостатках президентской республики вы можете узнать из статьи политолога Хуана Дж. Линца «Опасности президентства».

В большинстве демократических государств (в том числе почти во всех европейских) закреплено исключительное право парламента отправить в отставку правительство. В частности, это прописано в конституциях Франции (ст. 50), Германии (ст. 67), Австрии (ч. 1-2 ст. 74), Испании (ст. 113-114), Португалии (ст. 194-195), Италии (ст. 94), Ирландии (ч. 10 ст. 28), Бельгии (ст. 96), Дании (ст. 15), Финляндии (ст. 64), Швеции (ст. 5 главы 6 «Правительство»), Эстонии (ст. 92), Латвии (ст. 59), Литвы (ст. 101), Польши (ст. 158), Чехии (ч. 2 ст. 73), Словакии (ст. 114-116), Венгрии (ч. 2 ст. 20 раздела «Государство»), Словении (ст. 116), Хорватии (ст. 113), Сербии (ст. 130-131), Черногории (ст. 110), Северной Македонии (ст. 92), Болгарии (ст. 89, ст. 111), Греции (ст. 38), Румынии (ч. 2 ст. 110, ст. 113-114), Израиля (ст. 28 Основного закона «Правительство») и Японии (ст. 69).

Во всех перечисленных государствах парламентское большинство постоянно контролирует правительство и может отправить его в отставку в любой момент, если министры

будут плохо работать. А у короля или президента такого права нет. Таким образом, вся политика в стране не зависит от произвольных решений одного человека.

При этом в зарубежных конституциях не всегда чётко прописана обязанность главы государства назначать того председателя правительства, за которого выступает парламентское большинство. Где-то просто указано, что король или президент назначают премьер-министра, например, в конституциях Франции (ст. 8) и Австрии (ч. 1 ст. 70). Т. е. парламентская форма правления здесь действует благодаря традициям и здравому смыслу: адекватный президент понимает, что должен сформировать правительство с учётом мнения парламента (иначе парламент отправит правительство в отставку). К счастью, французские и австрийские политики поступают согласно здравому смыслу и следуют этому неписаному правилу, даже когда это не совпадает с их взглядами. Например, во Франции трижды случалась ситуация, когда президент, принадлежащий к одной партии, вынужден был назначить и терпеть премьер-министра от конкурирующей партии, имеющей большинство в парламенте: в 1986-1988 гг., 1993-1995 гг. и 1997-2002 гг.

Где-то есть косвенное указание на то, что глава государства должен учитывать мнение парламента. Например, это прописано в конституции Португалии: «премьер-министр назначается Президентом Республики после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики и с учётом результатов выборов» (ч. 1 ст. 187). Или в конституции Италии, где президент сам назначает председателя правительства (ст. 92), но при этом правительство должно получить доверие обеих палат (ст. 94).

Ну а где-то конституция вообще не регулирует этот вопрос (например, в Норвегии, Нидерландах и Великобритании). Однако в этих странах за несколько столетий уже сложился конституционно-правовой обычай: король назначает премьер-министром лидера парламентского большинства и тот исполняет свои обязанности, пока пользуется поддержкой этого большинства.

Но я предлагаю учесть наш опыт и ориентироваться на страны, где главе государства (президенту или королю) вменили в обязанность следовать указаниям парламента. В частности, так поступили авторы конституций Германии (ст. 63), Испании (ст. 99), Греции (37), Польши (ст. 154), Венгрии (п. f ч. 2 ст. 1, ст. 16 раздела «Государство»), Ирландии (ст. 13), Швеции (ст. 2-4 главы 6 «Правительство»), Финляндии (ст. 61), Швейцарии (ч. 2 ст. 175), Болгарии (ст. 99), Румынии (ч. 1 ст. 85, ст. 103), Словении (ст. 111), Сербии (ст. 127), Черногории (ст. 103), Македонии (ст. 90), Чехии (ст. 68), Литвы (ст. 92), Эстонии (ст. 89) и Японии (ст. 6 и ст. 67).

В перечисленных конституциях глава государства (король/президент) либо обязан назначить премьер-министра на основе голосования в парламенте, либо назначает его сам, но премьер тут же должен получить одобрение парламента. В общем, в любом из этих вариантов последнее слово при формировании правительства остаётся за парламентом.

Иногда президент даже формально ничего не делает, а парламент совершенно самостоятельно формирует правительство, как, например, указано в конституции Швейцарии: «Члены Федерального Совета [правительства] избираются Федеральным Собранием [парламентом] после каждого полного обновления Национального Совета [нижней палаты парламента]» (ч. 2 ст. 175).

Т. е. в перечисленных странах не рассчитывают на здравомыслие президента, а прямо обязывают его слушать мнение парламента. Этому правилу стоит следовать и в России: так мы избежим возможных конфликтов между президентом и парламентом и наша страна сразу станет полноценной парламентской республикой.

Отдельно стоит проговорить одну важную, но, видимо, не всем понятную вещь: парламент должен формировать правительство и отправлять его в отставку простым большинством голосов. Дело в том, что в некоторых проектах почему-то отходят от этого правила. Так, проект «Конституция Общества.Будущее» предусматривает, что президент сам формирует правительство без учёта мнения парламента, а парламент может отправить правительство в отставку – но не простым большинством, а двумя третями голосов (ч. 2 ст. 104).

Это идея является неудачной по следующим причинам. Если мы вспомним результаты наших гипотетических парламентских и президентских выборов (коммунисты 18%, социал-демократы

22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%), то увидим, что президентом во втором туре станет либо социал-демократ, либо консерватор. И получится, что президенту достаточно договориться ещё с одной партией, чтобы создать правительство парламентского меньшинства. Скажем, президент от социал-демократов сможет договориться с коммунистами и сформировать правительство на основе двух политических сил. Оставшиеся партии будут иметь большинство в 60% голосов, но это меньше двух третей, так что они не смогут отправить правительство в отставку. И то же самое может произойти с президентом-консерватором, который договорится с националистами.

В результате всю политику в стране будет определять президент, за которого изначально хотело голосовать менее четверти населения и который имеет поддержку всего 40% депутатов. В общем, это очень странная и крайне неустойчивая конструкция. Конечно, власть меньшинства лучше, чем власть одного человека. Но ещё лучше сразу перейти к власти большинства и дать Госдуме право формировать правительство и отправлять его в отставку простым большинством голосов – так, как это сделано практически во всех европейских государствах.

Опыт европейских стран показывает, что формирование правительства парламентом – главный принцип, не позволяющий одному человеку сконцентрировать всю власть в своих руках и установить диктатуру. Если другие принципы, о которых речь пойдёт дальше, меняются от страны к стране, то эта идея неукоснительно соблюдается в подавляющем большинстве демократических государства. Поэтому в будущей российской Конституции без неё не обойтись.

8. Лишите президента права налагать вето на новые законы

Президента необходимо лишить права блокировать вступление в силу нового закона. Всю полноту законодательной власти должен иметь парламент.

Нынешняя Конституция позволяет президенту существенно влиять на законодательный процесс. Президент вправе отклонить любой закон, принятый парламентом, и направить его тем самым на новое рассмотрение (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ). При этом во время нового голосования для принятия закона требуется согласие более 2/3 от общего числа депутатов Госдумы и членов Совета Федерации.

В итоге может получиться, что президент, принадлежащий к парламентскому меньшинству, может блокировать законы, принимаемые парламентским большинством.

Нагляднее всего это видно, если вспомнить приведённые выше результаты парламентских и президентских выборов (коммунисты 18%, социал-демократы 22%, либералы 20%, консерваторы 23%, националисты 17%). Представим, что президентом будет избран социал-демократ (в первом туре 22% голосов). Тогда он сможет заблокировать принятие закона, за который выступают либералы, консерваторы и националисты (в сумме 60% голосов). Если же президентом изберут консерватора (в первом туре 23% голосов), то он сможет заблокировать закон, за который выступают коммунисты, социал-демократы и либералы (в сумме 60% голосов).

Последние двадцать лет мы не сталкивались с подобной ситуацией, но она вполне возможна в будущем. И такая норма крайне вредна, потому что ставит большинство в зависимость от меньшинства (точнее, от одного человека).

Практически ни одно демократическое государство не имеет такой нормы. Что-то подобное можно найти лишь в конституциях США (разд. 7 ст. I) и Польши (ч. 5 ст. 122). В США парламент может преодолеть президентское вето 2/3 голосов, в Польше – 3/5 голосов. Плюс в конституции Португалии указано, что по отдельным законам (например, о международных отношениях) президентское вето можно преодолеть 2/3 голосов парламента (ч. 3 ст. 136). Однако по большинству законов достаточного простого большинства (ч. 2 ст. 136).

То есть всего несколько демократических конституций имеют такую необычную норму. Другие же не позволяют президенту вмешиваться в законодательный процесс. Например, в конституции Германии прописано, что закон вступает в силу после одобрения парламентом, а затем утверждается президентом и подлежит официальному опубликованию (ст. 78, ст. 82). При этом президенту не дано возможности самому выразить протест. Также такого права

нет у президентов Австрии, Израиля, Ирландии, Словении, Швейцарии.

Максимум, что может быть у президента в некоторых странах – это так называемое отлагательное вето. Т. е. президент может отказаться подписывать новый закон и тем самым направить его на новое рассмотрение. Однако парламенту достаточно вновь поддержать закон большинством голосов, чтобы он вступил в силу даже без одобрения президента. Такое правило прописано в конституциях Франции (ст. 10), Италии (ст. 74), Финляндии (ст. 77), Венгрии (ч. 5 ст. 6 раздела «Государство»), Исландии (ст. 26), Чехии (ст. 50), Словакии (ч. 2 ст. 87), Сербии (ст. 113), Греции (ч. 2 ст. 42), Эстонии (ст. 107) и Румынии (ч. 2 ст. 77).

Таким образом, президент не должен иметь права блокировать закон в том виде, в каком это право прописано в действующей российской Конституции. Максимально допустимое проявление власти президента – это отлагательное вето, т. е. обязанность парламента повторно рассмотреть закон, если президент выступит против него. Также можно вообще исключить президента из законодательного процесса и обязать его подписывать все законы, принятые парламентом. Любой из этих двух вариантов будет лучше, чем тот, что действует в нынешней Конституции.

9. Введите принцип контрасигнатуры и ограничьте полномочия президента

Конституция должна предусматривать заверение актов президента главой правительства или профильным министром (т.н. контрасигнатура), а также ограничивать полномочия президента перечнем, установленным Конституцией.

Большинство демократических стран – это парламентские республики и парламентские монархии. Однако даже там существует формальный глава государства (в монархии король, в республике президент), представляющий страну и имеющий символические полномочия: он подписывает новые законы, утверждает одобренного парламентом главу правительства, назначает послов и т. д.

При этом власть такого единоличного главы государства стараются максимально ограничить, чтобы никакие важные решения не зависели от произвольных желаний одного человека.

Один из механизмов, позволяющих реализовать подобный принцип, – контрасигнатура (контрасигнация). Согласно нему все либо большинство актов главы государства действительны только после заверения главой правительства или профильным министром. Вот как, например, это прописано в конституции Австрии (ч. 2 ст. 67): «Все решения Федерального президента, если иное не установлено конституционным законодательством, для обеспечения их действительности должны быть скреплены подписью Федерального канцлера или компетентного федерального министра».

Данный принцип действует в большинстве парламентских монархий, а из республиканских государств он прописан также в конституциях Франции (ст. 19), Германии (ст. 58), Португалии (ст. 140), Италии (ст. 89), Финляндии (ст. 65), Венгрии (ч. 5 ст. 9 раздела «Государство»), Польши (ч. 2 ст. 144), Исландии (ст. 19), Чехии (ч. 3 ст. 63), Греции (ст. 35), Болгарии (ч. 2 ст. 102), Латвии (ст. 53), Литвы (ст. 85) и Израиля (ст. 12 Основного закона «Президент Государства»).

В этих странах президент самостоятельно принимает очень мало решений и постоянно находится под контролем правительства и парламента. Такой дополнительный механизм сдерживает возможный произвол главы государства. И этот принцип, опробованный во многих странах, нужно ввести и в России.

К сожалению, российские политики и политологи вообще не касались данного вопроса. Только в проекте «Конституция Общества. Будущее» предложен механизм, схожий с контрасигнатурой. В нём акты президента должен утверждать Государственный Совет (так в проекте называют Совет Федерации): «Нормативные указы Президента вступают в силу после утверждения простым большинством членов Государственного Совета и опубликования» (ч. 2 ст. 90).

Это интересный, но всё же слишком оригинальный механизм, не опробованный в других странах. Полагаю, лучше использовать ту идею, которая уже проверена в большинстве европейских государств.

А для ещё большей надёжности можно ограничить власть президента перечнем,

установленным Конституцией. Дело в том, что нынешняя Конституция РФ позволяет президенту получить дополнительные полномочия. Например, в 2000-х гг. президенту дали право фактически назначать и увольнять глав российских регионов. Это не было предусмотрено российской Конституцией, однако и прямого запрета на подобные действия в ней не было. Поэтому депутаты без каких-либо проблем внесли соответствующие изменения в законодательство.

Получается, что закон может предоставить президенту полномочия, которых у него нет по Конституции – по крайней мере, если они прямо не отнесены к ведению какого-либо другого органа власти.

В будущей российской Конституции лучше заранее исключить такой вариант. Можно взять формулировку из конституционного проекта партии «Яблоко»: «Полномочия Президента РФ ограничены перечнем, предусмотренным Конституцией РФ» (ч. 5 ст. 80). Такую норму в конституциях обычно не прописывают. Но напомню, что мы должны учитывать российский опыт. Последние тридцать лет говорят о том, что в России многие склонны творчески подходить к Конституции, поэтому лучше всё же чётко зафиксировать такое правило.

10. Лишите президента права руководить силовым блоком правительства

Президент не должен иметь полномочий в силовой сфере и руководить вооружёнными силами. Это предотвратит дезорганизацию работы правительства и военный переворот.

Президент по нынешней Конституции имеет огромные полномочия в силовой сфере. Он сам назначает и увольняет министров обороны, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций (п. «д1» ст. 83), Генерального прокурора, его заместителей и региональных прокуроров (п. «е1» ст. 83), а также высшее командование Вооружённых Сил (п. «л» ст. 83). Т. е. ему напрямую подчиняются все люди с оружием (в т.ч. военные и полицейские).

К сожалению, идея о том, что президент должен руководить силовиками, настолько укоренилась в сознании российских граждан, что встречается даже в либеральных конституционных проектах. Например, студенты и преподаватели Высшей школы экономики хотя и предлагают в своём проекте передать Госдуме право формировать правительство, но одновременно пишут о том, что президент «осуществляет руководство федеральными органами исполнительной власти в сферах иностранных дел, обороны, разведки и контрразведки, полицейской деятельности, юстиции» и «назначает и освобождает высшее командование Вооружённых Сил России» (ст. 133).

Что-то похожее описывает политолог Григорий Голосов в книге «Демократия в России. Инструкция по сборке». Он предлагает вывести за рамки правительства министерства обороны, национальной безопасности и иностранных дел и сформировать из них отдельный орган – Совет национальной безопасности во главе с президентом. Этот же орган будет управлять страной в случае войны – Голосов полагает, что в это время только сосредоточение власти в руках президента позволит «обеспечить единство политической воли».

И даже в конституционном проекте «Яблока» первоначально планировалось дать президенту право назначать и увольнять с согласия Совета Федерации глав МВД, МИД, Минобороны и Минюста. К счастью, после критики проекта это предложение поменяли: теперь данные министры назначаются так же, как и другие (по предложению председателя правительства, избранного Госдумой) и нуждаются лишь в дополнительном одобрении Совета Федерации (п. «в» ст. 83).Это тоже не самое удачное решение, но такая система всё же лучше, чем президент, контролирующий всех вооружённых людей страны.

Идея президента-силовика кроет в себе несколько опасностей. Первая – мы фактически делим правительство на две части, одна из которых формируется Госдумой, а другая президентом. При этом правительство – это команда, которая должна проводить более или менее единую политику. Если мы говорим о парламентской республике, то этот коллектив проводит ту политику, которую хочет парламентское большинство. Соответственно, все члены правительства должны работать на выполнение обещаний, которые партии парламентского большинства дали на последних выборах.

Если же часть министерств контролирует президент, он никак не связан результатами

парламентских выборов. Как мы помним, он даже может принадлежать к партии парламентского меньшинства. Так что у него может быть своё видение стоящих перед страной проблем и он может проводить совершенно иную политику. В итоге партии, победившие на выборах, не смогут толком реализовать свою программу – ведь важнейшие министры будут под контролем президента и смогут игнорировать указания премьер-министра.

Вторая опасность: все вооружённые люди в стране окажутся под контролем одного человека. При этом любой бюрократ и политик имеет склонность к усилению своей власти. А что может дать больше власти человеку, которому подчиняются люди с оружием? Ответ – вооружённый конфликт внутри страны или за её пределами. То есть мы получим человека, которому выгодно разжечь войну, чтобы получить больше власти и влияния. И Конституция фактически будет подталкивать президента к тому, чтобы расставить в силовых структурах верных людей, спровоцировать вооружённый конфликт и осуществить переворот.

Посмотрим на опыт других стран. Я изучил конституции большинства европейских демократических государств и нигде не смог найти норму о том, что министры внутренних дел, иностранных дел и юстиции должны подчиняться непосредственно президенту. Такой принцип не опирается ни на зарубежный опыт, ни на здравый смысл – как я уже написал, он вносит раскол в работу правительства и не позволяет партиям, победившим на выборах, полноценно реализовать свою политику. Поэтому такая норма, конечно, не должна присутствовать в будущей российской Конституции.

Что касается роли верховного главнокомандующего, то такой статус присвоен главам государств (королям и президентам) в некоторых странах. Так, президент формально руководит вооружёнными силами согласно конституциям Франции (ст. 15), Ирландии (ч. 4 ст. 13), Италии (ст. 87), Австрии (ч. 1 ст. 80), Португалии (ст. 120), Финляндии (ст. 128), Польши (ст. 134), Венгрии (ч. 2 ст. 9 раздела «Государство»), Сербии (ст. 112) и Чехии (п. с ч. 1 ст. 63).

Однако власть президента здесь не так велика, как можно подумать. Дело в том, что его полномочия сдерживает упоминавшийся ранее принцип контрасигнатуры. Т. е. решения президента в военной сфере обычно требуют заверения министром обороны. Ну а где-то конституция вообще указывает, что наиболее важные решения по поводу вооружённых сил всё равно принимает правительство. Например, президент Венгрии провозглашён верховным главнокомандующим, но при этом решения о перемещения и применении военной силы принимает правительство с согласия парламента (ч. 1 и 3 ст. 47 раздела «Государство»).

Таким образом, президенту в основном достаётся символическая роль верховного главнокомандующего. И эти функции он всё равно осуществляет под контролем парламента и правительства.

Кроме того, есть страны, где президент полностью отстранён от руководства армией и даже формально не является верховным главнокомандующим. Например, конституция Германии устанавливает, что вооружёнными силами в мирное время командует министр обороны (ст. 65a), а в случае войны – премьер-министр (статья 115b).

Самый же показательный пример – это Израиль. Он регулярно воюет со своими соседями, оставаясь при этом развитым демократическим государством, так что его опыт для нас наиболее полезен. В Израиле армией руководит министр обороны (ст. 2 Основного закона «Армия»). По его рекомендации правительство назначает начальника генерального штаба (высшая должность в израильской армии) (ст. 3 Основного закона «Армия»), а война начинается только на основании решения правительства (ст. 40 Основного закона «Правительство»). Таким образом, израильский президент никак не связан с этим процессом.

Собственно, Израиль наглядно опровергает идею о том, что только единоличная власть президента обеспечит эффективное ведение войны, а премьер-министр якобы с этим не справится, т.к. будет связан ответственностью перед своей партией и парламентом. Израиль все годы своего существования был парламентской республикой и одновременно наиболее сильным в военном отношении ближневосточным государством. Ещё один пример – Великобритания, которая несколько лет в одиночку сдерживала наступление Гитлера в

Европе, будучи парламентской монархией, а позже успешно участвовала в различных вооружённых конфликтах (например, в Фолклендской войне 1982 г.).

Можно сказать, что парламентский контроль во время войны нужен даже больше, чем в мирное время. Ведь во время войны особенно опасна ситуация, когда вся политика зависит от взглядов и прихотей одного человека. Президент, обладающий верховной властью в условиях вооружённого конфликта, сможет начать войну, когда её никто не хочет, или закончить войну, когда большинство хочет её продолжения, а также раздать своим друзьям госзаказы на поставку в армию оружия и продовольствия или нажиться на войне другим способом. Всех этих последствий можно избежать, если люди, руководящие войсками, будут отвечать перед парламентом и постоянно находиться под его контролем.

11. Дайте парламенту право избирать президента

Право избрания президента стоит передать парламенту. Это позволит уйти от вождистской и персоналистской системы и не даст одному человеку возможность говорить от имени всего народа.

В парламентской республике важно, чтобы президент не вступал в конфликт с парламентом и не пытался взять на себя больше полномочий. Он должен оставаться в рамках представительских символических функций. К сожалению, президент, избранный всенародным голосованием, имеет склонность к тому, чтобы ставить себя выше парламента и говорить от имени народа.

Поэтому почти в половине парламентских республик президент избирается не гражданами, а парламентом. В частности, такой порядок предусмотрен в конституциях Германии (ст. 54), Италии (ст. 83), Швейцарии (ч. 2 ст. 176), Венгрии (п. е ч. 2 ст. 1 раздела «Государство»), Греции (ст. 30-32), Латвии (ст. 35), Эстонии (ст. 79) и Израиля (ст. 3 Основного закона «Президент Государства»).

Такой порядок полезен тем, что президент, избранный парламентом, имеет больше шансов сохранить адекватность и меньше возможностей выстроить вокруг себя культ личности. Кроме того, нет смысла тратить деньги на всенародные выборы президента, если он не имеет существенных полномочий.

Интересно, что два западноевропейских государства, сильнее всего пострадавших в XX в. от культа личности и абсолютной власти одного человека – Германия и Италия – сразу после этого приняли конституции, по которым глава государства избирается парламентом. Мы тоже имеем схожий печальный опыт и поэтому нам, возможно, стоит последовать примеру немцев и итальянцев.

Если в стране действует двухпалатный парламент, то президента обычно избирают обеими палатами, как это предусмотрено в конституциях Италии и Швейцарии (и почти так же в конституции Германии, где президента избирает специальное собрание, состоящее из депутатов Бундестага и такого же количества представителей регионов). Таким образом, в России президента можно избирать на совместном заседании Госдумы и Совета Федерации. Срок полномочий такого символического главы государства должен составлять четыре года, а всего он может иметь право избираться на этот пост не более двух раз (разумеется, без всякого слова «подряд»).

12. Расширьте полномочия Совета Федерации

Совету Федерации стоит дать дополнительные полномочия по влиянию на политику страны, особенно в сфере регионального развития.

Совет Федерации – верхняя палата российского парламента (Федерального Собрания). Во многих странах мира, в том числе у нас, парламент разделён на две части (палаты). Нижняя палата (в России – Госдума) избирается напрямую гражданами, чтобы представлять всё население страны. А верхняя палата обычно формируется менее демократичным путём: чаще всего она включает представителей регионов, а к кандидатам предъявляют более высокие требования (например, по возрасту). В итоге верхняя палата в меньшей степени отражает предпочтения граждан, что делает её более консервативной и менее политизированной.

Главная роль верхней палаты парламента – представлять регионы страны и учитывать их мнение. Как правило, она может проголосовать по поводу любого закона, принятого нижней палатой. И если верхняя палата отклоняет подобный закон,

он либо не принимается, либо отправляется в нижнюю палату на повторное рассмотрение. Кроме того, верхняя палата парламента может назначать отдельных должностных лиц (например, в России – судей высших судов) или рассматривать вопросы, касающиеся федеративного устройства страны.

Полномочия верхней палаты сильно различаются в разных конституциях. В некоторых странах любой закон должен быть принят обеими палатами – т. е. если верхняя палата голосует против, то закон не принимается. Такой порядок, в частности, прописывают конституции Италии (ст. 70-72), Нидерландов (ст. 85) и Швейцарии (ч. 2 ст. 156). В других странах верхняя палата вправе лишь отложить принятие закона: если она голосует против, нижняя палата может снова проголосовать за него и тогда закон вступит в силу независимо от мнения верхней палаты. Такой порядок, в частности, прописывают конституции Австрии (ч. 4 ст. 42), Ирландии (ст. 20, 23), Испании (ст. 74), Польши (ст. 121) и Чехии (ст. 47).

В конституциях Германии (ст. 76-79) и Бельгии (ст. 77-79) действует более сложная процедура: по некоторым законам требуется положительное решение обеих палат, а в остальных случаях после возражения верхней палаты достаточно повторного закрепления закона нижней палатой.

Действующая российская Конституция в этом вопросе предусматривает свой особый порядок. В случае если Совет Федерации голосует против закона, принятого Государственной Думой, то депутаты Госдумы могут собраться и проголосовать ещё раз. Если 2/3 депутатов Госдумы вновь проголосуют за, тогда закон считается принятым, несмотря на мнение Совета Федерации (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ).

Если Россия перейдёт к полноценной парламентской республике, а Госдума получит право формировать правительство, то Совету Федерации, возможно, тоже стоит предоставить дополнительные полномочия. Этот орган должен стать выразителем интересов регионов и заниматься укреплением и развитием федеративных отношений.

Здесь можно ориентироваться на опыт Германии, где подобные функции выполняет собрание представителей регионов – Бундесрат. Этот орган формально не является частью парламента, но фактически играет роль верхней палаты и решает ряд важных вопросов, касающихся регионального развития. Так, например, по германской конституции, без одобрения Бундесрата не могут вступить в силу федеральные инструкции, адресованные органам исполнительной власти регионов (ч. 2 ст. 84, ч. 2 ст. 85), законы о разграничении полномочий между федерацией и регионами (ч. 1 ст. 85, ч. 3 ст. 87, ст. 87c, ч. 2 ст. 91a), об изменении статуса регионов (ч. 7 ст. 29), о железных дорогах (ч. 5 ст. 87e), почте (ч. 1 ст. 87f) и т. д. Ну и, конечно, одобрение верхней палаты нужно для решения ключевых государственных вопросов, например принятия бюджета или изменения конституции.

В российской Конституции тоже можно установить обязательное согласие Совета Федерации на принятие законов по этим вопросам. Сейчас в Конституции сказано лишь, что ряд важных законов подлежат обязательному рассмотрению в этом органе (ст. 106). Возможно, стоит не только обязать Совет Федерации рассмотреть их, но и установить, что без его согласия эти важнейшие законы не вступают в силу (даже если за принятие выступит 2/3 депутатов Госдумы). По данным ключевым вопросам нижняя и верхняя палаты должны достичь соглашения, как это сделано в конституциях некоторых других государств (Германии и Швейцарии). Это будет стимулировать более скрупулёзную и ответственную законодательную работу над важнейшими вопросами государственного значения.

Что касается менее значимых законов, связанных с текущей политикой, то там, наоборот, решающую роль должна играть нижняя палата парламента (Государственная Дума), поскольку она в теории формируется более демократичным путём и лучше отражает актуальные предпочтения граждан. И здесь можно ориентироваться на ту же Германию и большинство европейских стран с двухпалатным парламентом. Там верхняя палата может лишь отложить принятие закона, а нижней достаточно ещё раз проголосовать простым большинством, чтобы закон вступил в силу. Примерно такой порядок взаимодействия Госдумы и Совета Федерации можно установить и в будущей российской Конституции.

13. Пропишите выборность Совета Федерации

Совет Федерации должен стать выборным органом, куда жители соответствующих регионов избирают своих представителей. При этом количество представителей должно зависеть от численности населения региона.

В Конституции РФ никак не прописан порядок формирования Совета Федерации. В Основном законе сказано лишь, что в него «входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Однако как именно эти два представителя туда попадают, не раскрывается. Есть только указание на то, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ).

До начала 2000-х гг. в Совете Федерации заседали непосредственно главы исполнительных и законодательных органов власти регионов (т. е. проще говоря, губернаторы регионов и спикеры региональных парламентов). Позже порядок поменяли – теперь губернаторы и региональные парламенты должны направлять в Совет Федерации своих представителей (ч. 2-3 ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»).

В разных странах по-разному решают вопрос о том, как формировать верхнюю палату. В одних она избирается региональными органами власти или специальными комиссиями – например, так происходит согласно конституциям Австрии (ч. 1 ст. 35), Нидерландов (ст. 55), Франции (ст. 24), Германии (ст. 51), Ирландии (ст. 18) и Бельгии (ст. 67). В других она избирается непосредственно гражданами – в частности, это предписывают конституции Испании (ч. 2 ст. 69), Италии (ст. 58), Польши (ч. 2 ст. 97), Чехии (ст. 16), Швейцарии (ст. 150) и США (поправка XVII).

Второй вариант кажется более предпочтительным для России. Нашей стране явно не помешает демократизация политической системы, поэтому прямые выборы в верхнюю палату будут крайне полезны.

При этом в странах, где верхняя палата состоит из представителей регионов, как правило, учитывают численность населения этих регионов. Есть, конечно, исключения, например США, где жители каждого штата выбирают двух сенаторов. Однако американскую конституцию создавали в те времена, когда разные штаты были сопоставимы по численности населения. Что касается других стран, то там число представителей региона в верхней палате чаще всего зависит от населения этого региона.

Например, в Швейцарии некоторые регионы избирают одного члена верхней палаты, другие – два (ст. 150), в Австрии каждый регион имеет от трёх до двенадцати представителей в верхней палате (ч. 2 ст. 34). В Испании по умолчанию каждая провинция избирает четырёх сенаторов, однако острова Гран Канариа, Майорка и Тенерифе избирают по три сенатора, Сеута и Мелилья (испанские анклавы в Африке) – по два сенатора, а ряд мелких островов – по одному сенатору (ст. 69). Наконец, в Германии каждая федеральная земля направляет в Бундесрат от трёх до шести представителей в зависимости от числа жителей региона (ч. 2 ст. 51).

Для России это особенно актуально, поскольку у нас население крупнейшего региона (Москва, более 10 млн человек) и самого маленького региона (Чукотка, 50 тыс. человек) различается в двести раз. Получается, что в Совете Федерации одного представителя имеют 25 тыс. жителей Чукотки и 5 млн жителей Москвы. В итоге норма представительства жителей разных регионов в верхней палате парламента может отличаться в 200 раз.

Такой огромной разницы нет даже в США. Там в самом малонаселённом штате Вайоминг (570 тыс. жителей) живёт в 66 раз меньше людей, чем в крупнейшем по населению штате Калифорния (почти 37,7 млн жителей). Т. е. разница в представительстве в Сенате между самым мелким и самым крупным регионом составляет 66 раз, что в три раза меньше, чем в России.

Ещё меньше разница в европейских федеративных государствах. Так, в Германии самый маленький регион (Бремен) имеет 670 тыс. жителей и трёх представителей в Бундесрате, а самый крупный (Северный Рейн-Вестфалия) – 13 млн жителей и шестерых представителей в Бундесрате. Таким образом, в верхней палате парламента один представитель есть у 220 тыс. жителей Бремена и у более чем 2 млн жителей Северного Рейна-Вестфалии. То есть нормы

представительства могут различаться максимум в 10 раз.

В Швейцарии самое большое представительство на душу населения в верхней палате имеет регион Аппенцелль-Иннерроден. Там живёт 15 тыс. человек, которые избирают одного представителя в верхнюю палату парламента. И напротив – самое маленькое представительство имеют жители крупнейшего региона Берн. Там живёт почти миллион человек, которые направляет в верхнюю палату парламента двух представителей. То есть в Швейцарии уровень представительства в верхней палате парламента отличается максимум в 33 раза (от 15 тыс. до 500 тыс. человек на одного представителя).

В Австрии самый маленький регион (Бургенланд) имеет 300 тыс. жителей и трёх представителей в верхней палате парламента, а самый крупный (Вена) – 1,7 млн жителей и 12 представителей. Соответственно, здесь нормы представительства отличаются всего лишь в полтора раза (один представитель от 100 тыс. жителей самого маленького региона и от 140 тыс. жителей самого большого региона).

Таким образом, количество представителей того или иного региона в верхней палате федеративного государства различается, но не прямо пропорционально численности населения. Малонаселённые регионы получают некоторое преимущество при защите своих интересов, но не настолько большое, как в России.

Поскольку, как мы видим, никаких устойчивых принципов и правил здесь нет, можно взять максимальную разницу в нормах представительства в верхних палатах парламентов США (66), Германии (10), Швейцарии (33) и Австрии (1,4) и вывести из них среднее арифметическое – это будет около 25. И тогда можно принять за правило, что представительство жителей самого крупного и самого мелкого региона в верхней палате парламента может различаться примерно в 25 раз. Т. е. Чукотка сможет направить в Совет Федерации одного представителя (1 сенатор на 50 тыс. человек), а Москва – 8 представителей (1 сенатор на 1,25 млн человек). В итоге можно установить, что каждый российский регион отправляет в верхнюю палату российского парламента от одного до восьми представителей в зависимости от численности населения. Это будет более или менее разумное соотношение, опирающееся на опыт демократических федеративных государств.

14. Закрепите порядок выборов в Государственную Думу

Установите общие правила выборов в Государственную Думу и введите усложнённый порядок их изменения. Это позволит избежать ситуации, при которой партия, выигравшая парламентские выборы, поменяет правила голосования под себя.

В российской Конституции указано, что нижняя палата российского парламента – Государственная Дума – избирается сроком на пять лет (ч. 1 ст. 96). Однако порядок этих выборов не прописан даже в общих чертах. Кроме того, Конституция не устанавливает никаких особых правил принятия законов на эту тему. Точнее, устанавливает, что выборы в Госдуму регулируются обычным федеральным законом (ч. 2 ст. 96). В соответствии с этой нормой в России был принят федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». И прописанный в этом законе порядок выборов можно изменить простым большинством голосов текущего состава Госдумы.

В результате партия, получившая в парламенте большинство, может легко поменять правила выборов под себя. Это уже неоднократно происходило в новейшей российской истории. В 1990-е гг. Госдума избиралась по смешанной системе: половина по мажоритарной системе (по одномандатным округам), половина – по пропорциональной (по партийным спискам). В 2000-е гг. систему поменяли: вся Госдума избиралась по партийным спискам. А в 2010-х гг. снова решили вернуться к смешанной системе (ч. 2-3 ст. 3 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Каждый раз правила меняли в зависимости от того, что было выгоднее правящей партии «Единая Россия».

Всё это неправильно, поскольку изначально ставит правящие партии в привилегированное положение по сравнению с оппозиционными и даёт им возможность менять правила выборов так, чтобы легко выиграть следующие выборы. Это как если бы футбольная команда, выиграв чемпионат, могла менять правила игры для будущих чемпионатов.

Чтобы избежать этого, конституции часто предусматривают базовые принципы выборов в парламент. Так сделано в конституциях Португалии (ст. 149), Швеции (ст. 6-12 главы 3 «Риксдаг»), Бельгии (ст. 63), Австрии (ст. 26), Ирландии (ст. 16), Испании (ст. 68), Исландии (ст. 31), Норвегии (ст. 58-59) и Финляндии (ст. 25). В этих документах прописаны общие правила проведения выборов в парламент (например, применяемая избирательная система, порядок образования избирательных округов, а иногда даже число депутатов от каждого округа). Ну а где-то хотя бы упоминается, что на выборах в парламент используют пропорциональную систему, например в конституциях Израиля (ст. 4 Основного закона «Кнессет»), Польши (ст. 96), Чехии (ст. 18), Эстонии (ст. 60) и Нидерландов (ст. 53).

Авторам будущей российской Конституции стоит последовать этим примерам и тоже закрепить хотя бы в общих чертах избирательную систему, используемую на выборах в Государственную Думу. Можно оставить нынешнюю смешанную систему, когда половина Госдумы избирается по мажоритарной системе, половина – по пропорциональной. Данная система понятна и знакома избирателям. Кроме того, и у мажоритарной, и у пропорциональной системы есть свои плюсы и минусы, а значит, будет сложно сделать однозначный выбор в пользу одной из них. Впрочем, обе системы можно модифицировать и улучшать (например, голосование за партийные списки проводить не по единому округу, а по нескольким).

Также, с учётом нашего опыта, закон, регулирующий выборы в Государственную Думу, должен меняться в усложнённом порядке. Его статус стоит поднять до федерального конституционного закона, который принимается конституционным большинством (и, возможно, дополнительно одобряется на референдуме). Таким образом, если в закон о выборах в Госдуму и будут вносить изменения, то лишь такие, которые объективно нужны и поддерживаются 2/3 парламента (а также, возможно, большинством граждан на референдуме). Это позволит избежать ситуации, при которой правящая партия меняет правила выборов под себя, и сделает процесс формирования Госдумы более честным и справедливым.

15. Установите новый порядок формирования высших судов

Российская Конституция должна предусматривать новый способ формирования высших судов, который сделает эти органы более независимыми и компетентными. Кандидатуры судей должен предлагать не один человек, а разные политические силы, утверждать их следует обеим палатам парламента (и не простым, а квалифицированным большинством), а назначать судей стоит не пожизненно, а на определённый срок.

Судебная власть в России представлена множеством судов, над которыми возвышаются два главных или, как их называют, высших суда – Конституционный и Верховный. Конституционный суд проверяет соответствие законов Конституции и может отменить любую норму любого закона, если сочтёт её противоречащей Конституции. А Верховный суд является высшим судебным органом по всем остальным делам: т. е. теоретически сюда может попасть любое дело и Верховный суд скажет в нём последнее слово.

Эти органы формируют следующим образом. Президент предлагает Совету Федерации кандидатуры судей высших судов, после чего данный орган власти назначает их (п. «е» ст. 83, п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ). Совет Федерации вправе не согласиться с предложенными кандидатурами. Однако, во-первых, президент может предлагать на должность судей только лояльных ему кандидатов и исключить попадание в этот орган критически настроенных людей. А во-вторых, президент последние 20 лет значительно влияет на формирование Совета Федерации. С 2004 по 2012 г. он назначал российских губернаторов, а в данный момент может отправить любого из них в отставку. При этом губернаторы формируют половину Совета Федерации. Т. е. президент в значительной мере может контролировать результаты голосования в этом органе власти.

Из-за этого в России возникла система отрицательного отбора в высшие суды. Главными качествами для попадания туда стали не честность, объективность и юридическая грамотность, а беспрекословное подчинение действующему президенту страны. Результатом стала полная

деградация Верховного и Конституционного судов и их неспособность выполнять свои прямые функции – беспристрастно разбирать важнейшие юридические споры и защищать права и свободы граждан.

Словно этого было мало, президент согласно конституционным поправкам 2020 г. получил право предлагать Совету Федерации увольнять судей высшего суда «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий» (п. «е3» ст. 83). Т. е. президент приобрёл дополнительный рычаг давления на судей высших судов.

Таким образом, президент, занимаясь отбором судей в высшие суды и контролируя результаты голосования в Совете Федерации, подчинил себе эти органы власти.

Причина в том, что в российской Конституции предусмотрен неразумный и неэффективный способ формирования высших судов. Он поставлен в зависимость от главы государства, который и так имеет огромные полномочия и вдобавок может определять состав этих органов (и, следовательно, результаты его работы).

Этот порядок, скорее всего, сам по себе изменится в силу того, что президент по новой Конституции лишится всех значимых полномочий, а Совет Федерации будет избираться путём голосования. Так что даже при сохранении нынешних норм процесс формирования высших судов станет более разумным и демократичным. Однако нам всё равно не помешает обратиться к зарубежному опыту и подумать о том, чем можно дополнить российскую Конституцию.

К сожалению, в зарубежных конституциях нет каких-то стандартных или наиболее распространённых правил. Иногда этот вопрос даже не прописан явным образом и просто сказано, что все судьи (в том числе высших судов) назначаются президентом или королём в порядке, установленном законом.

Однако чаще всего главную роль в этом процессе играет парламент. Например, в Швейцарии судей главного в стране Федерального суда избирает Федеральное собрание (обе палаты парламента) (ч. 1 ст. 168). Судей Конституционного суда Чехии с согласия Сената назначает президент (ч. 2 ст. 84). Судей польского Конституционного суда избирают депутаты Сейма (ч. 1 ст. 194). Судьи Верховного суда Нидерландов назначаются второй (нижней) палатой парламента (ч. 1 ст. 118). Португальский Конституционный суд состоит из тринадцати судей: десять из них назначаются парламентом, а потом эти десять избирают ещё троих судей (ч. 1 ст. 222). Конституционный Суд Испании состоит из 12 человек, из которых четырёх назначают по предложению Конгресса (нижней палаты парламента), четырёх – по предложению Сената (верхней палаты), двоих – по предложению правительства, двоих – по предложению Генерального Совета судебной власти (специального органа управления судебной системой) (ч. 1 ст. 159).

В Германии члены Конституционного суда избираются поровну Бундестагом и Бундесратом (ст. 94), а пять других высших судов (в том числе главный – Верховный суд) формируются по решению министра юстиции совместно со специальной комиссией, состоящей из региональных министров юстиции и равного числа членов, избираемых Бундестагом (ч. 2 ст. 95).

Австрийский Конституционный суд формируется по следующей схеме: председатель, его заместитель и ещё шесть судей назначаются президентом по предложению правительства (из числа судей, чиновников управления и профессоров правовых дисциплин в университетах), а ещё шесть назначаются президентом на основании предложений обеих палат парламента (ч. 2 ст. 147).

В Израиле все судьи (в том числе судьи Верховного суда) назначаются президентом в соответствии с решением Комиссии по выбору судей. А эта комиссия, в свою очередь, состоит из девяти членов: главы Верховного суда, двух судей Верховного суда, двух министров (юстиции и любого другого министра, назначенного правительством), двух депутатов, избранных парламентом, и двух адвокатов, избранных адвокатским сообществом (ст. 4 Основного закона «Судебная власть»).

Очень интересный способ формирования Верховного суда действует в Японии. Большинство входящих в него судей назначаются правительством, сформированным по итогам

парламентских выборов. Однако граждане должны дополнительно поддержать это назначение на следующих парламентских выборах – и если большинство выскажется против назначения судьи, он уходит в отставку (ст. 79).

Наконец, во Франции сперва формируют так называемый Высший совет магистратуры, куда входят представители разных ветвей власти, а уже он предлагает кандидатуры всех судей, в том числе в главный в стране Кассационный суд (ст. 65). Плюс к этому конституционными спорами занимается квазисудебный орган – Конституционный совет. Троих членов этого органа назначает президент, троих – глава нижней палаты парламента, троих – глава верхней палаты парламента, кроме того, туда по должности входят все бывшие президенты (ст. 56).

В общем, здесь есть разные варианты, поэтому универсальный рецепт вывести сложно. Но точно можно сказать, что почти во всех демократических государствах главную роль в формировании высших судов играет парламент. Так что при условии выборности Совета Федерации в России можно сохранить в общих чертах нынешний порядок, если подключить к этому процессу Госдуму и исключить из него президента.

Совместное голосование Совета Федерации и Государственной Думы позволит избежать ситуации, когда высшие суды сформирует лишь один государственный орган или одна политическая сила. Как мы видим, данная идея реализована в ряде федеративных государств (например, в Германии и Швейцарии). Соответственно, Россия может заимствовать их опыт: либо кандидатуры судей должны получить одобрение обеих палат парламента (как в Швейцарии), либо половина из них должна назначаться нижней, а половина – верхней палатой (как в Германии).

Ещё одна гарантия независимости судей состоит в том, что их кандидатуры должен предлагать не президент и не победившая партия, а разные фракции парламента. Кроме того, при избрании судей можно установить не простое, а квалифицированное большинство (например, 2/3 или 3/5 парламентариев). Благодаря этому одна победившая партия не сможет сформировать высшие суды только из своих представителей. В идеале разные политические силы должны согласиться на кандидатуры судей, не зависящих ни от одной партии и толкующих Конституцию и законы максимально беспристрастно.

Такая норма, в частности, прописана в конституции Испании, где судьи Конституционного суда должны получить одобрение трёх пятых парламента (ч. 1 ст. 159), и в конституции Венгрии, где члены Конституционного суда должны получить в парламенте большинство в две трети (ч. 4 ст. 24 раздела «Государство»).

Наконец, стоит учесть печальный опыт работы судебной системы в условиях закрытости и стагнации. В России многие судьи высших судов (в том числе председатели Верховного и Конституционного судов) находятся на своих должностях около тридцати лет, что тоже сыграло определённую роль в деградации этих органов. Поэтому для судей высших судов будет разумным установить ограничение по срокам.

Такие ограничения действуют во многих демократических странах. Например, судьи Конституционного суда избираются на девять лет согласно конституциям Испании (ч. 3 ст. 159), Италии (ст. 135), Сербии (ст. 172) и Польши (ч. 1 ст. 194). Судьи чешского Конституционного суда назначаются сроком на 10 лет (ст. 84), судьи швейцарского Федерального суда – на шесть лет (ст. 145), а члены упоминавшегося выше французского Конституционного совета назначаются на девять лет, при этом каждые три года состав обновляется на треть (ст. 56).

В России тоже можно использовать эту схему и избирать судей высших судов на определённый срок – это приведёт к постоянному обновлению этих органов и позволит избежать застоя в судебной системе.

16. Уберите из Конституции государственные органы, не имеющие политического значения

Из Конституции можно убрать нормы о полномочиях прокуратуры, Госсовета, Совета Безопасности и ряда других органов. Все они не имеют политического значения, поскольку формируются другими органами власти и полностью им подконтрольны.

В российской Конституции прописаны функции ряда органов, которые по разным причинам не имеют большого значения в

политической системе. Нет никакой нужды писать отдельно обо всех этих органах и об их полномочиях в Конституции, тем более что некоторые из них могут быть реформированы и изменены до неузнаваемости.

Так, например, нет смысла писать в Конституции о прокуратуре. Большинство европейских конституций не прописывают полномочия прокуратуры, а во многих она вообще не упоминается.

Особое отношение к прокуратуре в России связано с историческим наследием. У нас она с советских времён имеет специфические полномочия. Если в большинстве других стран прокуроры только представляют обвинение по уголовному делу в суде, то в нашей стране на прокуратуру возложили также функции по общему надзору за соблюдением законности. То есть теоретически прокуратура должна следить за соблюдением всех законов всеми организациями в стране. Понятно, что это необъятные полномочия, поэтому за последние годы прокуратура де-факто отстранилась от этой работы. При этом почти во всех возможных сферах теперь действуют специальные надзорные ведомства, которые и контролируют соблюдение законодательства: Роспотребнадзор, Рособрнадзор, Росздравнадзор и т. д. В итоге прокуратура либо проводит проверки совместно с этими ведомствами, либо сразу перенаправляет в них всех заявителей. Поэтому юристы и социологи, исследующие работу правоохранительных органов, предлагают освободить прокуратуру от таких полномочий (подробнее см. статью Кирилла Титаева «Бессмысленный общий надзор»).

Если же оставить за прокуратурой только обязанность представлять обвинение в суде, то в условиях независимой судебной системы структура прокуратуры уже не столь важна и может быть изменена в ходе реформ. Не факт, что это должна быть централизованная и иерархичная структура, как сейчас. Возможно, в каждом регионе и городе будут свои прокуроры, избираемые населением или региональными парламентами и муниципальными собраниями. В общем, тут могут быть самые разные варианты. Но, повторюсь, в условиях честной, независимой и эффективной судебной системы вопрос о том, кто и как будет представлять гособвинение в суде, не столь важен и его совершенно не обязательно прописывать в Конституции.

Также в действующей Конституции упомянуты государственные органы, которые вообще не имеют никакой власти и принимают лишь решения рекомендательного характера. К таковым относятся Государственный Совет (п. «е5» ст. 83), Совет Безопасности (п. «ж» ст. 83), администрация президента (п. «и» ст. 83) – все они формируются президентом, находятся под его полным контролем и отвечают за свою работу только перед ним. Соответственно, никакого политического или конституционно-правового значения эти органы не имеют – их структура и задачи могут меняться в зависимости от текущих задач, стоящих перед государством. Это подтверждается опытом других стран, в конституциях которых подобные органы, как правило, не упоминаются. Так что эти органы власти можно убрать из российской Конституции: никакого вреда это не принесёт.

Выборы и референдумы

17. Разрешите любые партии вне зависимости от их численности и политической идеологии

Россия должна прийти к подлинной многопартийности и политическому плюрализму. Для этого в будущей Конституции необходимо прописать дополнительные гарантии создания и деятельности политических партий.

Большевики в России, фашисты в Италии, национал-социалисты в Германии, придя к власти, запрещали все партии, кроме правящей. Современное российское руководство пошло более сложным путём. Оно последовательно ликвидирует или ограничивает деятельность всех политических объединений, которые могут претендовать на массовую поддержку граждан (националистических, либеральных, социалистических, рабочих и т. д.).

К сожалению, действующая Конституция допускает это и никак не страхует от повторения подобной ситуации. Разберёмся, почему так произошло. Партии упоминаются в Конституции РФ всего один раз – в ч. 3 ст. 13: «В РФ признаются политическое многообразие, многопартийность». Вместе с тем в тексте несколько раз встречаются общественные объединения (к которым относятся и политические партии). Так, ч. 1 ст. 30 объявляет: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов».

В ч. 5 ст. 13 указаны ограничения для общественных объединений (включая партии): «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Перечисленные запреты очень неоднозначные. Для начала тут присутствует поэтическая метафора «разжигание розни», которой стоило бы избегать в юридическом документе. Далее – непонятно, что такое социальная, расовая, национальная и религиозная рознь. Это очень размытые термины, которые позволяют запретить практически любую существующую партию. Ведь каждая из них отстаивает интересы одной части общества в противовес другой. Скажем, социал-демократы (социалисты, лейбористы) в европейских странах отстаивают интересы наёмных работников, так что им можно приписать разжигание розни между рабочими и предпринимателями. Христианских демократов, отстаивающих религиозные ценности, можно обвинить в разжигании религиозной розни, правые партии, выступающие за ограничение иммиграции, – в разжигании национальной розни и т. д.

В России всё это привело к целому ряду произвольных законодательных ограничений, главным из которых стал ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Закон называет экстремизмом и запрещает под страхом наказания множество действий, описание которых дано крайне расплывчато и туманно: это, в частности, всё та же формулировка про возбуждение «социальной, расовой, национальной или религиозной розни», а также «публичное оправдание терроризма» или «массовое распространение заведомо экстремистских материалов» (ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). В итоге закон позволяет объявить экстремизмом и запретить почти любую общественную и политическую деятельность.

Это не единственное ограничение деятельности партий в России. К сожалению, действующая Конституция не запрещает устанавливать дополнительные ограничения. Более того – она прямо разрешает это, говоря о том, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе» (ч. 3 ст. 55). Т. е. право граждан объединяться можно ограничить, как и любое другое право.

Если буквально толковать Конституцию, она как бы говорит законодателям следующее: «вы обязательно должны запретить партии, подрывающие безопасность и разжигающие рознь, а также можете запретить любые другие партии, если сочтёте это нужным для защиты конституционного строя и нравственности».

Всё это позволило внести в законодательство о партиях ряд недемократических изменений.

До начала 2000-х гг. создание и деятельность политических партий регулировались федеральным законом 1995 г. «Об общественных объединениях». Как и в случае любого другого общественного объединения, три человека должны были провести съезд или собрание, принять решение о создании партии и подать в Министерство юстиции ряд документов (заявление, устав, выписку из протокола съезда и т. д.). В 2001 г. Госдума приняла федеральный закон «О политических партиях». Партии стали единственным видом общественных организаций, которые могут выдвигать кандидатов на выборах. Также они должны были пройти перерегистрацию в Минюсте и отвечать следующим требованиям: общая минимальная численность – 10 тыс. членов, наличие отделений не менее чем в половине регионов страны, причём каждое – с численностью не менее ста членов (ч. 2 ст. 3 ФЗ «О политических партиях»).

Таким образом – внимание! – закон запретил городские, региональные и межрегиональные партии. Люди утратили возможность объединяться для продвижения своих идей и борьбы за власть в пределах города, региона или части страны. Все региональные партии в лучшем случае вошли в состав федеральных партий, в худшем – просто были ликвидированы.

Кроме того, практически исчезла возможность создания новых партий. Ведь партия – это объединение единомышленников, которые совместно работают и пытаются достичь определённых политических целей. Такая организация вырастает из небольшого количества людей, постепенно набирает единомышленников и через какое-то время достигает большой численности. Разумеется, крайне сложно сразу найти 10 тыс. человек по всей стране, которые разделяют взгляды друг друга и могут сразу объединиться для совместной работы.

Также партиям было запрещено занятие «экстремистской деятельностью» (см. выше цитаты из ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») и ряд других действий, в том числе «указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии» (ч. 3 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»). Закон подробно расписывал процедуру создания политической партии и её внутреннюю организацию, малейшее отступление от которых приводило к отказу от регистрации.

В 2004 г. минимально возможная численность партий была увеличена до 50 тыс. членов, в 2010 г. – снижена до 45 тыс. человек, в 2012 г. – до 40 тыс. человек. Таким образом, больше десяти лет в стране де-факто был запрет на создание новых партий.

В апреле 2012 г. после протестов против нарушений на выборах в Государственную думу был принят закон о снижении минимальной численности политических партий. С тех пор для создания партии нужно 500 человек и отделения в половине регионов страны. Соответственно, произошло некоторое смягчение партийного законодательства. Однако сложная процедура регистрации партий осталась без изменений, как и запрет на создание городских и региональных партий.

Как избежать всех этих проблем в будущем и прийти при помощи российской Конституции к настоящей многопартийности?

Другие конституции, к сожалению, здесь не сильно помогут. Практически нигде в них не прописаны требования к партиям и порядок их регистрации. Во многих конституциях даже нет слова партия (например, в конституциях Нидерландов и США), а там, где это слово есть, обычно просто указано, что граждане могут создавать политические партии.

При этом отдельные европейские конституции тоже запрещают некоторые партии. Например, в конституции Франции указано, что партии «должны уважать принципы национального суверенитета и демократии» (ст. 4). Аналогичная норма – в конституции Германии: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя

либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны» (ч. 2 ст. 21). Однако здесь речь идёт только об уважении к демократии и суверенитету страны, но нет никакого запрета на «разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

Также стоит посмотреть не только на конституции, но и на законы и политическую практику европейских стран и сравнить их с российскими. Так, во Франции нет специального закона о партиях, их деятельность в общих чертах регулируется законом «Об ассоциациях» (Association loi de 1901). Права политической партии может получить любое объединение, в котором «два или более человека постоянно объединяют свои знания или свою деятельность в целях, отличных от разделения прибыли» (ст. 1). Каких-то ограничений для партий нет, поэтому во Франции существуют и активно действуют как праворадикальные партии, например Национальный фронт (Front National), чьи лидеры дважды занимали вторые места на президентских выборах, так и леворадикальные, например троцкистская «Новая антикапиталистическая партия» (Nouveau parti anticapitaliste). Плюс там есть региональные партии, например Окситанская партия и Бретонская партия, которые тоже отстаивают широкую автономию и даже независимость своих регионов.

В Германии создание и деятельность политических партий регулирует закон о партиях (Gesetz über die politischen Parteien, он же Parteiengesetz 1967). В законе нет требований к численности и количеству отделений. Наиболее важное ограничение – организация утрачивает права политической партии, если не участвует ни в одних выборах в течение шести лет, а также если большинство её членов являются иностранными гражданами (п. 2 ст. 2). И в ФРГ тоже есть как региональные, так и право- и леворадикальные партии. А две партии, отстаивающие умеренные религиозные ценности – Христианско-демократический союз (Christlich Demokratische Union) и Христианско-социальный союз в Баварии (Christlich-Soziale Union in Bayern) – регулярно образуют правящую коалицию.

Испанский закон о политических партиях (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos) не устанавливает требований к количеству членов и наличию региональных отделений. В стране действует множество как общегосударственных, так и региональных партий, причём некоторые региональные партии даже представлены в общегосударственном парламенте (Левые республиканцы Каталонии, Баскская националистическая партия и т. д.). В Испании существуют как крайне правые, так и крайне левые партии, в том числе выступающие за широкую автономию и политическую независимость отдельных регионов.

Хотя во многих странах были прецеденты роспуска отдельных партий (например, в Германии 1950-х гг. запретили Националистическую и Коммунистическую партии), однако они носят больше символический характер. Т. е. это запрет скорее названия, а не идеологии. В той же Германии действует ультраправая партия «Альтернатива для Германии» (Alternative für Deutschland,или AfD) с ярко выраженной националистической идеологией. Эта партия не только не запрещена, но и по итогам выборов 2017 г. стала третьей по численности в немецком парламенте.

Т. е. на практике партии в европейских странах могут выражать любые взгляды, в том числе самые радикальные, представлять интересы отдельных этносов и регионов, выступать за сепаратизм, отстаивать религиозные ценности и т. д. Фактически там действует настоящая многопартийность, когда разные политические силы могут относиться друг к другу резко отрицательно, но признают за каждым право участвовать в выборах.

Переводя на российские реалии – у нас могли бы существовать партии «Мусульмане за Всемирный халифат», «Якутия для якутов», «Партия сталинистов», «Возрождение Ичкерии», «Православные радикалы», «Педофилы-террористы за фашизм и массовые расстрелы» и так далее. Как мы видим на примере европейских стран, подчас более разнородных и многоэтничных, это не приводит ни к каким тяжёлым последствиям. Напротив – благодаря этому радикалы и маргиналы не уходят в подполье и не занимаются терроризмом, а набирают свои законные несколько процентов и интегрируются в политическую жизнь страны.

Также мы видим, что в Европе подобное политическое многообразие существует скорее на уровне ценностей и политических традиций и

формально никак не прописано в конституциях. Однако в России, с нашим печальным опытом запрета самых разных партий, стоит прописать его более чётко.

Многие российские политики считают нормальным бороться с оппонентами не только путём дебатов и агитации на выборах, но и при помощи запретов. Причём это характерно даже для людей с либеральными взглядами: многие из них выступают за ликвидацию националистических и коммунистических партий. Получается, что даже либерально мыслящие люди ещё не доросли до европейского уровня терпимости к инакомыслию. И здесь российская Конституция должна задать более высокую планку толерантности и политического плюрализма.

В связи с этим укажу две проблемы действующей российской Конституции. Во-первых, она сама в ч. 5 ст. 13 ограничила граждан в одном из основных прав – праве объединяться для защиты и пропаганды любых идей и ценностей. Во-вторых, провозгласив в ч. 1 ст. 30 право на объединение граждан и свободу деятельности общественных объединений, Конституция не указала, как и до какой степени это право можно ограничить.

Авторам будущей Конституции стоит учесть этот печальный опыт и прописать хотя бы в общих чертах процедуру регистрации и исчерпывающий список требований к общественным объединениям и политическим партиям. Иначе возможна ситуация, когда партия, пришедшая к власти, попросту запретит деятельность своих конкурентов. С нашим уровнем политической культуры это вполне реально. Скажем, левые, победив на выборах, примут закон о запрете либеральных и правых партий за разжигание ненависти к рабочим и угнетённым меньшинствам. Правые, придя к власти, запретят либералов и левых за разжигание ненависти к русским и России. Ну а либералы могут запретить левые партии за разжигание ненависти к предпринимателям, а правые – к национальным меньшинствам.

И здесь, конечно, требуется не только закрепление формальных правил в Конституции, но и принципиально иное, более европейское мышление у всей политической элиты. Все должны смириться с тем, что в России могут существовать любые партии, в том числе с самой неприятной идеологией. Левым, либералам, либертарианцам, националистам, консерваторам необходимо прийти к тому же компромиссу, к которому пришли в европейских странах: мы не разделяем взгляды друг друга, но признаём друг за другом право участвовать в политике. А письменное закрепление такого компромисса в Конституции поможет укоренить его и в сознании политической элиты.

Для этого из российской Конституции следует убрать расплывчатую норму из ч. 5 ст. 13 про «насильственное изменение основ конституционного строя», «подрыв безопасности», «создание вооруженных формирований» и «разжигание розни» и не вводить никаких подобных норм в будущем. Можно даже пойти дальше и прямо разрешить партии, которые ныне запрещены. В этом плане можно просто идти от существующего законодательства и провозглашать нечто прямо противоположное. Так, например, в ФЗ «О политических партиях» есть запрет на «указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии» (ч. 3 ст. 9 ФЗ «О политических партиях»). Соответственно, в Конституции можно указать на то, что граждане могут создавать партии, в том числе с целью защиты профессиональных, расовых, национальных, религиозных и иных интересов, а также отражать указанные цели в уставе, программе и наименовании партии.

Далее – в Конституции стоит прописать минимальные требования к численности партии. Это не сделано ни в одной конституции, однако российский опыт говорит, что подобные нормы будут крайне полезны. В частности, можно указать, что для создания и деятельности политической партии достаточно желания хотя бы двух человек и что закон не может запрещать городские и региональные партии и устанавливать обязательные требования к количеству первичных или региональных отделений партий.

Наконец, Конституция должна вводить прямой запрет на установление иных требований к политическим партиям. Например, в такой формулировке: «Закон не может устанавливать дополнительные ограничения для создания и деятельности политических партий помимо

указанных в Конституции».

Ещё один способ гарантировать сохранение многопартийности – поднять статус закона о политических партиях. Конституция может установить, что деятельность политических партий регулируется федеральным конституционным законом. Это закон, принимаемый в усложнённом порядке (не простым большинством, а 2/3 голосов парламента). Таким образом мы уменьшим возможности для людей, оказавшихся у власти, переписать законодательство о партиях выгодным для себя образом. А для дополнительной гарантии можно установить, что принятие или изменение подобного закона должно быть одобрено на общегосударственном референдуме.

Как я уже писал, принятие всех этих норм требует перестройки мышления политиков и простых граждан. Однако первый шагом на пути к этой перестройке будет письменное закрепление перечисленных принципов и ценностей.

18. Установите максимально допустимые требования к кандидатам на выборах

В будущей российской Конституции нужно прописать все возможные ограничения избирательного права и запретить устанавливать дополнительные ограничения. Это не позволит политическим силам, пришедшим к власти, запретить выдвижение на выборах своих конкурентов.

В России за последние 20 лет была создана мощная система противодействия оппозиционным кандидатам на выборах. Причём эта система начинает работать ещё задолго до дня голосования. Главный механизм отсечения кандидатов – это недопуск их к самому участию в выборах. К сожалению, действующая Конституция это допускает.

Конституция провозглашает, что «граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 32). Изначально единственное ограничение избирательных прав граждан было указано в следующем пункте той же статьи: «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда» (ч. 3 ст. 32).

Однако в Конституции не сказано, что это единственные две категории граждан, которых можно ограничить в избирательных правах. Более того – как я уже писал ранее, российская Конституция даёт законодателям дополнительную отмашку на ограничение любых конституционных прав и свобод: «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе» (ч. 3 ст. 55).

Т. е. Конституция как бы говорит: необходимо лишить права голоса недееспособных и заключённых, а также можно лишить избирательных прав любую другую группу граждан, если законодатели посчитают, что это нужно для защиты конституционного строя и нравственности.

Такая расплывчатая норма привела к тому, что законодатели за последние 20 лет запретили участвовать в выборах ещё многим категориям граждан. Они перечислены в п. 3, 3.1 и 4 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Помимо тех, кто указан в Конституции («признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»), закон ввёл ещё несколько категорий:

- граждане РФ с иностранным гражданством или видом на жительство;
- осужденные к лишению свободы за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления (в течение, соответственно, 5, 10 и 15 лет после снятия или погашения судимости);
- осужденные за «экстремистские преступления» и имеющие неснятую и непогашенную судимость;
- совершившие правонарушения по ст. 20.3 КоАП РФ [пропаганда и демонстрирование нацистской или экстремистской атрибутики или символики] и ст. 20.29 КоАП РФ [производство и распространение экстремистских материалов] в период, пока человек считается подвергнутым административному наказанию;
- люди, у которых за последние шесть лет предвыборные программы, выступления или

агитационные материалы содержали призывы к совершению экстремистской деятельности или оправдывали экстремизм.

В итоге российские законодатели лишили права занимать выборные должности множество граждан. Все эти ограничения являются недемократическими и несправедливыми. Помимо того, что даже совершение преступления в прошлом не делает человека непригодным к занятию выборной должности, многие из этих правонарушений, как мы видим, являются «экстремистскими». По данным статьям в современной России легко сфабриковать дело против любого человека.

Таким образом, российская Конституция позволяет действующим властям запрещать участие в выборах любой категории граждан: это всегда можно обосновать ссылкой на «защиту конституционного строя и нравственность» (ч. 3 ст. 55).

А в 2020 г. поправки в Конституции закрепили ограничение избирательных прав для людей, имеющих иностранное гражданство и вид на жительство. Теперь им не только по закону, но даже по Конституции запрещено участвовать в выборах депутата Госдумы (ч. 1 ст. 97), губернатора (ч. 3 ст. 77) и президента (ч. 2 ст. 81), а также становиться министром (ч. 4 ст. 110), сенатором (ч. 4 ст. 95), судьёй (ст. 119) или прокурором (ч. 2 ст. 129).

Кроме того, даже если человек по закону может выдвинуть свою кандидатуру, он сталкивается с новыми испытаниями. Наиболее серьезное – что кандидату от партии, не представленной в парламенте, необходимо собрать подписи от 0,5% до 3% избирателей, живущих в избирательном округе (п. 1-2 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав…»).

При этом любую такую подпись можно объявить недостоверной на основании заключения эксперта (п. 6.3 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав…»). Эксперт составляет это заключение в свободной форме и не несёт никакой ответственности за результаты своей работы. На разных выборах неоднократно возникали ситуации, когда эксперт признавал подпись недостоверной, избирательная комиссия снимала кандидата с выборов, а тот приводил в суд людей, ставивших соответствующую подпись. Однако даже показания таких людей по закону не являются доказательством достоверности подписей – и такого кандидата суд, как правило, отказывается регистрировать.

Цитата: «К показаниям лиц, осуществлявших сбор подписей, и к показаниям избирателей, подтвердивших в судебном заседании собственноручное проставление дат внесения подписей, фамилии, имени, отчества, подписей в подписных листах, суд относится критически, с учётом того обстоятельства, что они являются сторонниками административного истца и желают, чтобы его избрали» (решение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 25 августа 2020 г. по делу № 2а–6666/2020, судья Кучерова Юлия Владимировна).

Таким образом, действующая Конституция РФ хоть и объявила равное для всех право избирать и быть избранным, не предусмотрела механизма защиты этой нормы.

Какой же механизм здесь можно предусмотреть? К сожалению, мировой опыт нам не сильно поможет. Как я уже писал, большинство диктатур в мировой истории поступали просто – отменяли выборы как таковые. Кажется, ни один авторитарный режим не создавал столь сложную и хитрую систему законодательных ограничений, благодаря которым выборы формально существуют, но фактически лишены смысла.

Поэтому России придётся отталкиваться только от своего опыта. И здесь стоит сделать несколько вещей.

Во-первых, в Конституции можно прописать ряд базовых принципов, несоблюдение которых приводило к наиболее вопиющим нарушениям избирательных прав граждан. Например, в Конституции можно указать, что список граждан, не имеющих избирательных прав, ограничен перечнем, установленным в Конституции. Подобные нормы предлагают некоторые конституционные проекты. В частности, в «Конституции свободных людей» партии «Яблоко» указано: «запрещается устанавливать прямые или косвенные ограничения прав граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления по сравнению с их объемом, гарантированным Конституцией РФ» (ч. 2 ст. 79.4). А проект «Конституция Общества. Будущее» предлагает использовать примерно ту же формулировку, что и в нынешней конституции, но с добавлением слова «исключительно»: «Не имеют права избирать и быть избранными

исключительно граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда в период проведения выборов или референдума» (ч. 3 ст. 38). Всё это существенно ограничит возможности для произвольного лишения людей права избираться в органы власти. Ну и вдобавок к этому, конечно, в Конституции не должно быть нормы, прописанной сейчас в ч. 3 ст. 55 («права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены…»).

Во-вторых, можно закрепить в Конституции требования к регистрации кандидатов на выборах. Например, можно установить, что кандидат от партии, не представленной в федеральном или региональном парламенте, для участия в выборах может не только собрать подписи избирателей, но и внести избирательный залог (денежную сумму, которая возвращается кандидату, набравшему определённое количество голосов). Можно также установить какое-то разумное количество подписей, чтобы их сбор не был по затратам сопоставим с самой избирательной кампанией: например, не более 100 подписей на местных выборах, не более 500 – на региональных, не более 1 тыс. – на федеральных. Кроме того, учитывая наш опыт, возможно, стоит прямо в Конституции прописать, что в случае спора о подлинности подписей свидетельские показания избирателя в суде имеют приоритет над мнением эксперта-графолога.

Наконец, в-третьих, как и в случае с политическими партиями, можно поднять статус закона о выборах и установить, что этот вопрос регулируется федеральным конституционным законом, принимаемым в усложнённом порядке (2/3 голосов парламента). Таким образом мы уменьшим возможности для людей, оказавшихся у власти, переписать закон под себя. А для дополнительной гарантии можно установить, что принятие или изменение подобного закона должно быть одобрено на общегосударственном референдуме.

Повторюсь, что все эти требования не прописаны ни в одной конституции, однако в России, с учётом нашего печального опыта, они могут быть крайне полезны.

19. Пропишите порядок формирования избирательных комиссий

В Конституции стоит более подробно прописать порядок формирования избирательных комиссий. Указанные комиссии должны быть максимально независимы от действующего руководства страны, региона или города.

Практически ни в одной зарубежной конституции нет упоминания об избирательных комиссиях или иных органах, проводящих выборы. Здесь более важным является разделение властей, работа законодательных и судебных органов. Если законодатели пишут разумные законы о выборах, а суды жёстко пресекают все нарушения избирательного законодательства, то нет и нужды детально прописывать организацию избирательных комиссий.

Соответственно, велика вероятность, что России хватит тех предложений, о которых я писал в разделе «Высшие органы власти». Главное – избежать повторения нынешней ситуации, когда формирование и работа разных органов власти зависит от одного человека. В большинстве стран этого достаточно для обеспечения честности выборов.

Однако с учётом опыта последних 20 лет, возможно, стоит создать дополнительные страховочные механизмы, не позволяющие нашей стране снова скатиться к фальсификациям на выборах.

Напомню, что сейчас избирательные комиссии вообще не упоминаются в Конституции РФ. Их деятельность регулирует федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Главным органом, организующим выборы, является Центральная избирательная комиссия (Центризбирком, ЦИК) – коллегиальный орган, который формируется на пятилетний срок полномочий. Он является вышестоящей комиссией по отношению ко всем остальным избирательным комиссиям и рассматривает жалобы на их решения.

ЦИК состоит из 15 человек (ч. 7 ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Из них пять назначаются президентом, пять – Советом Федерации, пять – Государственной Думой (ч. 4 ст. 21 ФЗ «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). При этом половина Совета Федерации в 2004-2012 гг. состояла из людей, которых опосредованно назначал на свои посты сам президент (т. е. президент назначал губернатора, а губернатор назначал члена Совета Федерации) и которые фактически от него зависели. Да и сегодня президент может снять с поста любого губернатора «в связи с утратой доверия... за ненадлежащее исполнение своих обязанностей» (п. «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

В этих условиях Совет Федерации вряд ли назначит в Центризбирком людей, чья позиция будет идти вразрез с президентской. Таким образом, люди, которых президент прямо или опосредованно назначил в ЦИК, уже изначально имеют большинство в Центризбиркоме. Также можно вспомнить, что в Государственной Думе почти все годы путинского правления большинство имела партия «Единая Россия». Т. е. президент и правящая партия полностью исключили попадание в Центризбирком людей с независимой позицией.

Нижестоящие избирательные комиссии субъекта РФ формируются следующим образом: половину членов назначает региональный парламент, половину – губернатор (ч. 6 ст. 23 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Опять же вспомним, что губернаторы в России до недавнего времени назначались президентом, а законодательные органы регионов состоят в основном из членов партии «Единая Россия».

Таким образом, как мы видим, выборы в России проводит структура, состоящая из назначенцев президента и правящей партии и не заинтересованная в объективности и честности выборов.

К сожалению, в зарубежных конституциях этот вопрос вообще практически не затронут. Одно из немногих исключений – конституция Франции. Там функции Центральной избирательной комиссии де-факто исполняет так называемый Конституционный совет. Этот орган рассматривает жалобы на процесс голосования и объявляет результаты выборов президента и парламента, а также следит за правильностью проведения референдума (ст. 58-60). Про то, как формируется этот орган, я рассказывал в части, посвящённой формированию высших судов, но повторюсь: троих членов этого органа назначает президент, троих – глава нижней палаты парламента, троих – глава верхней палата парламента, кроме того, туда по должности входят все бывшие президенты (ст. 56). Т. е. фактически это очень похоже на тот порядок, что действует в России. Однако данный орган является более компетентным и независимым за счёт других демократических механизмов (например, благодаря прямым выборам в верхнюю палату парламента и существенному ограничению власти президента).

В Германии конституция ничего не говорит об избирательных комиссиях, их работа урегулирована Федеральным законом о выборах (Bundeswahlgesetz). Выборы проводит Федеральная комиссия по выборам, причём её главу (Федерального руководителя по проведению выборов) назначает министр внутренних дел, а уже дальше глава комиссии назначает всех остальных её членов (ч. 1-2 ст. 9 Федерального закона о выборах). Т. е. фактически правящая партия сама формирует органы, проводящие выборы. Однако даже несмотря на это, выборы в Германии проходят честно, а правящая партия не пытается фальсифицировать их результаты. Так что, повторюсь, возможно, соблюдения принципа разделения властей будет достаточно для обеспечения честности выборов.

В Испании статус Центральной избирательной комиссии не урегулирован конституцией, но прописан в Законе об общем избирательном режиме (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General). Согласно нему, в состав комиссии входят восемь судей Верховного суда Испании и пять действующих профессоров права, политических наук и социологии, которых назначает парламент (ч. 1 ст. 9).

В конституции Австрии в прежней редакции было указано, что для проведения выборов президента и нижней палаты парламента «должны быть учреждены избирательные комиссии, в которые в качестве полноправных членов должны входить представители партий, участвующих в избирательной кампании, а в Центральную избирательную комиссию, кроме того, – также

члены, которые принадлежат или принадлежали ранее к судейскому корпусу. Установленное в положении о выборах число членов этих комиссий, не считая членов из судейского корпуса, должно распределяться между участвующими в избирательной кампании партиями в соответствии с количеством мандатов, полученных ими на последних выборах в Национальный совет» (ч. 6 ст. 26).

В Израиле Центральная избирательная комиссия не предусмотрена Основными законами, которые образуют конституцию страны. Она действует согласно Закону о выборах в Кнессет 1969 г. В состав комиссии входят более тридцати человек, которых назначают фракции Кнессета (парламента) пропорционально своей численности (ст. 16 Закона о выборах в Кнессет).

В российской Конституции, учитывая наш опыт, стоит отдельно прописать порядок формирования высшего органа в системе избирательных комиссий и расписать общие принципы работы других комиссий. Причём в этом вопросе ориентироваться лучше не на Францию и Германию, а на Австрию и Израиль – то есть формировать избирательные комиссии с участием разных парламентских фракций.

Правда, при этом, возможно, стоит отойти от принципа пропорциональности. Иначе одна партия, получив большинство, сможет сформировать этот орган исключительно из своих сторонников, не заинтересованных в честных выборах. Чтобы этого не произошло, можно воспользоваться предложениями партии «Яблоко», согласно которым ЦИК формируется политическими партиями на паритетных началах: каждая партия, набравшая на последних выборах больше 1%, назначает в этот орган одного представителя (см. «Предложения по реформированию избирательной системы РФ» Центра законодательных инициатив партии «Яблоко»). Аналогичный принцип можно применить к нижестоящим комиссиям, которые будут формироваться региональными и муниципальными собраниями. У комиссий, сформированных таким образом, будет больше мотивации провести честные и справедливые выборы.

Опыт других стран говорит, что всего этого может не потребоваться в условиях парламентской республики и соблюдения принципа разделения властей. Однако мы должны опираться не только на зарубежный, но и на свой собственный опыт. А он говорит, что дополнительные гарантии в этом вопросе могут быть полезны.

20. Установите перечень вопросов, которые необходимо выносить на референдум

Конституция должна предусматривать конкретный список вопросов, которые необходимо выносить на референдум. Это даст гражданам дополнительные гарантии, что их мнение будет учтено при принятии важнейших государственных решений.

Действующая российская Конституция упоминает референдум в ч. 3 ст. 3: «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», а также в некоторых других местах. Однако никаких конкретных правил проведения референдумов там не прописано. В частности, действующая Конституция РФ не предусматривает ни одного вопроса, решение которого обязательно принимается на референдуме. Даже новая Конституции «принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование» (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ). То есть всё остаётся на усмотрение авторов будущего федерального конституционного закона «О Конституционном собрании» и людей, которых в это собрание назначат.

В 2004 г. в России был принят федеральный конституционный закон «О референдуме РФ». В нём право граждан на референдум прописано очень слабо. Закон в ч. 5 ст. 6 перечисляет множество вопросов, которые нельзя выносить на референдум (об изменении статуса региона, о досрочном прекращении полномочий президента и Госдумы и т. д.). При этом указан лишь один случай, когда власти обязаны провести референдум – если того требует международный договор, заключённый руководством РФ (ч. 2 ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ»). То есть если международное сообщество заставит российское руководство спросить мнение граждан, они вынуждены будут это сделать – но ни в каком другом случае.

Кроме того, в законе подробно описаны обстоятельства, исключающие назначение

и проведение референдума (ст. 7 ФКЗ «О референдуме РФ»): в условиях военного и чрезвычайного положения, в течение трёх месяцев после его отмены, в последний год полномочий президента или Госдумы и ряде других случаев.

Если же граждане найдут разрешённые законом время и тему для референдума, они могут инициировать проведение такого референдума, только если соберут два миллиона подписей, в том числе не более 50 тыс. подписей в каждом субъекте (ст. 14 ФКЗ «О референдуме РФ»). При этом процедура максимально усложнена: желающие провести референдум должны образовать инициативную группу, состоящую из региональных групп более чем в половине субъектов федерации, провести собрания и выполнить ряд других действий.

В итоге по этому закону в России так и не был проведён ни один референдум. Разные политические силы выдвигали инициативы проведения референдумов по некоторым вопросам, но все они были остановлены на стадии выдвижения. А общероссийское голосование по конституционным поправкам в 2020 г. прошло не по этому закону, а по специально принятому по такому случаю Постановлению ЦИК России от 20.03.2020 N 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ».

Что касается региональных референдумов, то их проведение необходимо только в одном случае – при образовании нового региона (например, вследствие слияния двух регионов). Согласно ч. 1 ст. 11 ФКЗ «О порядке принятия в РФ и образования в её составе нового субъекта РФ», «вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ». В соответствии с этой нормой в России в 2000-е годы прошло пять референдумов об объединении субъектов федерации, в результате которых были образованы пять новых регионов.

Итак, действующая Конституция РФ говорит о референдуме как о высшем выражении власти народа, но не предусматривает ни одного вопроса, который должен на нём решаться, и не прописывает механизм, которые заставил бы власти проводить референдум. Соответственно, всё сводится к доброй воле законодателя – он может как разрешить, так и запретить проведение референдума по какому-либо вопросу. В итоге в России проведение референдума обязательно всего в двух случаях: если того требует международный договор и если принято решение об объединении двух субъектов федерации. А инициатива граждан по проведению референдума максимально ограничена временными рамками, огромными трудовыми и денежными затратами и поставлена в зависимость от мнения избирательных комиссий и судов, которые в России не отличаются беспристрастностью.

При этом, например, такой важнейший вопрос, как изменение границ субъектов федерации, не выносится на референдум. В связи с этим расширение территории Москвы, произошедшее в 2012 г., обошлось безо всякого референдума – ни жителей Москвы, ни жителей Московской области об этом не спрашивали.

В конституциях других стран этот вопрос урегулирован по-разному. Есть ряд конституций, где референдум вообще не упоминается либо упоминается как необязательная процедура, проведение которой регулируется специальным законом. То есть гражданам этих стран, как и гражданам России, проведение референдума никак не гарантировано: оно зависит от доброй воли людей, находящихся у власти.

Но России, где мнением людей по поводу государственных решений никогда не интересуются, стоит ориентироваться на другие примеры. В ряде стран конституции прописывают конкретные условия, при которых обязательно проведение референдума. В частности, конституции Словакии (ч. 1 ст. 7) и Хорватии (ст. 135) обязывают руководство страны проводить референдум по вопросу вступления в союз с другим государством, конституция Швейцарии – по вопросу изменения конституции и вступления в международные организации (ст. 140). Конституции Испании (ч. 3 ст. 167), Австрии (ч. 3 ст. 44), Ирландии (ч. 2 ст. 46), Словении (ст. 170) и Румынии (ч. 3 ст. 151) обязывают проводить референдум по вопросу изменения или пересмотра конституции. А конституции Германии (ч. 2 ст. 29) и Италии (ст. 132) указывают, что вопрос об изменении территориального деления страны должен выноситься на референдум в соответствующих регионах.

России стоит заимствовать этот опыт и тоже прописать необходимость проводить референдум

по ряду ключевых вопросов. Такие обязательные референдумы будут ещё одним страховочным механизмом, предотвращающим скатывание страны в диктатуру. Они будут гарантировать, что люди, пришедшие к власти, не начнут принимать решения, противоречащие воле избирателей и направленные на сохранение своей власти.

Одно из таких ключевых вопросов – изменение законодательства о политических партиях и выборах. Ранее я уже упоминал, что подобные вопросы можно прописывать в законах с усложнённым порядком принятия и внесения изменений (в федеральных конституционных законах, требующих одобрения 2/3 парламента), а также утверждать на референдуме. Голосование граждан в такой ситуации будет предотвращать недемократические изменения в законодательстве, даже если какая-то партия получит 2/3 мест в парламенте.

Другой ключевой вопрос – территория и границы государства. Многие люди, поддерживающие включение Крыма в состав России, опасаются, что новое руководство признает нарушение норм международного права в 2014 г. и вернёт полуостров Украине.

Сейчас такие вопросы решаются без участия граждан, и руководители страны уже отдавали соседним государствам российские территории. Например, в 2004-2005 гг. Россия передала Китаю земли в окрестностях реки Амур общей площадью более трёхсот квадратных километров. Президент России Владимир Путин и председатель КНР Ху Цзиньтао подписали соглашение об этом в октябре 2004 г., а в мае 2005 г. это соглашение ратифицировали и утвердили Государственная дума и Совет Федерации. Здесь не требовалось согласия граждан России и даже жителей Хабаровского края, в составе которого находились эти территории.

Соответственно, ничто не мешает людям, пришедшим к власти, сделать то же самое с Крымом или любой другой частью России. Чтобы избежать такой ситуации в будущем, Конституция может установить, что на общенародный референдум должны выноситься все вопросы об изменении российских границ (в том числе о включении территорий в состав России и об исключении территорий из её состава).

Кстати, это совершенно не исключает того, что Крым когда-то вернётся в состав Украины. Но для этого нужно будет согласие большинства граждан России. И если новое руководство захочет поменять статус Крымского полуострова, ему нужно будет убедить людей в том, что без этого не обойтись.

Есть ряд других вопросов, которые являются важными и по которым тоже можно установить обязательность проведения референдума – например, о вступлении России в какие-либо международные организации или об изменении статуса или границ регионов.

Кроме того, разумеется, вопрос об изменении Конституции тоже должен быть вынесен на референдум. При этом мы должны помнить о пресловутом «общероссийском голосовании» по поправкам в Конституцию РФ 2020 г. и установить норму, по которой для любого изменения Конституции должно проходить отдельное голосование. Это исключит манипуляции, когда граждан призывают проголосовать пакетом за разнородные поправки, некоторые из которых хорошие, а некоторые – плохие.

Что касается факультативных референдумов, то здесь опыт других стран неоднозначен. Во многих странах власти обязаны провести референдум, если за это высказалось какое-то количество граждан (путём сбора подписей) либо региональные органы власти: в Венгрии – 200 тыс. граждан (ч. 1 ст. 8 раздела «Государство»), в Италии – 500 тыс. граждан либо пять региональных парламентов (ст. 75), в Словакии – 350 тыс. граждан (ч. 1 ст. 95), в Литве – 300 тыс. граждан (ст. 9), в Словении – 40 тыс. граждан (ст. 90), в Швейцарии – 50 тыс. граждан или восемь регионов (ст. 141), Сербии – 100 тыс. граждан (ст. 108), Северной Македонии – 150 тыс. (ст. 73). При этом почти везде есть перечень вопросов, которые нельзя выносить на референдум (например, о налогах и бюджете).

Как мы видим, почти во всех перечисленных странах установлено довольно большое количество подписей, которые нужно собрать для проведения референдума – где-то это несколько процентов от числа жителей. И мало где факультативные референдумы стали значимым фактором политической жизни. Единственное исключение – Швейцария, где процесс инициирования референдума максимально упрощён и его проводят очень часто.

При этом опыт Швейцарии показывает,

что у лёгкости инициирования факультативного референдума есть неочевидные минусы. Дело в том, что если к власти приходит одна партия или партийная коалиция и начинает проводить определённую политику, то оппозиционные партии могут начать инициировать референдумы по поводу этой политики. И если референдум можно назначить относительно любого, даже мелкого изменения законодательства, то оппозиция фактически способна блокировать работу правящей партии.

В Швейцарии были в прошлом подобные эпизоды, в результате чего страна пришла к уникальной политической системе, когда все крупнейшие партии представлены в правительстве и так или иначе влияют на проводимую в стране политику. Это называется «волшебной формулой» (нем. zauberformel, фр. formule magique). Если в других странах правящая партия формирует правительство, а конкурирующая – критикует его и предлагает альтернативу, то здесь конкурирующие партии должны совместно работать в составе одного правительства.

Будет ли такая уникальная система действовать в России – или лёгкость проведения референдума приведёт к хаосу в политической жизни? Неизвестно. Здесь у нас есть опыт только одной страны, к которому стоит отнестись крайне осторожно. И, соответственно, процесс инициирования референдумов по второстепенным вопросам, не затрагивающим основы государственного строя, не обязательно делать столь лёгким.

Но, повторюсь, это не касается ключевых для государства вопросов. Поправки в Конституцию, законодательство о выборах и политических партиях, изменение границ страны и вступление в международные организации – все эти вопросы должны в обязательном порядке выноситься на референдум. Это будет ещё одной гарантией сохранения демократического режима и государства как такового.

Права и свободы

21. Конкретизируйте права и свободы и исключите нормы, позволяющие их ограничивать

Российская Конституция должна перейти от благих и абстрактных пожеланий к перечню чётко определённых прав и свобод, который не допускает двойного толкования.

У российских граждан, согласно действующей Конституции, есть множество важных прав и свобод: право избирать и быть избранным в органы власти, право на митинги и шествия, свобода вероисповедания, свобода слова, свобода передвижения. Однако в реальной жизни эти права почти не соблюдаются. Российские судьи, чиновники и полицейские вводят цензуру, пытают заключённых, ограничивают религиозную свободу, фальсифицирует выборы, разгоняют митинги, запрещают политические партии, сажают людей за твиты, картинки и репосты в соцсетях, повышают пенсионный возраст и так далее и тому подобное. В итоге в современной России сложно найти конституционные права и свободы, которые не были бы де-факто ликвидированы или существенно ограничены.

Почему так произошло? Разберёмся чуть подробнее.

Первая причина состоит в том, что многие конституционные права сформулированы настолько неконкретно, что фактически не имеют никакого смысла. Особенно это относится к социальным правам. Скажем, в Конституции РФ указано, что «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту» (ч. 1 ст. 39). Но там не сказано, с какого возраста и в каком размере граждане могут получить соответствующее социальное обеспечение. Поэтому в 2018 г. в России без каких-либо проблем подняли пенсионный возраст на пять лет (для женщин – с 55 до 60, для мужчин – с 60 до 65). Теоретически руководство страны может установить пенсионный возраст в сто лет, а размер пенсии сократить до 100 рублей в месяц

– и это формально не будет никак противоречить Конституции РФ. То есть права на получение помощи со стороны государства не имеют большого значения, поскольку в Конституции, как правило, не прописаны конкретные параметры и характеристики этой помощи.

Данный недостаток можно устранить, если конкретизировать и уточнить наиболее важные права и свободы.

Вторая причина – даже если права и свободы сформулированы более или менее конкретно, руководство страны может ограничить их в любое время в любом объёме. Это позволяет часть 3 ст. 55 Конституции РФ. Там указано, что конституционные права и свободы могут быть ограничены в той мере, в какой «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Как видим, такая нечёткая и расплывчатая формулировка позволяет ограничить любое право граждан со ссылкой на нравственность или безопасность. Скажем, руководству страны кажется, что выходить без разрешения на митинги – безнравственно или что пускать на выборы всех, кто захочет в них участвовать – небезопасно. Соответственно, допустимо принимать законы, которые ограничивают эти и многие другие права и свободы граждан.

То есть, провозглашая некое право, Конституция даёт законодателям возможность ограничивать его настолько, что оно совершенно потеряет смысл. Из-за этого почти во всех сферах жизни сложилось правовое регулирование, противоречащее идеям, заложенным в Конституции.

Эта проблема решается просто – необходимо отменить норму, прописанную в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Многие опасаются, что отсутствие подобной нормы не позволит разумно ограничить те или иные права граждан. Например, что свобода слова не позволит привлечь человека за клевету, что право на здоровую окружающую среду не позволит строить дороги и т. д.

Между тем ограничения прав и свобод одних нужны, чтобы защитить права и свободы других, и это происходит в любой стране. Скажем, всем очевидно, что свобода религии не подразумевает права совершать человеческие жертвоприношения (даже если какая-то религия включает подобный ритуал). Нет, в данном случае право одного человека на жизнь важнее права другого человека исповедовать свою религию, поэтому мы ограничиваем права последнего. И то же самое происходит во всех других случаях. Как писал по этому поводу судья Верховного суда США Оливер Уэнделл Холмс, «никакой, даже самый строгий закон, защищающий свободу слова, не сможет защитить человека, который умышленно крикнет “пожар!” в переполненном театре и вызовет панику».

Всё это – своеобразные правовые аксиомы, которые не нуждаются в дополнительном конституционном закреплении. И большинство демократических конституций если и прописывают возможность ограничения прав и свобод, то делают это ровно в том месте, где эти права и свободы сформулированы.

Наша же Конституция – одна из немногих, дающих законодателям настолько широкие и одновременно расплывчатые полномочия. Из-за этого Госдума изначально имеет слишком большую свободу в вопросе ограничения прав и свобод. И вместо того, чтобы каждый раз соотносить и находить баланс между разными правами и свободами, спорить об этом в парламенте, а потом отстаивать свою позицию в Конституционном суде, депутаты могут легко ограничить любое право граждан со ссылкой на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. И в итоге не законодатели доказывают гражданам, что без какого-то ограничения не обойтись, а граждане пытаются доказать законодателям, что это ограничение совершенно не нужно.

Мы должны опираться на наш печальный опыт, и поэтому нам лучше обойтись без подобной нормы. Как я уже указал, большинство демократических конституций не содержат её, однако ни к каким печальным последствиям это не приводит.

Я не смогу здесь разобрать все конституционные права и свободы, но приведу примеры того, как конкретизировать некоторые из них: свободу слова, свободу собраний и право на судебное разбирательство с участием присяжных. Эти примеры покажут, в каком направлении стоит идти авторам будущей Конституции, если они хотят избежать абстрактных и бесполезных

формулировок и сделать конституционные права более конкретными и однозначными.

22. Дайте людям неограниченную свободу слова

В российской Конституции стоит прописать абсолютную и ничем не ограниченную свободу слова. Негативных последствий от этого будет значительно меньше, чем от нынешнего порядка, допускающего возможность посадить человека за высказывание своего мнения.

Подавление инакомыслия и преследование людей за их убеждения – одна из самых стойких российских традиций. И в царские времена, и в советскую эпоху, и в современной России человек не может свободно высказать своё мнение без страха попасть под одну или несколько уголовных статей.

И здесь действующая Конституция никак не помогает гражданам. Хотя в ч. 1 ст. 29 Конституции провозглашено, что «каждому гарантируется свобода мысли и слова», однако сразу за ней идёт ч. 2 ст. 29: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Кроме того, напомню, свобода слова, как и любая другая конституционная свобода, может быть ограничена на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, если «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Всё это привело к целому букету законодательных ограничений. На сегодняшней день с этой конституционной нормой возникла, кажется, самая абсурдная ситуация. У любого российского гражданина по Конституции формально есть свобода слова, но при этом ему запрещено:

- говорить что-то хорошее о наркотиках (ст. 6.13 КоАП РФ);
- говорить что-то хорошее об однополых отношениях, если это могут услышать несовершеннолетние (ст. 6.21 КоАП РФ);
- организовывать показ фильма, где содержится нецензурная брань (ст. 6.26 КоАП РФ);
- выражать в интернете неуважение к государству или органам власти (ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ);
- писать в интернете что-то плохое о представителях той или иной социальной группы, например о чиновниках, судьях, мигрантах или москвичах (ст. 20.3.1 КоАП РФ, ст. 282 УК РФ);
- призывать других писать в интернете что-то плохое о представителях той или иной социальной группы (ст. 280 УК РФ);
- писать, что не только Германия, но и Советский Союз виновен в развязывании Второй мировой войны (ст. 354.1 УК РФ);
- говорить или писать, что Россия должна вернуть Крым Украине (ст. 280.1 УК РФ);
- говорить, писать или делать что-то, что может оскорбить чувства верующих (ст. 148 УК РФ);
- говорить или писать что-то, что российский суд может счесть «грубым нарушением общественного порядка, выражающим явное неуважение к обществу, совершенным по мотивам политической, идеологической или иной ненависти» (ст. 213 УК РФ);
- говорить или писать, что если кто-то после всех этих запретов захочет взорвать Кремль или Госдуму, то его чувства можно понять (ст. 205.2 УК РФ).

Как видим, в итоге от свободы слова в России практически ничего не осталось. Почти любое высказывание можно подвести под ту или иную статью КоАП РФ или УК РФ, а его автора – оштрафовать или посадить.

На мой взгляд, свобода слова не должна быть никак ограничена, поскольку любое ограничение, особенно в рамках неразвитой политической и правовой системы, даёт слишком широкий простор для толкований. Ограничения свободы слова существуют в некоторых европейских странах, однако там получается держаться в рамках здравого смысла: скажем, штрафовать (но не сажать в тюрьму) ультраправых политиков за особенно агрессивные расистские высказывания. К сожалению, российский опыт говорит о том, что нашим законодателям и судьям сложно удержаться

в разумных рамках. И в такой ситуации необходим конституционный запрет на любые ограничения свободы слова: лучше потерпеть расистские высказывания, чем бояться высказать своё мнение о руководстве страны.

Здесь мы можем заимствовать американский подход. Поправка I к конституции США гласит следующее: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии либо запрещающего свободное её исповедание, либо ограничивающего свободу слова или печати, или право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб».

И всё – никакого упоминания о возбуждении вражды и разжигании ненависти (ни здесь, ни в других частях конституции). Благодаря этому американцам удалось сохранять крайне высокий уровень свободы, когда люди могут высказывать любые вещи, в том числе агрессивные и оскорбительные, и не нести за это юридической ответственности. И двухсотлетний американский опыт показывает, что ни к каким страшным последствиям это не приводит. Если человек высказывает человеконенавистнические взгляды, он имеет на это полное право. До тех пор пока такой человек не перешёл к конкретным действиям, его можно оставить в покое. И как бы кого-то ни раздражали расисты и религиозные фанатики, они имеют право на высказывание своего мнения безо всяких законодательных ограничений. Свобода либо существует для всех, либо не существует ни для кого.

При этом надо учесть, что свобода слова подразумевает лишь обязанность не наказывать человека за высказывание. Она не подразумевает обязанности предоставлять ему площадку для высказываний. Так что запрет агрессивных высказываний вполне может существовать на корпоративном уровне. Подобная практика действует в Соединённых Штатах, где профессиональные объединения кинематографистов и журналистов могут ограничить распространение через фильмы или СМИ агрессивных и оскорбительных высказываний. Поэтому здесь не обязательно стоит ждать большого роста расистских, сексистских и гомофобных высказываний – общественные институты могут урегулировать этот вопрос без участия государства.

Что касается российской Конституции, то здесь прежде всего стоит исключить из текста нормы, указанные в ч. 2 ст. 29 и ч. 3 ст. 55, и не писать подобных норм в будущем.

Кроме того, для более чёткого и недвусмысленного закрепления новых принципов стоит, возможно, не просто провозгласить свободу слова, но и прямо указать те категории высказываний, которые не должны подпадать под наказание. Иначе у законодателей может возникнуть соблазн ввести запреты, аналогичные нынешним, на основании того, что свобода слова не подразумевает свободу оскорблений. На пути таких мыслей нужно сразу поставить запрет и прямо заявить, что свобода слова подразумевает в том числе свободу оскорблений.

Соответственно, слова о том, что «каждому гарантируется свобода мысли и слова», можно дополнить следующими уточнением: «т. е. свобода высказывать устно или письменно любое мнение и выражать любые чувства по любому вопросу, о любых гражданах, организациях, органах власти, религиозных, национальных и иных социальных группах, в том числе в агрессивной и оскорбительной форме. Каждому гарантируется свобода пропагандировать и распространять любые взгляды, идеи, принципы, политические, религиозные и иные учения без каких-либо ограничений. Государство не может устанавливать какую-либо юридическую ответственность за перечисленные действия».

При этом, конечно, стоит разделять мнения и факты. И если человек занимается клеветой, он уже не может ссылаться на свободу слова. Однако и наказание должно быть соразмерно правонарушению: здесь не место для уголовной или административной ответственности, только для гражданско-правовой. Возможно, стоит и это уточнение закрепить в Конституции, например, следующим образом: «Если же высказывание гражданина включает клевету, т. е. заведомо ложную информацию, порочащую честь и достоинство другого лица или подрывающие его репутацию, то лицо, чьи интересы затронуты таким высказыванием, имеет право взыскать с автора высказывания имущественный и моральный ущерб в порядке гражданского судопроизводства».

23. Дайте людям неограниченную свободу собраний

Люди должны иметь ничем не ограниченное право собираться и проводить митинги, шествия и пикеты.

Ст. 31 Конституции говорит о том, что «Граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование» и при этом не ставит перед ними никаких ограничений. Однако, как мы помним, эти ограничения могут быть установлены согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, если «это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

В связи с этим ряд ограничений установил федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данный закон предписывает подавать властям уведомление о проведении массовой акции в срок не ранее чем за 15 и не позднее чем за 10 дней до дня проведения публичного мероприятия (ч. 1 ст. 7 ФЗ «О собраниях…»). Также закон жёстко ограничивает время, место и поведение организаторов и участников. Например, человек, уже наказанный за нарушения порядка проведения митингов, не может организовывать новый митинг (п. 1.1 ч. 2 ст. 5 ФЗ «О собраниях…»), а рядовым участникам митинга запрещено носить маски (п. 1 ч. 4 ст. 6 ФЗ «О собраниях…»), хотя в обычной жизни это не считается правонарушением. Тех, кто не соблюдает данный порядок, разгоняют или задерживают сотрудники правоохранительных органов.

Одновременно установлена серьёзная ответственность за организацию неразрешённого митинга, даже не повлекшего никакого ущерба или вреда: нарушителя могут оштрафовать на 20-30 тыс. р. или отправить на обязательные работы на срок до 50 часов (ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ).

Таким образом, как мы видим, право граждан собираться на митинги и шествия существенно ограничено и фактически отменено. Уже обыденной стала ситуация, когда митинги оппозиции либо не согласовывают, либо согласовывают вдали от центра города, а митинги в поддержку президента и правящей партии, напротив, согласуют в хороших и удобных местах.

Можно ещё раз вспомнить про поправку I к Конституции США, где сказано, что «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего... право народа мирно собираться и обращаться к правительству с петициями об удовлетворении жалоб». Здесь всё сформулировано предельно просто, однако за счёт того, что американская конституция не содержит норм, прописанных в ч. 3 ст. 55 российской Конституции, Конгресс не имеет никаких правовых оснований ограничивать свободу собраний.

Также можно вспомнить проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики. Они в своём конституционном проекте затронули свободу собраний. Вот какую норму предлагается прописать в будущей российской Конституции:

«Для проведения митингов, демонстраций и шествий и пикетирования действует исключительно уведомительный порядок. Собрания и одиночное пикетирование проводятся без уведомления о их проведении. Не признаются противоправными спонтанные митинги, демонстрации и шествия постольку, поскольку они являются внезапной общественной реакцией на произошедшее событие, о котором стало только что известно. Граждане имеют право собираться у места расположения тех органов власти, против действий которых они выступают» (ч. 3 ст. 36).

Здесь право граждан собираться сформулировано намного конкретнее и разумнее, чем в нынешней Конституции. К сожалению, двумя абзацами выше в том же проекте есть очень расплывчатое и неконкретное ограничение: «Гарантируется свобода мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, за исключением направленных на распространение идей безнравственности, тоталитаризма, терроризма, вражды, презрения или ненависти к каким-либо расовым, этническим, религиозным, социальным и языковым группам, а также к иным странам и народам» (ч. 1 ст. 36). Данная норма мало чем отличается от ч. 3 ст. 55 действующей Конституции РФ. Здесь мы тоже видим ограничение, которое по сути своей позволяет запретить любое уличное мероприятие, если органы власти сочтут его безнравственным.

Всё же свобода собраний, как и свобода

слова, должны иметь абсолютную ценность. Не дело государства решать, являются ли лозунги митингующих безнравственными, тоталитарными или расистскими. Люди должны иметь право высказать своё мнение на улице, даже если оно не нравится большинству других людей.

И здесь должна быть более конкретная и чёткая формулировка, которая позволит любым гражданам выразить своё мнение через митинги, шествия и пикеты. В целом можно использовать норму, сформулированную в ч. 3 ст. 36 конституционного проекта ВШЭ, но без нормы, прописанной в нём же в ч. 1 ст. 36 . И, разумеется, будущая Конституция не должна повторять норму из ч. 3 ст. 55 действующей Конституции.

Стоит уточнить, что право граждан собираться на митинги, шествия и пикеты не предусматривает права портить чьё-либо имущество, нарушать правила дорожного движения и т.д. Однако здесь нет никакого противоречия: полиция на любом массовом мероприятии может задерживать людей, которые наносят вред здоровью и имуществу других людей и совершают иные общественно опасные деяния. Соответственно, если граждане без согласования с местными органами власти перекроют улицу или транспортные пути, то норма о свободе собраний никак не помешает правоохранительным органам пресекать нарушения и штрафовать людей, находящихся на проезжей части, по ст. 12.29 КоАП РФ («нарушение правил дорожного движения пешеходом»).

Если же граждане собираются на тротуаре, площади или в любой иной пешеходной зоне, то никакого предварительного согласования не нужно, поскольку само по себе нахождение людей в этом месте не несёт никакой общественной опасности. Всё это позволит гражданам публично высказывать своё мнение по любым общественно значимым вопросам без каких-либо ограничений.

24. Дайте право на суд присяжных всем, кому грозит лишение свободы

Российская Конституция должна предусматривать не абстрактное право на суд присяжных, а указание на то, что в таком формате должно рассматриваться любое дело по просьбе подсудимого, если ему грозит лишение свободы.

Одна из самых серьёзных проблем в России – нечестный и несправедливый суд. Фабрикация уголовных дел превратилась в конвейер, от которого может пострадать каждый. Помимо того, что под уголовное преследование попадают отдельные случайные люди, это создаёт проблемы для всей политической системы: ведь представители одной политической силы, придя к власти, могут начать фабриковать уголовные дела против оппозиционных политиков. А это будет первым шагом на пути к возвращению авторитарного режима.

Один из самых хороших механизмов, который помогает предотвратить подобный сценарий – вынесение вердикта по уголовному делу с участием присяжных (группы граждан, не заинтересованных в исходе дела и выбранных по жребию). У этого механизма есть ряд плюсов. Во-первых, представители общественности никак не зависят от следователей, прокуроров и судейского начальства. Решение по делу не повлияет на их карьеру, поэтому они могут оценивать аргументы обвинения наравне с аргументами защиты. Во-вторых, само увеличение числа судей увеличивает и шансы на всестороннее рассмотрение дела. Если один человек может не заметить какие-то детали и противоречия в показаниях, то у двенадцати людей шансов на это больше. Наконец, в-третьих – что особенно важно с учётом российского опыта – суд присяжных смягчает абсурдность и противоречивость законодательства. Парламент может принять глупый закон, но прежде чем посадить по нему человека, нужно убедить в необходимости этого ещё группу независимых граждан. И даже если российское законодательство будет позволять, как сейчас, сажать людей за твиты и репосты, думаю, присяжные будут оправдывать подсудимых по таким делам.

В России суд присяжных первоначально появился после судебной реформы 1864 г. и просуществовал вплоть до самой революции 1917 г. Вновь он появился в 1990-х гг.: вначале в нескольких регионах, а с 2010 г. – по всей России. Но хотя формально суд присяжных у нас и существует, он слабо влияет на осуществление правосудия. В 2008-2013 гг. полномочия присяжных были существенно сокращены: из их ведения изъяли уголовные дела по большинству статей УК РФ. Во второй половине 2010-х гг. компетенцию суда присяжных несколько расширили, однако это всё равно не очень распространённый правовой институт.

Одна из причин состоит в том, что российская Конституция прописала этот вопрос туманно и неконкретно. В ней сказано лишь, что «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 47), а также что «в случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей» (ч. 4 ст. 123).

Как видим, это одна из многих бессодержательных норм российской Конституции. Она не даёт подсудимому никаких конкретных гарантий, а оставляет всё на усмотрение законодателя. Собственно, Госдума может принять закон о том, что суд присяжных возможен, например, лишь при обвинении человека в пиратстве, а во всех остальных случаях дело рассматривает профессиональный судья. Это никак не нарушает Конституцию – ведь люди будут иметь право на суд присяжных в предусмотренных федеральным законом случаях.

К счастью, законодатели всё же предусмотрели не одну, а несколько статей, по которым подсудимый может просить о суде присяжных. Однако почти половина данных статей – это разные экзотические преступления вроде геноцида, развязывания агрессивной войны или того же пиратства. А из распространённых преступлений суд присяжных можно применять в следующих случаях (п. 2-2.1 ч. 2 ст. 30 Уголовно-процессуального кодекса РФ):

- ст. 105 УК РФ (убийство);
- ч. 4 ст. 111 УК РФ (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего);
- ч. 5 ст. 228.1 УК РФ (производство, сбыт или пересылка наркотиков в особо крупных размерах);
- ч. 4 ст. 229.1 УК РФ (контрабанда наркотиков с отягчающими обстоятельствами, например, организованной группой или в особо крупном размере);
- ч. 3 ст. 126 УК РФ (похищение человека с отягчающими обстоятельствами, например, совершенное организованной группой или повлекшее смерть потерпевшего);
- ст. 209 (бандитизм, то есть создание устойчивой вооруженной группы в целях нападения на граждан или организации);
- ст. 277, 295, 317 УК РФ (посягательство на жизнь политика, судьи или полицейского).

Вот, собственно, и всё. Большинство же наиболее распространённых преступлений – причинение тяжкого вреда здоровью (без смерти потерпевшего), причинение среднего или лёгкого вреда здоровью, все виды половых преступлений, кража, грабёж, мошенничество, производство и сбыт наркотиков в любом размере, кроме особо крупного, и многие-многие другие преступления не могут быть рассмотрены судом присяжных. И в итоге присяжные в России практически не влияют на осуществление правосудия по уголовным делам.

Всё это говорит о том, что суд присяжных должен быть закреплён на конституционном уровне и стать ещё одной важной гарантией независимого правосудия.

Интересно, что подобное предложение уже выдвигалось на излёте советской эпохи. В 1991 г. депутаты Верховного Совета РСФСР предлагали прямо в Конституции «признать право гражданина на рассмотрение его дела судом присяжных, если ему грозит наказание в виде лишения свободы на срок свыше 1 года» (Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. N 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР»). К сожалению, эта идея не была реализована, и мы получили фактически недействующую норму о праве на суд присяжных.

В некоторых зарубежных странах существует конституционное закрепление права на суд присяжных. Так, например, конституция Соединённых Штатов указывает, что «разбирательство в судах всех преступлений, за исключением случаев импичмента, производится судом присяжных» (разд. 2 ст. III) и что «при всех уголовных преследованиях обвиняемый имеет право на безотлагательное и публичное разбирательство дела беспристрастным судом присяжных того штата и округа, в котором преступление совершено» (Поправка VI).

В конституции Бельгии указано, что «суд присяжных установлен по всем уголовным делам, а также по нарушениям в сфере политики и медиа, кроме нарушений со стороны СМИ, вызванных расизмом и ксенофобией» (ст. 150). Конституция

Ирландии устанавливает, что суд присяжных должен применяться во всех уголовных делах за некоторыми исключениями – например, по поводу преступлений военнослужащих (ст. 38). А конституция Австрии указывает, что «по делам о перечисленных в законе преступлениях, за которые может быть назначено суровое наказание, а также по делам о всех политических преступлениях и проступках вопрос о виновности обвиняемого решают присяжные» (ч. 2 ст. 91). Здесь, правда, содержится не очень конкретный термин «суровое наказание», однако в целом идея отражена.

Наконец, похожую идею предусматривает проект «Конституция Общества.Будущее»: «Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, если наказание за совершенное преступление предусматривает лишение свободы, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (ч. 2 ст. 53).

Итак, в будущей российской Конституции следует закрепить право граждан на суд присяжных в случае уголовного преследования. В частности, для этого можно использовать формулировку из проекта «Конституция Общества.Будущее».

При этом не стоит опасаться гигантских расходов на правосудие: большинство дел, как и сегодня, можно будет решить без суда присяжных. Ведь если подсудимый понимает, что доказательства его преступления бесспорны и присяжные всё равно признают его виновным, прокурор может предложить ему меньший срок, чтобы сэкономить деньги налогоплательщиков. Такой механизм, известный в России как «особый порядок», а в других странах – как «сделка с правосудием» или «сделка о признании вины», будет реализован в 90-95% случаев. Что касается дел, где позиции обвинения слабы, то они попросту не попадут в суд: полиция и прокуратура будут их прекращать, поскольку поймут, что доказать обвинение присяжным не получится. Соответственно, для суда присяжных останутся только самые неоднозначные и сложные дела, где вердикт невозможно предсказать заранее.

Федеративное устройство

25. Расширьте полномочия российских регионов

Российская Конституция должна дать регионам больше самостоятельности. Однако лучше избегать жёсткого разделения полномочий между центром и регионами и сделать нормы по этому поводу относительно гибкими.

Россия – это федеративное государство (федерация), т. е. государство, регионы которого обладают определённой политической самостоятельностью. Чаще всего федерациями являются крупные государства, где разные территории имеют разный уклад и политические и экономические особенности. У любого федеративного государства есть две системы законодательства и два уровня государственной власти. Федерация (высшие органы власти) занимается более важными вопросами, а субъекты федерации (региональные органы власти) – менее важными. Какие именно вопросы относятся к этим двум категориям, обычно прописано в конституции.

В итоге получается, что наряду с разделением власти по горизонтали (между исполнительными, законодательными и судебными органами власти) есть ещё разделение по вертикали (между общегосударственными, региональными и местными органами власти),

В действующей Конституции для понимания федеративных принципов наиболее важны статьи 71, 72 и 73.

Ст. 71 перечисляет вопросы, которые находятся в исключительном ведении РФ (то есть вопросы, которые могут решать только федеральные власти), например внешняя политика, оборона, уголовное и гражданское законодательство.

Ст. 72 перечисляет предметы «совместного

ведения» федерации и субъектов федерации, например охрану окружающей среды, административное, трудовое и семейное законодательство, кадры судебных и правоохранительных органов. При этом указанная статья не разъясняет, что подразумевается под совместным ведением, то есть не сообщает, кто и каким образом «совместно» принимает решения по данным вопросам. Ч. 2 ст. 76 просто указывает, что по предметам совместного ведения «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ». В итоге вопрос решается по-разному и без всякой привязки к Конституции: например, назначение мировых судей передано в ведение субъектов РФ, а назначение всех остальных осталось на федеральном уровне. Появилось двухуровневое административное законодательство: КоАП РФ и региональные кодексы об административных правонарушениях, причём нормы региональных кодексов зачастую дублируют нормы федерального. И таким же образом решаются многие другие вопросы – безо всякой логики и конституционных оснований.

Наконец, ст. 73 говорит, что по всем остальным вопросам регионы обладают «всей полнотой государственной власти». Это выглядит немного странно, поскольку значимых полномочий, не перечисленных в ст. 71 и ст. 72, в общем-то не осталось.

На практике федеративные принципы у нас реализованы очень слабо. Россия остаётся очень централизованной страной, где все решения принимаются в Москве, а региональные власти слабо влияют на жизнь в своих собственных регионах.

Изучение зарубежного опыта даёт довольно интересный результат. Дело в том, что даже в очень демократических и по-настоящему федеративных государствах в конституциях нет жёсткого закрепления за регионами каких-либо полномочий. И если разделение власти по горизонтали обычно прописано чётко, то разделение власти по вертикали чаще всего гибкое и неконкретное.

Однако это не создаёт больших проблем. Чтобы понять, почему так происходит, нужно сравнить тенденции к централизации при диктатуре и демократии.

Все понимают, что авторитаризм неизбежно влечёт за собой централизацию государственного управления. Не может быть диктатуры с подлинным федерализмом: если уж один человек сосредоточил в своих руках всю власть на высшем уровне, вряд ли он потерпит самостоятельность регионов.

Однако верно и обратное: чем более демократическим является режим, тем больше децентрализуется государственное управление. И как сложно представить федеративную диктатуру, так же сложно представить сверхцентрализованную демократию.

Дело в том, что политической элите при демократии выгодно развивать федерализм. Ведь если конкурирующие друг с другом политические партии понимают, что они периодически будут в оппозиции, то разумно передать часть властных полномочий на региональный уровень. Тогда даже проиграв на федеральных выборах, они всё равно будут иметь определённую власть хотя бы в некоторых регионах и смогут там частично реализовывать свои идеи и проводить в жизнь свою политику.

При этом распределение полномочий между центром и регионами может много раз меняться в силу разных объективных причин. Международная обстановка, новые технологии, состояние финансовой системы и т.д. – всё это может приводить к необходимости что-то поменять в государственном управлении и передать часть полномочий от центра к регионам или обратно. И зафиксировать здесь оптимальное соотношение не всегда возможно.

Поэтому ни в одной конституции нет жёсткого закрепления каких-то полномочий за регионами. Обычно конституция даёт лишь общее направление, делая при этом множество оговорок.

Например, в конституции Германии не указано ни одного вопроса, по которому только регионы вправе издавать законы. Этот момент урегулирован следующим образом: в ст. 73 перечислены вопросы исключительной законодательной компетенции федерации (например международные отношения, оборона, гражданство, денежное обращение, почта и т. д.), а в ст. 74 – конкурирующая законодательная компетенция федерации и регионов (например социальное обеспечение, трудовое право, дорожное движение и т. д.).

При этом по первой категории регионы могут принимать законы «лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально управомочены на это федеральным законом» (ст. 71), а по второй категории – если федерация не издаст закона на эту тему (ч. 1 ст. 72). Иными словами, по вопросам обороны регион может принять закон, только если федеральные власти прямо это разрешат, а по вопросам трудового права – если федеральные власти ничего про это не скажут. Но в обоих случаях решение в конечном итоге всё равно остаётся за федеральными органами власти.

Что касается деятельности исполнительных органов власти, то «исполнение федеральных законов является собственным делом земель, если настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает иного» (ст. 83). Соответственно, здесь круг вопросов, которыми могут заниматься региональные органы исполнительной власти, зафиксирован более чётко. Однако у федеральных властей всё равно есть множество способов повлиять на это. Например, они могут «с согласия Бундесрата издавать общие инструкции» для регионов (ч. 2 ст. 84). Или «федеральному правительству могут быть предоставлены федеральным законом, требующим одобрения Бундесрата, полномочия давать в особых случаях конкретные указания по исполнению федеральных законов» (ч. 5 ст. 84). То есть по сути федеральное правительство может регламентировать почти любую работу региональной бюрократии. Впрочем, дополнительной гарантией того, что федерация не будет ущемлять регионы, является то, что все эти законы требует одобрения Бундесрата (верхней палаты парламента, представляющей интересы регионов).

В австрийской конституции разграничение полномочий происходит следующим образом. Все вопросы государственного управления разделены на три категории (ст. 10-14а):

- вопросы, по которым федерация может заниматься законодательной и исполнительной деятельностью;
- вопросы, по которым федерация может заниматься законодательной, а регионы – исполнительной деятельностью;
- вопросы, по которым федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли принимают конкретизирующие законы и занимаются исполнительной деятельностью.

Однако и способы осуществления исполнительной деятельности, и степень конкретизации законов всё равно регулируются федерацией. И здесь опять же нет ни одного вопроса, куда федерация не могла бы вмешаться в случае необходимости.

Конституция Швейцарии очень часто затрагивает разграничение полномочий между федеральными и региональными властями. И местами это разделение очень чёткое и конкретное. Например, указано, что гражданское и уголовное законодательство находятся в ведении федерации, но организация судов и судопроизводство по гражданским и уголовным делам – в ведении регионов (ст. 122-123). Также довольно подробно расписаны финансовые вопросы, например, по разным видам налогов указан процент, которые может уходить в федеральный бюджет.

Однако по многим другим вопросам всё более туманно и расплывчато. Скажем, швейцарская конституция указывает, что «в сфере культуры компетентны кантоны (регионы)», однако тут же добавляет, что «федерация может поддерживать культурные устремления, представляющие общешвейцарский интерес» (ст. 69). Или «охрана природы и родного края находится в компетенции кантонов», однако федерация «издает предписания для охраны животного и растительного мира и для сохранения их жизненного пространства в естественном многообразии» (ст. 78). И так – по большинству других вопросов. То есть даже швейцарская конституция в основном даёт не жёсткие инструкции, а скорее общие рекомендации.

Интересно, что в Испании, которая не является федерацией, тем не менее прописаны права автономных сообществ (регионов). В конституции Испании перечислены вопросы, которые могут относиться к ведению регионов, например сельское и лесное хозяйство, охрана окружающей среды, развитие туризма, социальное обеспечение и здравоохранение (ч. 1 ст. 148). Однако специально оговаривается, что устав региона, где прописаны эти полномочия, требует одобрения общегосударственного испанского парламента (ч. 3 ст. 147). Плюс к этому перечислены вопросы, которые в любом случае находятся в исключительном ведении высших органов власти Испании, например международные отношения,

оборона, гражданство, уголовное и гражданское право (ч. 1 ст. 149).

Ещё крайне интересен пример США. Можно сказать, это самое федеративное государство в мире. Нигде больше у регионов нет таких широких полномочий и такой степени самостоятельности. Каждый американский штат имеет свою сложную систему законодательства (в том числе собственные Уголовный и Гражданский кодексы), систему налогов, судебную систему, полицию и многие другие атрибуты государства.

Однако все эти полномочия в конституции США вообще не затронуты. Дело в том, что при её написании у авторов были совершенно другие задачи. Они не передавали часть полномочий с федерального уровня на региональный (как это нужно сделать нам), а наоборот – создавали единое государство на основе союза 13 совершенно независимых государств. Им было важнее прописать то, какие вопросы передаются на высший уровень государственной власти. Поэтому в американской конституции подробно расписаны полномочия федеральных органов власти, но ничего не сказано про полномочия штатов. Точнее – сказано, но в основном про запреты: например, что власти штатов не могут чеканить свою монету, вводить таможенные пошлины, содержать свои войска, заключать союзы с другими государствами и объявлять войну (разд. 10 статьи I). А вот вопросов, где власти штатов могут решать всё самостоятельно, в конституции не прописали.

Однако, как мы видим, это не приводит к каким-то страшным последствиям. За счёт того, что последние двести лет в США высшие органы власти формировались демократическим путём, американским штатам удалось сохранить самостоятельность даже без закрепления своих полномочий в конституции.

В общем, как мы видим, федеративные отношения в конституциях других стран, даже демократических, прописаны не очень конкретно. И это разумно: мы не можем заранее сказать, какие вопросы и на каком уровне в государстве должны решаться. Повторюсь, если у нас будет распределение власти по горизонтали, неизбежно произойдёт распределение власти и по вертикали. Или, иными словами, федерализм – это неизбежное следствие демократии, поэтому прежде всего нужно думать о том, как построить демократию.

Соответственно, будущая Конституция может лишь задать общее направление развития – куда и к чему нам нужно стремиться. И здесь можно расширить общие полномочия регионов, но без жёсткого закрепления. Например, все вопросы совместного ведения мы можем переформулировать в вопросы ведения регионов с уточнением, что данные вопросы решают региональные органы власти, если федеральный закон прямо не предусматривает иного. Это будет означать, что мы по умолчанию даём регионам самостоятельность и только при необходимости будем регулировать отдельные моменты на федеральном уровне.

Точно так же нужно проявить больше гибкости в сфере ведения РФ. Нет нужды жёстко закреплять какие-то полномочия за федеральными органами власти. Если в будущем мы сочтём более разумным передать какие-то полномочия регионам, Конституция не должна этому препятствовать. Напомню, в конституции Германии указано, что «в сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально управомочены на это федеральным законом» (ст. 71). Т. е. теоретически вопрос, находящийся в исключительном ведении федерации, федеральные органы власти могут полностью или частично передать на региональный уровень.

Аналогичный принцип можно закрепить и в России. Скажем, Конституция говорит о том, что уголовное законодательство находится в ведении федерации. Т. е. у нас на всю страну должен быть один Уголовный кодекс, а регионы не могут устанавливать свои преступления и наказания за них. Однако если мы пропишем норму, аналогичную ст. 71 из конституции Германии, тогда какую-то часть уголовного законодательства государство сможет передать на региональный уровень. Это может быть важно при проведении реформ. Например, законодатели могут изъять все наркопреступления из Уголовного кодекса РФ и в экспериментальном порядке передать регулирование на региональный уровень. Тогда регионы будут сами решать, наказывать ли людей за торговлю и хранение наркотиков на территории этого региона и если да, то как именно. Одни

регионы могут легализовать все наркотики, другие – только лёгкие, третьи – оставить всё как есть и т.д. Это даст хорошие возможности для сравнения и изучения наиболее эффективной стратегии.

Также для развития федеративных отношений можно заимствовать опыт Австрии и Германии и прописать в будущей Конституции вопросы, по которым федеральные власти осуществляют законодательное регулирование, а регионы – исполнительную деятельность. Тем более, что фактически у нас и так многие вопросы входят в эту категорию (например образование и здравоохранение). Список этих вопросов можно расширить, включив туда, например, охрану общественного порядка и расследование преступлений (задел на будущее для создания региональной полиции).

Таким образом, авторам будущей российской Конституции стоит опираться на мировой опыт и избегать жёсткого распределения полномочий между федерацией и регионами. Однако стоит задать направление развития федеративных отношений и дать регионам больше полномочий (пусть и с возможностью ограничения федеральными органами власти).

26. Запретите органам власти более высокого уровня вмешиваться в формирование органов власти более низкого уровня

Федеральные органы власти не должны влиять на формирование региональных органов власти, а региональные – на формирование местных органов власти. Закрепление этого принципа обеспечит полноценное развитие федерализма и местного самоуправления.

В современной России ни органы местного самоуправления, ни региональные органы власти не являются полностью самостоятельными даже в сфере своих полномочий. Те, кто находятся выше в системе власти, фактически могут назначать либо увольнять тех, кто находится ниже. В результате политическая сила, пришедшая к власти на федеральном уровне, может легко подчинить себе все органы власти на региональном и местном уровнях.

Так, например, президент, представляющий федеральный уровень власти, может контролировать всех глав регионов. Особенно ярко это проявилось в 2004-2012 гг., когда президент сам назначал губернаторов. Формально, правда, это делали региональные парламенты, но фактически это было назначение: президент сам предлагал кандидатуру главы региона, а если региональный парламент трижды выражал несогласие, президент мог его распустить (ч. 4.1 ст. 9 и ч. 1-2 ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в редакции 2004-2012 гг.).

Но даже сейчас, когда губернаторы не назначаются, а избираются, эти должности всё равно занимают только лояльные президенту люди. Дело в том, что президент по закону может отправить в отставку любого российского губернатора «в связи с утратой доверия» (п. «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»).

Причем до 2012 г. закон даже не уточнял, что считать основанием для утраты доверия. В 2012 г. критерии немного уточнили и прописали, что основанием для отставки может быть выявление «фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов» и ряд других причин.

Впрочем, это тоже достаточно размытый критерий, поскольку он не требует обоснования в виде вступившего в силу судебного решения или иных конкретных обстоятельств. И президент в своих указах обычно никак не поясняет, за что именно были сняты с должности те или иные губернаторы. Скажем, в указе президента РФ от 29.01.2020 N 68 просто указано: «отрешить Игнатьева Михаила Васильевича от должности Главы Чувашской Республики в связи с утратой доверия Президента РФ» со ссылкой на упомянутый выше пункт «г» ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах...». При этом в отношении Игнатьева М.В. не было не только судебного решения, но даже уголовного дела по факту коррупции либо конфликта интересов. И схожая ситуация произошла с некоторыми другими российскими губернаторами.

Т. е. фактически президент может произвольно уволить любого российского губернатора по своему усмотрению. Это довольно странно, особенно в федеративном государстве:

получается, что президент, представляющий одну партию, может спокойно отправлять в отставку губернаторов, принадлежащих к другой партии. Ведь губернатор от конкурирующей партии очевидно не вызывает у него доверия. Если российская Конституция допускает подобную ситуацию, то у нас не может идти речи о полноценном федерализме.

Нечто похожее происходит на нижнем уровне властной вертикали: губернаторы, контролируемые президентом, могут в свою очередь контролировать руководителей городов.

По закону в России есть три основных варианта избрания или назначения мэра (главы муниципального образования) (п. 1 ч. 2 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»):

- прямые выборы мэра населением;
- выборы мэра городской думой из своего состава;
- выборы мэра городской думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

При этом конкретный способ избрания определяет региональный закон. И в большинстве регионов России для крупных городов предпочли третий вариант.

Казалось бы, ничего плохого в этом нет и всё даже чем-то напоминает парламентскую республику, где парламент формирует правительство. Однако ключевую роль здесь играет способ формирования конкурсной комиссии. Дело в том, что половину членов этой комиссии назначает городская дума, а половину – губернатор (ч. 2.1 ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Таким образом, без разрешения губернатора ни один человек не может быть выдвинут в мэры, и получается, что губернатор по сути единолично решает, кто именно может занять эту должность.

Всё это приводит к тому, что одна политическая сила, оказавшаяся у власти на федеральном уровне, может сформировать все нижестоящие органы власти из своих представителей. Президент может отправлять в отставку губернаторов в связи с утратой доверия, пока все губернаторские посты не займут послушные и верные ему люди. А губернаторы в свою очередь будут проталкивать нужных им кандидатов на посты мэров у себя в регионе.

Такой порядок противоречит самой идее федерализма и местного самоуправления. Ведь в государстве у населения разных регионов могут быть разные политические предпочтения: в одних регионах больше голосуют за социалистов, в других – за либералов, в третьих – за консерваторов. Если же одна партия побеждает в большинстве регионов и формирует федеральное правительство, то несправедливо отдавать ей также регионы и города, где она не набрала большинство. Люди должны иметь право получить хотя бы на региональном и городском уровнях ту партию, которая им нравится больше.

В связи с этим в будущей российской Конституции стоит прописать принцип, который не прописан в других конституциях, однако выводится из нашего опыта. Нужно указать, что федеральным органам власти запрещено вмешиваться в процесс формирования и деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления, кроме случаев, прямо предусмотренных Конституцией. И аналогичную норму – про то, что региональным органам власти запрещено вмешиваться в процесс формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом мы избежим повторения нынешней ситуации, когда одна политическая сила, придя к власти на федеральном уровне, может подчинить себе все региональные и местные органы власти.

Политические компромиссы

27. Напишите про Бога и традиционные ценности

Упомяните Бога и традиционные ценности в начале российской Конституции. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание верующих принять и защищать такую Конституцию.

В любой стране большинство граждан слабо разбирается в конституционном праве. Для них конституция – это не инструкция по работе государственных органов, а скорее манифест, провозглашающий важные для общества ценности. И те, кто будут писать будущую российскую Конституцию, должны учесть эти общественные настроения.

Конституция должна быть продуктом согласия разных групп граждан и основных политических сил. Такой подход очень поможет процессу её принятия. Причём удовлетворить потребности граждан совсем несложно: достаточно прописать в Конституции несколько совершенно безвредных вещей.

И первая такая вещь – это существование Бога. Если упомянуть Бога в Конституции, это увеличит шансы на то, что она будет принята консервативными людьми и политическими силами (в частности христианами и мусульманами).

В упоминании Бога в таком документе нет ничего необычного. Среди европейских стран добрый десяток ссылаются на Бога в своих конституциях. Чаще всего это делают в преамбуле – своеобразном предисловии к конституции. В преамбуле могут писать о целях и задачах конституции, истории страны, важных национальных традициях и ценностях. Одной из таких ценностей и является Бог.

Например, первые слова в конституции Швейцарии – «Во имя Всемогущего Бога!», Венгрии – «Боже, благослови венгров!», Греции – «Во имя Святой, Единосущной и Нераздельной Троицы», Ирландии – «Во имя Пресвятой Троицы» (и чуть дальше – «смиренно признавая все наши обязанности перед нашим Священным Господином Иисусом Христом, который поддерживал наших отцов в столетиях испытаний»).

Конституция Германии начинается следующими словами: «Сознавая свою ответственность перед Богом и людьми, воодушевленный стремлением в качестве равноправного члена идущей по пути объединения Европы служить всеобщему миру немецкий народ, исходя из своей конституирующей власти, принял настоящий Основной закон».

В общем, некоторые государства упоминают Бога в своих конституциях и при этом остаются светскими и демократическими. Как мы видим, это не приносит никакого вреда и не ущемляет права представителей других конфессий и атеистов.

Впрочем, если атеисты боятся, что их начнут дискриминировать, можно подчеркнуть, что никто этого делать не собирается. В этом плане идеальный пример – конституция Польши. В её преамбуле есть следующие слова: «мы, Польский Народ – все граждане Республики, как верующие в Бога, являющегося источником истины, справедливости, блага и красоты, так и не разделяющие этого верования, а выводящие эти универсальные ценности из других источников...». Либо можно использовать сокращённую версию польской преамбулы из проекта «Конституция Общества.Будущее»: «Мы, русские, и все другие коренные народы России, как верующие в Бога, так и не разделяющие этой веры...» Т. е. здесь подчеркнуто уважительно упомянуты как верующие в Бога (христиане и мусульмане), так и те, кто придерживается иного мировоззрения. Мне кажется, нашему обществу, где в последнее время часто возникают конфликты между верующими и неверующими, такая формулировка пойдёт на пользу.

Помимо Бога, в преамбуле можно написать про другие традиционные ценности (в хорошем смысле): про то, что для нашего народа важны любовь, свобода, справедливость и патриотизм, про уважение к старшим и заботу о детях, про то, что мы охраняем нашу природу и нашу историю и т. д. Всё это не принесёт никакого вреда, но будет приятным дополнением для всех, кто плохо знает конституционное право, но хочет, чтобы Конституция декларировала добрые и правильные вещи.

28. Напишите про русский народ

Упомяните в Конституции о существовании русского народа (и, возможно, других этнических групп, живущих в стране). Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание националистов принять и защищать такую Конституцию.

Один из популярных вопросов, который начали обсуждать в связи с принятием поправок в российскую Конституцию – это необходимость отдельно прописать в ней существование русского народа. В итоге его прописали, но очень хитрым образом: русский язык объявили языком «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ». Соответственно, «государствообразующий народ» – это и есть русские.

Более ясную и понятную формулировку указал политик Роман Юнеман в проекте «Конституция Общества.Будущее». Он предложил начать преамбулу российской Конституции со слов «Мы, русские, и все другие коренные народы России..». При этом он сослался на то, что в конституциях других стран есть аналогичные нормы и только Россия использует неправильную формулировку «российский народ», доставшуюся нам в наследство от «советского народа».

Тут надо сделать отступление и разобраться с тем, что именно означают слова«народ» (англ. people, фр. peuple, нем. volk, исп. pueblo, ит. popolo) и «нация» (англ. и фр. nation, нем. nation, исп. nación, ит. nazione). Дело в том, что почти во всех языках его употребляют в двух основных значениях.

Первое значение – этническое. Это совокупность людей, исторически проживающих на определённой территории и, как правило, имеющих общий язык, культуру, традиции и религию. Чтобы было понятнее: если мы употребляем в этом значении термин «немецкий народ» («немецкая нация»), то к нему относятся те, кто говорит по-немецки, для кого главной культурой является немецкая (кухня, традиции, литература и т. д.) и у кого есть предки, жившие на территории Германии (или в соседних странах, где были районы компактного проживания немцев). Соответственно, граждане Германии турецкого, русского или еврейского происхождения не входят в состав такого немецкого народа. Синоним словосочетания «немецкий народ» в этом значении – «этнические немцы» или «немецкий этнос».

Второе значение – политическое (гражданское, межэтническое). Это совокупность граждан определённого государства, живущих на его территории и подчиняющихся одним и тем же законам. И если мы употребляем сочетание «немецкий народ» («немецкая нация») в этом значении, то к нему относятся все граждане этой страны независимо от происхождения, языка и культуры (вплоть до чернокожих и азиатов, имеющих гражданство Германии). Синоним словосочетания «немецкий народ» в этом значении – это «народ Германии» или «граждане Германии».

В русском языке это отражено следующим образом: народ или нация в этническом значении – это «русский народ» или «русская нация» (т. е. все люди, которые говорят на русском и считают себя русскими, даже если они не имеют российского гражданства), а народ или нация в политическом значении – это «российский народ» или «российская нация» (т. е. все люди с российским гражданством, в т.ч. русские, татары, чеченцы и т.д.).

Другие языки в этом плане беднее. Почти везде в мире русских и россиян называют одним словом (Russians, Russes, Rusos, Russen), а термины «французы», «немцы», «поляки» и т.д. в зависимости от контекста могут иметь как этнический, так и политический смысл. Из-за всего этого возникает путаница.

При этом в нашей Конституции есть следующая странная формулировка – «многонациональный народ Российской Федерации». Однако «нация» и «народ» – это по сути синонимы. Т. е. получается что-то вроде «многонародного народа» или «многонациональной нации». Если уж мы хотим однозначности в этом вопросе, то логичнее было бы написать «многоэтничный народ» или «народ России, состоящий из множества этносов».

Русских же националистов это словосочетание раздражает из-за того, что они привыкли использовать слово «народ» именно в этническом смысле. С их точки зрения есть только русский народ, а «российский народ» (а также предшествовавший ему «советский народ») – это абсурдное и бессмысленное понятие.

Однако, повторюсь, в большинстве языков мира (в т.ч. русском) эти слова имеют два значения. При этом в европейских конституциях слова «народ» и «нация» употребляют, как правило, в политическом, а не этническом смысле. Нагляднее всего это видно в преамбуле польской конституции, где прямо так и сказано: «мы, Польский Народ, – все граждане Республики» («my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej»). Т. е. если китаец, араб или сомалиец получат гражданство Польши, они тут же станут частью польского народа – по крайней мере, если верить конституции этой страны.

В ст. 2 конституции Финляндии упомянут просто «народ» (без указания на финнов), в ст. 1 конституции Италии – «народ» («верховная власть/суверенитет принадлежит народу» – «la sovranità appartiene al popolo»), без указания на то, итальянский это народ или какой-то другой. В ст. 1 конституции Австрии – просто «народ» (volk), в преамбуле конституции Чехии сказано – «Мы, граждане Чешской Республики», а далее в ст. 2 – «Народ является источником всей государственной власти» (без указания на то, что это чешский народ).

То есть европейские конституции чаще всего не оперируют этническими категориями. Они просто провозглашают всех граждан единой общностью – народом или нацией.

Некоторые формулировки могут поначалу вызвать ассоциации с этническим значением слова «народ» – например, в преамбуле конституции ФРГ упомянут «немецкий народ» (Deutsche Volk). Однако в ч. 1 ст. 116 указано, что немцем является «каждый, кто обладает германским гражданством». Так что в данном случае речь идёт опять же о политическом значении слова «народ». Аналогичным образом можно истолковать упомянутый в преамбуле конституции Франции «французский народ» (le peuple français).

Однако есть и обратные примеры, где авторы конституции говорят о народе или нации именно в этническом смысле. Так, преамбула конституции Венгрии содержит следующие слова: «Обещаем сохранить интеллектуальное и духовное единство нашей нации, разорванной на части бурями прошлого века. Национальности, которые живут вместе с нами, являются частью венгерского политического общества и факторами формирования государства». Здесь очевидно, что словосочетание «наша нация» обозначает именно венгров в этническом смысле, поскольку дальше речь идёт о «национальностях, которые живут вместе с нами».

Преамбула конституции Испании говорит о том, что задачей документа является «обеспечить всем испанцам и народам Испании (todos los españoles y pueblos de España) осуществление ими прав человека, а также развитие их культуры и традиции, языков и институтов». Здесь очевидно тоже говорится отдельно об этнических испанцах и отдельно – о других этносах, живущих в Испании (например, каталонцах и басках). Аналогичным образом это прописано в конституции Сербии, где сказано, что «Республика Сербия – это государство сербского народа и всех живущих в нём граждан» (ст. 1).

Наконец, самый яркий пример – это преамбула конституции Хорватии: «Республика Хорватия создается как национальное государство хорватского народа и как государство представителей иных народов и национальных меньшинств, являющихся её гражданами: сербов, мусульман, словенцев, чехов, словаков, итальянцев, венгров, евреев и других, которым гарантируется равноправие с гражданами хорватской национальности и соблюдение национальных прав в соответствии с демократическими нормами ООН и стран свободного мира»

Соответственно, хотя это и не столь распространенная практика, упоминание нации в этническом смысле (в том числе наиболее многочисленного этноса) в конституции имеет право на существование и само по себе не приводит ни к каким печальным последствиям. Учитывая то, что многие граждане хотели бы внести русский народ в Конституцию, нет никаких веских причин отказывать им в этом. И в преамбуле российской Конституции можно использовать формулировку, предложенную Романом Юнеманом («Мы, русские, и все другие коренные народы России...»).

Правда, я бы предложил убрать из неё слово «коренные». В противном случае это будет выглядеть пренебрежительно по отношению к представителям некоренных народов России. Например, сам Юнеман происходит из семьи поволжских немцев – однако он не должен на этом основании чувствовать себя человеком второго

сорта. И то же самое относится к евреям, армянам, корейцам и всем другим этническим группам, чья историческая родина находится за пределами нашей страны.

Кроме того, многие опасаются, что пренебрежительным будет само словосочетание «другие народы», используемое вместе со словами «мы, русские». Здесь мы уже уходим из юридической сферы в общественно-политическую. И спрашивать совета стоит уже не юристов, а социологов. Наиболее простой способ разрешить этот вопрос – провести социологическое исследование среди представителей крупнейших этносов, населяющих Россию, и узнать, что они думают о формулировке из проекта Юнемана. Если она действительно вызывает массовое отторжение и неприятие, тогда, возможно, стоит дополнить её упоминанием других народов. В России есть очень много этносов, но, думаю, достаточно указать те, чья численность составляет более 100 тыс. человек. Таковых в нашей стране чуть больше сорока (по данным переписи 2010 г.), и тогда преамбула будет выглядеть примерно следующим образом:

«Мы, русские, и все другие народы России, в том числе татары, украинцы, башкиры, чуваши, чеченцы, армяне, аварцы, мордва, казахи, азербайджанцы, даргинцы, удмурты, марийцы, осетины, белорусы, кабардинцы, кумыки, якуты, лезгины, буряты, ингуши, немцы, узбеки, тувинцы, коми, карачаевцы, цыгане, таджики, калмыки, лакцы, грузины, евреи, молдаване, корейцы, табасараны, адыгейцы, балкарцы, турки, ногайцы, киргизы и многие другие...».

Наконец, можно отдельно прописать в Конституции, что отсутствие упоминания какого-либо этноса не означает умаления или ограничения его прав (в том числе на использование своего языка и культуры).

Таким образом, в упоминании русского народа (и, возможно, других этнических групп) нет ничего страшного и это вполне можно сделать в будущей российской Конституции. Это никому и никак не навредит, но будет способствовать принятию Конституции националистическими партиями и движениями, а значит – увеличит поддержку этого документа у всего российского общества.

29. Закрепите широкие социальные гарантии

Перечислите в Конституции базовые социальные права. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание левых сил и простых граждан принять и защищать такую Конституцию.

В России в 2020 г. в ходе конституционной реформы социальные права граждан были дополнены и расширены. По новой версии Конституции (ст. 75) гражданам гарантированы зарплата не ниже прожиточного минимума, индексация пенсий не реже одного раза в год и обязательное социальное страхование. Во многом именно это предопределило голосование граждан за поправки: большинство людей равнодушны к идее разделения властей и сменяемости власти, но считают, что если в конституции прописать дополнительные социальные гарантии, жизнь от этого станет лучше.

Некоторые социальные поправки были внесены в другие части Конституции, а многие социальные права уже и так в ней были (ст. 37-43): право на образование, медицинскую помощь, жильё, социальное обеспечение и т. д. В итоге российская Конституция стала одной из самых социально ориентированных в мире.

Если мы обратимся к зарубежному опыту, то каких-то единых правил на этот счёт не обнаружим. Разные конституции по-разному решают вопрос с социальными правами. Где-то этот вопрос вообще не урегулирован (например в конституции США), где-то он затронут в самых общих чертах (например в конституциях Германии и Франции), а где-то есть обширные разделы, посвящённые социальным правам (например в конституциях Италии и Финляндии).

При этом реальный уровень социальных гарантий вообще никак не связан с их конституционным закреплением. Например, в Швеции, где работает одна из лучших в мире систем социального обеспечения, конституция практически не затрагивает социальные вопросы. Единственный фрагмент, который хоть как-то напоминает нам о социальной политике шведского государства – это ст. 21 главы 2 «Основные свободы и права», по которой «все дети, которые охвачены всеобщим школьным образованием,

имеют право получать это образование бесплатно в общей школе».

Таким образом, социальная политика не относится к конституционно значимым вопросам. Конституция должна создавать систему, где граждане могут влиять на социальную политику, но саму эту политику не обязательно прописывать в главном законе страны.

Тем не менее в будущей российской Конституции всё же стоит прописать социальные права. Дело в том, что большинство граждан слабо разбирается в конституционном праве. И многие из них будут рассуждать следующим образом: «В путинской конституции было и про пенсии, и про зарплаты, и про отпуска. А эта новая конституция только про какие-то никому не нужные выборы и органы власти. Какой мне с этого толк?»

Чтобы этого не произошло, в новую российскую Конституцию всё-таки стоит добавить пункты, посвящённые социальным правам граждан. Как мы видим, в отсутствии этих прав в конституции нет ничего страшного (см. Швецию и США), но и наличие этих прав тоже совершенно безвредно (см. Италию и Финляндию). Если в большинстве современных государств есть общественный консенсус по этому поводу, то будущая Конституция никак не пострадает от таких норм.

Что именно писать – подскажет действующая российская или европейские конституции. Из наиболее важных вещей стоит упомянуть следующие:

- право на бесплатное общее образование;
- право на жилище для тех, кто не имеет дома по независящим от них причинам (например, дети-сироты);
- право на безопасные условия труда и оплачиваемый отпуск;
- минимальный размер оплаты труда не ниже прожиточного минимума;
- бесплатная неотложная медицинская помощь;
- помощь в размере не ниже прожиточного минимума для тех, кто по объективным причинам не может сам себя обеспечивать (старики, инвалиды, матери детей до трёх лет и т. д.);
- максимально допустимый возраст выхода на пенсию (скажем, «выход на пенсию не позже 60–летнего возраста»).

Первые три пункта изначально были в российской Конституции, четвёртый взят из путинских поправок, а остальные так или иначе опираются на европейский опыт или актуальные российские проблемы.

Всё это – базовый уровень социальной помощи гражданам. Большинство развитых государств, даже Россия, могут себе его позволить. И с этим будут согласны подавляющее большинство граждан (кроме разве что радикальных либертарианцев).

Также подобные нормы будут благоприятно восприняты левыми силами– коммунистами и социалистами. И это увеличит шансы на достижение компромисса с ними: многие умеренные левые согласятся на принятие Конституции с широким набором социальных гарантий, даже если она одновременно будет разрешать частную собственность и предпринимательскую деятельность. И таким образом будет достигнут компромисс с ещё одной политической силой, а уровень поддержки новой Конституции существенно вырастет.

30. Исключите норму о приоритете международного права

Из Конституции можно убрать норму о том, что нормы международного права имеют приоритет над нормами российского права. Это не принесёт никакого вреда, но укрепит желание ура-патриотов принять и защищать такую Конституцию.

Главная норма действующей Конституции РФ, раздражающая граждан с конспирологическим мышлением и обострёнными патриотическими чувствами, прописана в ч. 4 ст. 15. Она говорит о том, что «если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Многие недоумевают: почему российское законодательство должно уступать международному праву. Чтобы понять это, надо немного рассказать о том, что представляет собой международное право.

Международное право – это совокупность норм, прописанных в международных договорах.

Процесс принятия международного договора выглядит примерно так: дипломаты ведут переговоры со своими коллегами из других стран и согласовывают текст документа, а потом парламенты этих стран ратифицируют его. Ратификация международного договора – это примерно как принятие закона. То есть представители народа, избранные в парламент, голосуют, и если большинство выступает «за», то международный договор и его нормы начинают действовать внутри страны и становятся обязательными для российского руководства и граждан. В случае необходимости действие международного договора можно прекратить в том же порядке, в каком он был принят – то есть проголосовать за это в парламенте. Данный порядок прописан в федеральном законе «О международных договорах РФ» и применяется в отношении всех важных международных договоров, которые заключает наша страна.

Как видим, для начала действия международного договора нужно утверждение этого договора парламентом. Т. е. это то же условие, которое нужно для начала действия обычного закона.

Почему же международный договор имеет приоритет над российскими законами? Если упростить, логика такая. Одно дело – когда руководство страны обещает что-то народу (когда парламент принимает закон), другое – когда руководство страны обещает что-то и народу (когда парламент ратифицирует международный договор), и другим государствам. То есть во втором случае людей, которым вы что-то обещали, больше. И ваше обещание, соответственно, весомее.

Либо можно посмотреть на применение этого принципа на практике. Скажем, в национальном законе страны X сказано, что иностранцы при въезде в страну должны получить визу. А в международном договоре, заключённом между странами X и Y – что граждане двух этих стран могут въезжать в обе страны без визы. Получается, что если в страну X приедет гражданин страны Y, у пограничника будет два правила, которые он может использовать в данной ситуации: закон страны X или международный договор. Думаю, всем очевидно, что в данном случае логично использовать именно международный договор.

Большинство противников нормы о приоритете международного права плохо понимает все эти тонкости. Они считают, что международное право – это документы, созданные за рубежом без участия России и которым наша страна вынуждена следовать из-за глупой нормы, прописанной в Конституции. К сожалению, уровень правовой грамотности в стране не слишком высок, поэтому данное убеждение разделяют очень многие.

Однако мы легко можем сделать приятно этим людям и увеличить суммарную поддержку новой Конституции, если исключим эту норму. Ведь от её наличия или отсутствия не поменяется ровным счётом ничего. И конституции многих стран обходятся без подобный нормы.

Дело в том, что принцип приоритета норм международного права исполняется не в силу того, что он прописан в Конституции, а в силу того, что это важнейший правовой принцип. Он относится к так называемым правовым аксиомам – правилам, которые известны в юриспруденции много веков и используются в любой правовой системе. Среди других правовых аксиом – «более поздний закон имеет приоритет над более ранним» или «закон, регулирующий специальный вопрос, имеет приоритет над законом, регулирующим более общий вопрос».

Все эти правила для юриста – примерно как законы логики. Если в стране умные и честные судьи, полицейские и чиновники, они в любом случае будут применять и законы логики, и правовые аксиомы. Если же все эти люди бесчестные и коррумпированные, то они могут легко обойти даже законы логики и принять бессмысленное и несправедливое решение.

Соответственно, приоритет международного права в Конституции можно не указывать по той же причине, по которой в ней можно не указывать на необходимость применения законов логики при вынесении судебных решений. Если суды работают хорошо, они и так будут это делать, а если суды работают плохо, то такое указание никак не поможет.

Именно поэтому в конституциях разных стран нет однозначного правила на этот счёт. Принцип приоритета норм международного права записан во французской (ст. 55) и немецкой (ст. 25) конституциях, однако не прописан в испанской и швейцарской. В конституции Испании сказано только, что «международные договоры, заключенные в соответствии с установленными

требованиями, становятся, после их публикации в Испании, составной частью внутреннего законодательства» (ч. 1 ст. 96) – без указания на приоритет. Или в конституции Швейцарии указано, что «федерация и кантоны соблюдают международное право» (ч. 4 ст. 5) и «федеральные законы и международное право подлежат применению Федеральным Судом и другими правоприменительными властями» (ст. 149).

При этом нельзя сказать, что Испания ведёт себя более независимо, чем Франция. В обеих странах нормы международного права имеют приоритет над внутренним законодательством в силу очевидности такого принципа для любого юриста. Просто французы посчитали нужным записать эту очевидную вещь в конституции, а испанцы решили её проигнорировать.

Таким образом, не будет никакой разницы, если мы исключим данную норму. Но ура-патриотам, не разбирающимся в праве, это будет очень приятно. А значит, мы можем это сделать, после чего провозгласить новую Конституцию «по-настоящему патриотичной» и тем самым увеличить её поддержку среди граждан.

Повторюсь: будущая российская Конституция должна быть продуктом согласия разных людей и политических сил. И чем лучше мы учтём взгляды и чувства граждан при её написании (при этом никак ей не навредив), тем меньше будет конфликтов и столкновений в нашем обществе и тем быстрее мы создадим столь желанную всеми нами прекрасную Россию будущего.

Зарубежные конституции

1. Конституция Австрии (включает несколько документов, из которых наиболее важным является “Федеральный Конституционный Закон” 1920 г.)
   https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (англ., нем.)
   https://worldconstitutions.ru/?p=160 (рус.)
2. Конституция Бельгии 1994 г.
   https://mjp.univ-perp.fr/constit/be1994-0.htm (франц.)
   https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (англ.)
   https://worldconstitutions.ru/?p=157 (рус.)
3. Конституция Болгарии 1991 г.
   https://www.parliament.bg/bg/const (болг.)
   https://www.parliament.bg/en/const (англ.)
   https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf (рус.)
4. Конституция Венгрии 2011 г.
   https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf (венг.)
   https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (англ.)
   https://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf (рус.)
5. Конституция (Основной закон) Германии 1949 г.
   http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (нем.)
   https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf (англ.)
   http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/BRD.HTM (рус.)
6. Конституция Греции 1975 г.
   https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf (греч.)
   https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (англ.)
   https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf (рус.)
7. Конституция Дании 1953 г.
   https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169 (дат.)
   https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en (англ.)
   https://worldconstitutions.ru/?p=152 (рус.)
8. Конституция Израиля (представляет собой не единый акт, а совокупность так называемых Основных законов: “Кнессет” 1958 г., “Президент Государства” 1964 г., “Правительство” 1968 г., “Армия” 1976 г., “Судебная власть” 1984 г. и др.)
   https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Pages/BasicLaws.aspx (англ.)
   https://main.knesset.gov.il/ru/activity/Pages/BasicLaws.aspx (рус.)
9. Конституция Ирландии 1937 г.
   http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html (англ.)
   https://worldconstitutions.ru/?p=151 (рус.)
10. Конституция Исландии 1944 г.
    https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html (исл.)
    https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74 (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=150 (рус.)
11. Конституция Испании 1978 г.
    https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf (исп.)

https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf (англ.)
http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM (рус.)

12. Конституция Италии 1947 г.
    http://www.senato.it/1024 (итал.)
    http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=148 (рус.)

13. Конституция Латвии 1922 г.
    https://likumi.lv/doc.php?id=57980 (лат.)
    https://www.president.lv/en/republic-of-latvia/the-constitution-of-the-republic-of-latvia (англ.)
    https://www.president.lv/ru/latviiskaya-respublika/konstituciya-latvii (рус.)

14. Конституция Литвы 1992 г.
    https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm (лит.)
    https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm (англ.)
    https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (рус.)

15. Конституция Нидерландов 1815 г. (с изменениями 1983 г.)
    https://nl.wikisource.org/wiki/Grondwet_voor_het_Koninkrijk_der_Nederlanden (нид.)
    https://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=143 (рус.)

16. Конституция Норвегии 1814 г.
    https://lovdata.no/all/nl-18140517-000.html (норв.)
    https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=142 (рус.)

17. Конституция Польши 1997 г.
    http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm (польск.)
    http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (англ.)
    http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm (рус.)

18. Конституция Португалии 1976 г.
    https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view (порт.)
    http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=141 (рус.)

19. Конституция Румынии 1991 г.
    http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=1 (рум.)
    http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=0&idl=2 (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=111 (рус.)

20. Конституция Северной Македонии 1991 г.
    https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf (мак.)
    https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/the_constitution_of_the_republic_of_north_macedonia_containing_the_valid_constitutional_provisions_in_force_as_amended_by_constitutional_amendments_i-xxxvi.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=113 (рус.)

21. Конституция Сербии 2006 г.
    http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije (серб.)
    https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf (англ.)

22. Конституция Словакии 1992 г.
    https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20190701 (словацк.)

https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky (англ.)
https://worldconstitutions.ru/?p=110 (рус.)

23. Конституция Словении 1991 г.
    http://www.us-rs.si/media/ustava.pdf.pdf (словенск.)
    https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/02/constitution.-.2016.-.precisceni.dokument.70a.clen_.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=109 (рус.)

24. Конституция Соединённых Штатов Америки 1787 г. (включая поправки 1791-1992 гг.)
    https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (англ.)
    http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm (рус.)

25. Конституция Финляндии 1999 г.
    https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731 (фин.)
    https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=139 (рус.)

26. Конституция Франции 1958 г.
    https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-07-01 (франц.)
    https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf (англ.)
    https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (рус.)

27. Конституция Хорватии 1990 г.
    https://www.usud.hr/hr/ustav-RH (хорв.)
    https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_consolidated_text_of_the_Constitution_of_the_Republic_of_Croatia_as_of_15_January_2014.pdf (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=107 (рус.)

28. Конституция Черногории 2007 г.
    http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf (черн.)
    https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf (англ.)

29. Конституция Чехии 1992 г.
    https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html (чеш.)
    https://public.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html (англ.)
    https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/ustava-od-8-3-2013_-rus.pdf (рус.)

30. Конституция Швейцарии 1999 г.
    https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html (нем.)
    https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html (франц.)
    https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html (англ.)
    https://web.archive.org/web/20090609155832/http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm (рус.)

31. Конституция Швеции (представляет собой не единый акт, а несколько документов, среди которых наиболее важным является “Форма правления” 1974 г.)
    https://lagen.nu/1974:152 (швед.)
    https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf (англ.)
    http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp (рус.)

32. Конституция Эстонии 1992 г.
    https://www.riigiteataja.ee/akt/633949 (эст.)
    https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html (англ.)
    https://worldconstitutions.ru/?p=105 (рус.)

33. Конституция Японии 1947 г.
http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (англ.)
https://worldconstitutions.ru/?p=37 (рус.)

Российские конституционные проекты

1. “Конституция свободных людей” (проект партии “Яблоко”) https://const.yabloko.ru
2. Конституция “Общества.Будущее” (проект группы экспертов под руководством Романа Юнемана) https://ob.community/constitution
3. “Проект Конституции России” (проект студентов и преподавателей Высшей школы экономики) http://liberal.ru/library/proekt-konstitucii-rossii

Об авторе

Артём Русакович – юрист, преподаватель, автор блога «Конституция здорового человека».

МАКСИМ ГОРЮНОВ

ФЕДЕРАЦИЯ НА ПОЛПУТИ К ФЕДЕРАЦИИ

Какой должна быть национальная политика в России

Россия в её нынешних границах называет себя федерацией уже более ста лет: семьдесят лет как Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика и тридцать – как Российская Федерация. К этим ста годам нужно добавить ещё как минимум пятьдесят лет рассуждений о федеральном устройстве, идущих, над полагать, со времён Михаила Бакунина и его работы «Федерализм, социализм и антитеологизм». Работа вышла в свет через шесть лет после отмены крепостного права.

Несмотря на долгую историю, вопрос о том, что такое федерация и как она должна работать, остаётся спорным.

Причина в том, что задолго до того, как стать федерацией, Россия состоялась как империя. Скорее не Британская, а Османская. Благодаря имперскому опыту в России сложилась своя уникальная политическая культура отношений с землями. Эта культура во многом противоречит федеративным принципам.

На протяжении веков Россия стремилась к предельной концентрации власти в одних руках, к выстраиванию строгой военизированной иерархии, к политическому ослаблению земель. Федерация же – по крайней мере, как она описана в российской конституции – предполагает сосуществование множества сильных центров власти, представляющих местные гражданские общества.

Несовместимость принципов, описанных в российской Конституции, с её исторически сложившимися нормами приводит к постоянному непониманию и шизоидным искажениям повестки, которые видны в России буквально всюду. К примеру, о том, что Россия – это именно федерация, постоянно говорят оппозиционные российские политики и независимые медиа. Федерация у оппозиции – это про демонтаж авторитарной вертикали[1] и передачу полномочий и налогов на места. Оппозиция охотно сравнивает свою страну с самыми успешным федерациями мира – Канадой, Австралией, Бразилией – и находит много общих черт. При этом тот факт, что внутри России есть земли со своими конституциями и языками, их как будто пугает. Инициативы гражданских обществ в национальных республиках крайне редко попадают в столичную повестку. Их считают слишком локальными, слишком неоднозначными и связанными с якобы тлеющим сепаратизмом. Когда весной 2019 года удмуртский активист Альберт Разин поджёг себя у здания парламента Удмуртии, протестуя против отмены обязательного преподавания удмуртского языка в школах республики, это событие почти не было замечено.

Одновременно с этим президент страны Владимир Путин неоднократно публично заявлял, что для России федерация – это искусственная, навязанная извне модель. С его точки зрения, Россия изначально развивалась как унитарное централизованное государство. С этого прямого и естественного для неё пути Россия сошла в начале прошлого века в результате государственного переворота, устроенного большевиками во главе с Лениным. Президент уверен, что отказавшись от централизации, сделав шаг в сторону федералистских и даже конфедератских принципов, Ленин заложил «мину замедленного действия»[2]. Беловежские соглашения и «парад суверенитетов» в 1991 году – это прямое следствие ленинских ошибок, считает президент. В то же время республика Чечня, как полагают эксперты[3], ведёт себя даже не как член федерации, а как член конфедерации. У Чечни de facto есть собственные вооружённые силы. Её правовые практики нередко противоречат общероссийским. Чечня открыто и громко вступает в конфликты с федеральными министерствами по самым разным вопросам, пользуясь при этом всецелой поддержкой президента.

Противоречия между исторически сложившейся практикой и принципами федерализма особенно видны, если сравнить конституции республик с мнениями русских националистов о том, что такое Россия.

Республики называют себя суверенными государствами в составе федерации. Первая статья конституции Бурятии: «Республика Бурятия есть

1 Россия: судьба федерации: Материалы научной конференции (Москва, 27 февраля 2017 года) / Фонд «Либеральная Миссия» ; Фонд Бориса Немцова за Свободу ; Экспертная группа «Европейский диалог» ; под общ. ред. Евгения Гонтмахера, Андрея Захарова, Андрея Петрова. — М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2017.

2 https://www.kommersant.ru/doc/2897423

3 Стародубцев А. В. Пересмотр федеративного контракта в России: случай Чеченской Республики // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. 2017. № 1 (111). С. 59-67.

демократическое правовое государство, субъект Российской Федерации». Первая статья конституции Якутии: «Республика Саха (Якутия) является демократическим правовым государством, основанным на праве народа на самоопределение». Полное название Федеративного договора от 31 марта 1992 года: «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации». В первой главе конституции Чувашии нет слова «государство»: «Чувашская Республика – Чувашия есть республика в составе Российской Федерации». Зато местным СМИ известна некрасивая история о том, как оно оттуда исчезло[4] и почему оказалось невозможным вернуть его обратно. Нужно иметь в виду, насколько серьёзно Чувашия относится к себе как к государству. В недавно вышедшей на русском языке книге профессора Венского университета Андреаса Капеллера «Чуваши: Народ в тени истории»[5] автор признаётся, что решил написать книгу о Чувашии, когда увидел, как много качественных исследований уже написано местными историками. Чувашские историки описывают историю Чувашии на том же профессиональном уровне, что и историки суверенных государств.

Националисты, у которых долгое время были самые массовые, самые регулярные и самые народные митинги в Москве, в отношении федерации используют развитый язык ненависти. «Эрэфия» – это страна вопиющего неравенства, в которой нерусские народы – якуты, татары, чуваши и прочие – пользуются ничем не оправданными привилегиями, в то время как «русские регионы» и «русские люди» изнывают от нищеты и произвола силовиков. Слово «россиянин», введённое в оборот Борисом Ельциным, считается ругательным, в отличие от «русский» и «великоросс». Для правых представляется очевидным, что Россия не может быть федерацией, поскольку фактически является страной одного народа – русских. В ходе своей многовековой истории русские успешно расселились на пустынных пространствах Северной Евразии. Отсюда убеждение, что Россия, как страна русских, несмотря на свои впечатляющие размеры, должна быть унитарным государством, как Албания и Черногория. Что касается башкир и татар, то предлагаются проекты от «культурной автономии» до принудительной русификации. Общим местом является мнение о том, что ни о какой государственности и суверенитете для «малых народов» речи быть не может.

Что же такое Российская Федерация и что можно исправить, чтобы её будущее не оказалось печальным?

Начать нужно с того, что возможность говорить о своей государственности в самом деле появилась у Чувашии, Коми, Удмуртии после Октябрьской революции. Путин прав в том смысле, что ни у Романовых, ни у Временного правительства не было в планах ни суверенной Украины на украинском языке, ни Чувашии на чувашском. Ни Романовы, ни их преемники из буржуазной партии не собирались признавать права народов на их исторические территории[6]. Ссылаясь на довоенные дебаты в Думе и на полемику в прессе, можно предположить, что за образец была бы взята условная якобинская программа, принятая во Франции после революции. Программа предусматривала унификацию населения с полным переходом всех бывших царских подданных на русский язык как язык общей конституции.

Программа Ленина в отношении наций была принципиально иной. Настолько иной, что профессор Терри Мартин сравнивает[7] её с современной американской программой позитивной дискриминации (affirmative action), целью которой является помощь всем без исключения меньшинствам в преодолении социальных и экономических барьеров. Разница в том, что большевики действовали на полвека раньше и в сотни раз масштабнее.

4 https://www.youtube.com/watch?v=UMVbh27FABs

5 Каппелер, Андреас. Чуваши. Народ в тени истории: монография / Андреас Каппелер; перевод с немецкого Е. В. Толстовой; научный редактор Л. А. Таймасов. - Чебоксары: ЧКИ РУК, 2019.

6 https://slavica-petropolitana.spbu.ru/ru/arkhiv-nomerov/120-studia-slavica-et-balcanica-petropolitana-2015-1/commentarii-stati/292-khripachenko-t-n-neudavshijsya-kompromiss-rossijskie-liberaly-i-proekty-polskoj-i-ukrainskoj-avtonomii-v-rossijskoj-imperii-nakanune-pervoj-mirovoj-vojny.html

7 Terry Martin. An Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939. (The Wilder House Series in Politics, History, and Culture.) Ithaca: Cornell University Press. 2001.

Ленину важно было показать, что коммунисты не имеют ничего общего ни с монархией, ни с империей. Коммунисты заняли обе имперские столицы, но их легитимность опирается на принципиально новую повестку. Коммунисты – это строители нового свободного мира, в котором нет места угнетению человека человеком. Партия демонстративно признавала права народов на их территории: «самоопределение населяющих Россию народов вплоть до полного отделения».

Украинцы, белорусы, чуваши, татары и иные народы, в разное время оказавшиеся под скипетром Романовых, получали в дар от коммунистов полноценные республики с правительствами, школой и документооборотом на своих родных языках.

Для своего времени это был по-настоящему революционный шаг. Особенно если учесть, что далеко не все народы были к нему готовы.

У белорусов перед Первой Мировой войной не было ни школ на их языке, ни училищ, ни университетов. Единственная белорусская общественно-политическая газета, «Наша Ніва», просуществовав с 1907 по 1912 гг., была закрыта цензурой. На контрасте со «старым миром», в «новом» у белорусов появилась массовая начальная школа на родном языке, а с ней газеты, журналы, книги. Чуть позднее появились свои вооружённые силы и военные училища. Кроме белорусов, на территории БССР проживали поляки, евреи и русские. Соответственно, в республике было сразу четыре государственных языка. Идиш первый и последний раз получил статус государственного именно в Минске. Во второй половине двадцатых Мойша Кульбак, известный драматург, писавший на идиш, переехал из Вильнюса (польского на тот момент) в Минск, потому что это был город, в котором идиш был признан и защищён на государственном уровне. В СССР действовали санкции за «великодержавный шовинизм». Чиновники и рядовые граждане, которые использовали клише из черносотенной пропаганды, преследовались по закону. Белорусская историк Алёна Маркова в своей книге о первом десятилетии советской Беларуси[8] описывает картину резкого оживления общественной жизни. Переход в новое состояния, связанный с появлением своей республики, был принят очень хорошо.

Программа коммунистов так во многом повторяла программу «буржуазной» Белорусской Народной Республики, что её премьер-министр ВацлаўЛастоўскі счёл для себя возможным вернуться из эмиграции и поступить на службу в Академию наук БССР.

Нужно понимать, что в двадцатых годах никто не заходил так далеко в защите прав народов на самоопределение. К концу мировой войны появилась программа президента Вильсона, которая поддерживала новые европейские государства, появившиеся на карте после распада империй. При его содействии Польша, Чехия, Литва и другие получили международное признание. Однако это была щедрость за чужой счёт и из чужого кармана; коммунисты содействовали развитию государственности народов на своей территории. Историк-марксист Михаил Покровский в газете «Правда» называл программу Вильсона плохой копией большевистской программы: в 20-х большевики предлагали больше и шли дальше.

Российская исследовательница Елена Борисенок в книге «Несоветская украинизация: власти Польши, Чехословакии и Румынии и “украинский вопрос” в межвоенный период»[9] показывает, насколько программа коммунистов была прогрессивнее всего того, что было у соседей. Так, украинцы, проживавшие в Буковине, должны были как можно скорее перейти на румынский язык. В связи с этим преподавание в школах было строго на румынском. Программа Варшавы в отношении украинцев была мягче, но о признании прав на территорию речи не шло.

Помимо очевидного гуманитарного эффекта, признание прав ранее угнетённых народов на территории и на самоопределение имело и политические мотивы.

8 Шлях да савецкайнацыі. Палітыкабеларусізацыі (1924-1929), Мінск: БГА, бібліятэкачасопіса “Беларускігістарычныагляд”, 2016.

9 https://inslav.ru/publication/borisyonok-eyu-nesovetskaya-ukrainizaciya-vlasti-polshi-chehoslovakii-i-rumynii-i

Республика Карелия, пишет[10] историк Ник Барон, обязана своим появлением неудачам финских коммунистов. Оказавшись в изгнании, они обратились к Ленину с предложением создать республику вдоль границы с Финляндией, где проживали карелы, близкие финнам по языку. Республика должна была демонстрировать финнам, шведам и норвежцам превосходство советского строя над капиталистическим и в итоге стать «воротами в красную Скандинавию». Границы должны были быть открытыми, чтобы соседи при желании могли своими глазами увидеть, насколько новая красная Москва прогрессивнее их собственных правительств. Из Карелии в Канаду и США ездили агитаторы, которые убеждали переселившихся туда финнов и карелов вернуться. Чтобы показать, что речь в самом деле о серьёзном большом проекте, автономия была одобрена и тверским карелам со столицей в городе Лихославле всего в двухстах километрах от Москвы.

Как считает[11] историк Стивен Коткин, советская национальная политика была невероятно прогрессивной в течение десятилетий, пока Британия и другие не начали отказываться от своих колоний и признавать их суверенитет. Последней на континенте отказалась Португалия от Анголы в 1974 году. По сравнению с суверенной Анголой или с суверенной Индией Украина и Беларусь, несмотря на их давнее членство в ООН, не могли себе позволить говорить от своего имени и выглядели скорее как декорации.

К середине семидесятых от ленинской национальной программы остались призраки. Ситуация кардинально изменилась ещё в конце двадцатых, когда начался частичный откат к дореволюционным практикам. К началу тридцатых Москва нашла способ сочетать ленинскую риторику освобождения народов от империалистического гнёта с великодержавными нотами из партитуры поздних Романовых.

Пример такого абсурдного сочетания можно было наблюдать 11 и 12 февраля 2021 года в Минск на VI Всебелорусском народном собрании. В Беларуси сохранились многое из советского багажа. Например, отказ от своего языка и своей истории в форме яростного отстаивания своих прав на свои язык и историю.

Бывший директор Института истории НАН Беларуси Вячеслав Данилович на русском языке с трибуны заявил, что он и его коллеги будут всеми силами защищать историю своей страны от фальсификаций. В Беларуси два государственных языка, русский и белорусский. На русском языке белорусы массово заговорили после Второй мировой войны, с началом ускоренной индустриализации и урбанизации. Президент страны и большая часть президиума собрания говорят на русском с сильным акцентом. Тем не менее глава института истории произносит речь в защиту белорусской истории строго на русском языке, ни разу не перейдя на второй государственный.

Сразу после него слово дали молодому учителю белорусского языка и литературы из сельской школы. Учитель восславил мудрость президента и настоял на том, что у белорусского языка в Беларуси есть все условия для развития. За два дня собрания белорусская речь звучала с трибуны всего один раз – когда выступал этот сельский учитель.

Необходимость такого абсурдного сочетания связана с переходом от нападения к защите. Если в двадцатые годы бытовало мнение, что Советский Союз благодаря своей прогрессивности будет притягивать к себе страны и народы, то к началу тридцатых стало очевидно, что «мягкая сила» советского строя, на которую возлагал надежды Ленин, не так уж и сильна.

Нужно иметь в виду, что за дискуссией о федерализме стоит дискуссия о российской империи и её двукратном распаде. В течение прошлого века Санкт-Петербург и Москва дважды теряли обширные территории на западе, юге и востоке. Украина, Беларусь, страны Балтии дважды объявляли о своем суверенитете. И если с точки зрения бывших советских республик империя не могла не распасться, то у Москвы и Санкт-Петербурга иное мнение на этот счёт.

В коллективной монографии «Россия между реформами и революциями, 1906-1916»[12], вышед-

10 https://rosspen.su/vlast-i-prostranstvo-avtonomnaya-kareliya-v-sovetskom-gosudarstve-1920-1939/

11 Коткин Стивен. Предотвращенный Армагеддон. Распад Советского Союза, 1970–2000. – М.: Новое литературное обозрение, 2018.

12 Российская империя между реформами и революциями, 1906–1916. Коллективная монография / под ред. А.И.

шей под редакцией профессора Алексея Миллера, много сказано о том, что у империи Романовых, несмотря на все её проблемы, были весомые шансы сохраниться. Сборник откровенно ревизионистский и претендует на роль своего рода манифеста России после Крыма.

Как утверждают авторы, перед Первой мировой войной экономический и научный потенциал империи был таков, что если бы не череда обидных случайностей, она могла бы стать Китаем до Китая. Устойчивый экономический рост, помноженный на скорость, с которой бюрократия обучалась вести дела с парламентом, должен был затмить местные национальные проекты. И украинцы, и белорусы, и казахи охотно остались бы в подчинении Романовых, разменяв мечты о суверенитете на доступ к экономическому благополучию. По мнению авторов, кроме поляков и финнов, остальные народы вели себя вяло и вполне могли пойти на такую сделку. Но увы, успех большевиков вместе с поражением Германии радикально изменил политическую обстановку, дав шанс на суверенитет даже тем, кто к нему не очень стремился.

Другими словами, авторы сборника не считают распад империи неизбежным. Нетрудно догадаться, какие выводы для Удмуртии и Коми следуют из этого видения. Федерация в её нынешнем виде оказывается следствием авантюрных планов большевиков. Путь к устойчивому развитию страны лежит через ослабление республик, через выравнивание регионов. Результатом должно стать монолитное единство, которое сделает невозможным повторение событий 1917 и 1991 годов.

Схожей точки зрения придерживаются в редакции журнала «Вестник Российской нации». Журнал важен, потому что публикует тексты сразу трёх бывших министров национальной политики России. Редактор журнала академик Валерий Тишков многократно был награждён президентом за вклад в развитие «российской нации». «Орден Российской нации», которым награждают и отдельных граждан и города, был создан по его инициативе. Кроме того, Тишков является генеральным директором ООО «Этноконсалтинг» – компании, которая консультирует российские правительственные министерства и ведомства по поводу этнокультурной, этноконфессиональной и миграционной ситуации в регионах. Компания является крупнейшей на рынке. В ней работают преимущественно сотрудники Института этнологии и антропологии имени Н.Н.Миклухо-Маклая Российской академии наук, который Тишков возглавлял с 1989 по 2015 гг.

Основной посыл журнала в том, что наличие республик и автономных округов в составе России пагубно сказывается на развитии гражданского общества. Если у татарина сразу два кремля, две столицы, два государственных языка, это мешают ему осваивать навыки гражданского поведения. Якобы фактическое двойное гражданство – татарское и общероссийское – замыкает внутри этнической идентичности, которая, как уже давно говорит Тишков, своё отжила и должна уступить место чему-то более прогрессивному. Такая же судьба ожидает и нерусские языки на территории России. Они должны уйти из политического оборота. Связь языка и прав на свою историческую территорию, «о которой так много говорили большевики», должна быть элиминирована. У татар, считает Тишков, и у других народов не должно быть особых прав на территории их исторического проживания. Да, Казань была когда-то столицей ханства, но должна стать рядовым российским городом, в котором живут рядовые российские граждане. Территория страны должна быть унифицирована, субъекты федерации – уравнены в правах. Как уверяет своих читателей академик, нерусские языки могут прекрасно жить вне политики, как часть культурного наследия «многонародной российской нации». Нерусский язык – это не основание для суверенной республики, а услуга, которой российское государство должно обеспечивать граждан на всей территории страны.

В прошлом году Институт этнографии издал сборник, посвящённый одному вопросу: исчезает ли народ, если исчезает его язык?[13] Авторы считают, что утрата языка ничего не значит. Народы успешно существуют и без своего языка. Этот странный сборник очевидно привязан к тезису Тишкова о том, что хорошее будущее

Миллера и К.А. Соловьёва. М.: Квадрига, 2021.

13 Смерть языка – смерть народа? Языковые ситуации и языковые права в России и сопредельных государствах / С. В. Соколовский, Е. И. Филиппова, И. Л. Бабич и др.; Отв. редакторы Е. И. Филиппова и С. В. Соколовский. – М.: Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо- Маклая РАН, Горячая линия – Телеком, 2020.

России – это будущее преимущественно на русском языке. На возражение, что со стороны его вариант строительства гражданского общества выглядит как меры по укреплению авторитаризма, Тишков отвечает, что никакого сходства нет. На самом деле, утверждает академик, в России уже давно, со времён Карамзина, идёт масштабное строительство гражданственного общества и в итоге Москва будет как Париж. О схожести российского и французского пути к гражданскому обществу институт Тишкова тоже выпустил соответствующую книгу[14]. Как нетрудно догадаться, автор увидела много параллелей. Таким образом, риторика гражданственности позволяет Тишкову сожалеть о распаде и империи Романовых, и СССР. Согласно его логике, поляки и финны тоже были вовлечены в строительство, но ушли. Причина, по которой и финны, и украинцы ушли, у Тишкова одна: финские и украинские элиты через провозглашение суверенитета «прибрали к своим рукам богатства».

Схожей аргументации в отношении политической активности граждан придерживаются и юристы. Об этом можно судить по монографии «Российская автономия»[15] академика Олега Кутафина, специалиста по конституционному праву и ректору Московского государственного юридического университета.

В предисловии академик пишет, что «Россия вот уже несколько столетий существует как многонациональное государство» и это «всегда порождало вопрос об обеспечении единства страны и требовало выбора такой формы государственного устройства России, которая способствовала бы решению этой задачи». Это крайне важное заявление. «Многонациональность» России является результатом многочисленных завоеваний. В российских школьных учебниках эти завоевания тактично называют «собиранием земель», «присоединением» и «расширением», но суть не меняется. Известная фраза президента Владимира Путина о том, что «границы России нигде не заканчиваются», сказанная на фоне «русской весны», как раз об этом. И ранее, и сейчас Россия осознает себя скорее завоевательницей, отсюда этот акцент на «единстве страны». Эволюцию внутреннего устройства России – от империи Романовых через СССР к Российской Федерации – академик Кутафин и описывает как поиск такой формы. Важно отдельно подчеркнуть: не гарантии прав и свобод граждан, а «единство страны» являются целью этих поисков.

Как и академик Тишков, академик Кутафин, анализируя оживление политической жизни в 90-х, в первую очередь видит угрозу «единству». Характеризуя события начала 90-х, ожидаемо упоминает «националистов всех мастей, которые любой ценой под флагом демократии и суверенитета добивались с их помощью… права распоряжаться огромными богатствами прежде всего в личных интересах». Налицо конспирологическая трактовка политической активности граждан, обычная для российского лоялизма. За людьми, выходящими на улицу, всегда стоят так называемые элиты, которые хотят перехватить у Москвы контроль над активами. Требование демократии является ширмой, за которой скрываются чьи-то имущественные амбиции.

Программа Алексея Навального в отношении федерации довольно расплывчата и как будто не содержит ничего нового. В интервью в Оренбурге Алексей говорит, что предложение Путина сделать необязательным татарский язык в школах Татарстана кажется ему разумным. При этом в интервью в Уфе он заметил, что утрата языка – это плохо. Напомню, что татарский в Татарстане, согласно конституции республики, является государственным наравне с русским. В расследовании ФБК[16], посвящённом коррупции в Татарстане, авторы проводят прямые параллели между её уровнем и борьбой Татарстана за расширение своих прав в начале 90-х. Утверждается, что борьба за расширение прав республики велась исключительно в интересах элит. Борьба не привела ни к чему, кроме воровства и несвобод: тезис, который охотно поддержали бы и академик Олег Кутафин, и академик Валерий Тишков.

В интервью[17] экономисту Сергею Гуриеву Навальный выступает за передачу полномочий на места, но уточняет, что в отношениях Москвы с регионами сделал бы акцент на крупные города.

14 Филиппова Е.И. Территории идентичности в современной Франции. М.: ФГНУ “Росинформагротех”, 2010.
15 Кутафин О. Е Избранные труды: в 7 томах. Том 5. Российская автономия: монография. – Москва: Проспект, 2014.
16 https://www.youtube.com/watch?v=rHbcxH3-XPg
17 https://www.youtube.com/watch?v=5jf-F-AmCKc

Журналист The Financial Times Аркадий Островский предположил[18], что Навальный, принимая в расчёт сложность страны, собирается опереться на буржуа, на образованных горожан и пойти по пути, который прошла Франция после революции. Журналист упустил из вида, что опираться на крупные города – давняя практика, о её пользе говорил ещё Юрий Андропов. Города предпочитали в позднем Советском Союзе на фоне медленного сползания к великодержавной повестке. Благодаря политике русификации крупные города в советских республиках говорили на одном языке с Москвой. Так, в Минске, столице Беларуси, и сегодня почти невозможно найти детский сад и школу, где с детьми общаются на белорусском языке. За последние полвека лет Минск вырос в 27 раз за счёт приезжих из деревень. Чтобы гарантировать русификацию приезжих – как правило, белорусскоязычных – школы и детские сады были строго на русском языке. Другими словами, опора на русифицирующие города внутри нерусских регионов – это скорее про страхи, чем про реанимацию гражданской жизни. В том же интервью Алексей заявил о том, что ему не нравится слово «россиянин»: обычный пункт из программы русских правых.

Как показывает позиция Навального, на данный момент даже самые светлые головы в Москве видят в региональной гражданской активности признаки сепаратизма. Для слабеющей метрополии, напуганной двумя распадами, почти любая значимая активность за пределами МКАД выглядит как попытка сбежать вслед за остальными. Всё это надо умножить на убеждение – негласное, но оттого стойкое, – что ни один народ не останется в составе России по своей воле. Из-за этого убеждения, надо полагать, Алексей Навальный в уже упомянутом интервью Сергею Гуриеву, обсуждая своё видение федерации, почти сразу перешёл к «нужно следить за сепаратистами». Если обязательно нужно «следить», если единство страны невозможно само по себе, то это говорит о ничтожности предложения. Нет видения, которое сделало бы ненужным силовиков. Всё выглядит так, как если бы и сам Алексей, и условная либеральная партия предлагают федерации примерно тот же проект, что и Кремль, но с «человеческим лицом».

Что можно было бы сделать?

Как было сказано в начале, Российской Федерации больше ста лет. Республики и иные субъекты сто лет используют в документообороте свои языки, пишут о себе книги, воображают себя. Столько же времени метрополия учится считаться с тем, что у регионов есть своё отдельное мнение о себе и своем месте в мировой истории.

Кроме того, важно ещё раз подчеркнуть, что на старте, в начале двадцатых годов прошлого века, федерация была образцом прогресса и affirmative action. Антиимперская и антиколониальная повестки являлись её важными основаниями. Это был яркий футуристический проект освобождения от гнёта, намного опередивший свое время. За минувшие сто лет регулярные и даже навязчивые рецидивы колониализма имели место, но рецидив – это отклонение от главного курса, а не сам главный курс.

Надо заметить, что текущая попытка повернуть время вспять и отменить результаты февральской и октябрьской революций началась не так уж и давно. Ещё в начале нулевых, во время своего первого президентского срока Владимир Путин мог выступить в Казани на татарском языке.

В этом смысле Российской Федерации, чтобы стать приемлемой, достаточно перестать отвлекаться на своё царское прошлое и стать собой. То есть стать федерацией. Все необходимые роли давно описаны в её законодательстве и имеют столетнюю практику хоть и лицемерного, хоть и шизоидного, но применения.

Первым шагом на пути федерации к федерации могла быть стать реабилитация этнической повестки. Ситуация, когда активист

18 https://podcasts.apple.com/ru/podcast/the-rachman-review/id1504048545?l=en&i=1000507661364

в республике, отчаявшись защитить свой язык, поджигает себя у здания своего парламента, не должна повториться.

Для этого нужно понять, во-первых, что полноценное развитие гражданских обществ в регионах вряд ли возможно без обращения к локальному историческому опыту. В том числе и этническому.

Как показывает опыт Беларуси, даже в обществе, которое фактически утратило родной язык, пробуждение гражданской активности сопровождается массовым обращением к истории.

На данный момент в Беларуси гражданская и этническая повестки идут вместе, дополняя и усиливая друг друга. Бело-красно-белый флаг, герб «Пагоня», лозунги на белорусском языке вошли в широкий обиход на волне протестов против фальсификаций на выборах. Граждане Беларуси в августе 2020-го выходили на улицу, защищая своё право избирать президента. Апелляция к общему прошлому помогала им наладить общение, сблизиться. Тот факт, что новогоднее поздравление Светланы Тихоновской было на белорусском языке, ни на секунду не отменяет главных требований протестующих: справедливый суд, справедливый подсчет голосов на выборах всех уровней, сменяемость власти и т.д.

В этом смысле привычное в России отделение этнического от гражданского и их радикальное противопоставление выглядит как нечто искусственное и перверсивное. На практике обе эти повестки живут одновременно, в смешении. Далеко не в каждый момент можно определить, какие именно идеи – гражданские, этнические или иные – вдохновляют протестующих. Как правило, всё вместе; ни одна не существует в одиночку.

В целом трудно себе представить, чтобы сознательный гражданин, готовый участвовать в политической жизни, остался совсем равнодушен к тому, что из употребления уходит язык, на котором говорили родители его родителей. Наравне с коррупцией, с несправедливыми судами, с поражением парламента историческая повестка в равной степени мотивирует на гражданское действие.

Общества в российских регионах во многом схожи с белорусским. Совпадений довольно много. Позднее – относительно Центральной Европы – пробуждение гражданственности, массовая безграмотность ещё в начале прошлого века, важность советского опыта, свежая утрата родного языка. Можно предположить, что динамика массового усвоения гражданских правил будет напоминать белорусскую.

Во-вторых, нужно понять, что молчание республик и вообще земель в принципе ненормально для такой громадной федерации. Земли должны говорить, заявлять о себе, доказывать, публично высказывать свое недовольство. Множественность политических центров, о которой говорит российская конституция, на практике будет выглядеть как череда споров. На фоне нынешней тишины, когда не каждый преподаватель университета знает, где находится республика Адыгея и на каком языке там говорят, споры будут звучать непривычно. Но нужно будет привыкать к тому, что это и есть норма, условие свободы и гарантия соблюдения прав.

Об авторе

Максим Горюнов – философ, публицист, ведущий программы на European Radio for Belarus.

ЕКАТЕРИНА МИШИНА

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ СМЕНЯЕМОСТЬ ВЛАСТИ И ПРЕДОТВРАТИТЬ ЕЁ УЗУРПАЦИЮ

Сменяемость власти в исторической перспективе

Сменяемость власти – неотъемлемый атрибут демократического политического режима. Ещё во II веке до н.э. историк Полибий отмечал, что власть монарха, пусть даже изначально направленная на общее благо, с течением времени неизбежно вырождается в тиранию.

Форма правления в государстве определяется тем, является глава государства выборным и сменяемым (тогда это республика) или же наследственным (тогда это монархия, но есть и исключения[1]). Обеспечение сменяемости власти присуще государствам с республиканской формой правления.

Предотвращение узурпации власти встречается не только в республиках: меры, направленные на предотвращение узурпации власти несменяемым монархом, предпринимаются и в странах, где глава государства получает свой пост в порядке престолонаследия. В Великобритании первые ограничения власти короля были закреплены в 1215 г. в Великой хартии вольностей.

Огромную роль в ограничении королевской прерогативы сыграли судьи. Исторически первое исполненное в письменной форме признание представителями судебной ветви власти существования пределов власти монарха – заслуга знаменитого английского юриста, судьи и генерального атторнея **сэра Эдварда Кука** (1552-1634). В прецедентном решении по делу «О королевской прерогативе и селитре» 1606 г. сэр Эдвард, бывший в то время верховным судьёй суда общих тяжб (Court of Common Pleas), и другие судьи этого суда пришли к единому мнению: королевская прерогатива включает в себя право короля и его людей входить в жилище, обнаруживать и вывозить селитру, ибо это необходимо в целях национальной безопасности (селитра являлась важнейшим компонентом пороха). Признав данное право короля, судьи постановили, что оно действует с существенными оговорками[2].

Решение, вынесенное по знаменитому Делу о прокламациях 1610 года, весьма значительно ограничило королевскую прерогативу:

- король может законодательствовать только с помощью парламента;
- король не может менять какую-либо часть обычного права либо посредством издания прокламации признавать преступлением деяния, ранее не считавшимися таковыми, без участия парламента;
- «король не имеет прерогативы помимо той, которой он наделён в силу закона страны»;
- последовательные изменения в законах страны могут быть совершены только посредством законов, принятых парламентом.

Власть короля в Великобритании ограничивается также и конституционными соглашениями[3] (constitutional conventions). Одно из таких соглашений устанавливает, что акт монарха имеет юридическую силу только тогда, когда он скреплен подписью премьер-министра или министра, к ведомству которого этот акт относится (это так называемый институт

1 Согласно конституции Малайзии, глава федерации Янг ди-Пертуан Агонг, стоящий по рангу выше всех других лиц в федерации и не несущий ответственности перед каким-либо судом, избирается советом правителей сроком на 5 лет.

2 1. Собственники имели право на возвращение их собственности в то же состояние, в котором она была до прихода людей короля за селитрой. 2. Люди короля не могли явиться за селитрой и делать то, что им было угодно. Суд установил, что в процессе добычи и вывоза селитры люди короля не имели права повредить либо ослабить стены и фундамент жилища.

3 Конституционные соглашения иногда называют конституционными обычаями. Это разнообразные правила, принципы и приёмы решения государственно-правовых вопросов, не закреплённые в нормативных актах и не обеспечивающиеся судебной защитой (подробнее см. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва, «Статут», 2013).

контрасигнатуры[4]). Ответственность за этот акт несёт не монарх, а подписавший его министр. Министерская ответственность – наиболее характерная черта и ключевой элемент не только Вестминстерской модели, но и любой формы правления с сильным парламентом. Если акт монарха не будет соответствовать воле правительства, он не обретёт юридическую силу.

Фундаментальный конституционный принцип *the king cannot act alone* является одним из ключевых элементов статуса короны. Он наделяет монарха свойством безответственности, юридическим выражением которого является контрасигнатура[5], и при этом предотвращает ненадлежащие действия со стороны короны, в том числе и направленные на узурпацию власти.

В Вестминстерской парламентской модели монарх лишен реальных полномочий: король царствует, но не управляет. *The King reigns, but does not govern*, гласит ещё один фундаментальный конституционный принцип[6].

Третий основополагающий принцип – *the King can do no wrong* (король не может поступить неправильно). Великий британский правовед сэр Уильям Блэкстон в «Комментариях к законам Англии» (1765) писал: *That the king can do no wrong is a necessary and fundamental principle of the English constitution.* Король не подлежит юридической ответственности, на него нельзя подать в суд.

Принцип «король не может поступить неправильно» вовсе не означает вседозволенности монарха; напротив, он устанавливает, что королевская прерогатива значительно ограничена указанными источниками конституционного права и король не может принимать важные решения, касающиеся управления страной, без одобрения правительства.

Проблема сменяемости власти: сегодняшний день

В своём докладе[7] 2018 г. Венецианская комиссия выделила пять основных моделей ограничения президентских сроков:

Полное отсутствие ограничений: Азербайджан, Беларусь, Исландия, Италия, Кипр, Коста-Рика, либо существуют положения, конкретно допускающие возможность неограниченного переизбрания (Венесуэла).

Ограничение последовательных сроков (без максимального числа): Перу, Сан-Марино, Уругвай, Чили, Швейцария.

Установление фиксированного числа сроков (два): Албания, Алжир, Венгрия, Греция, Ирландия, Косово, бывшая югославская Республика Македония, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Тунис, Турция, США, Хорватия, Черногория, Южная Африка.

Установление фиксированного числа последовательных сроков (два): Австрия, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Германия, Грузия, Израиль, Казахстан, Латвия, Литва, Республика Молдова, Россия[8],

4 Необходимость подписи соответствующего члена тайного совета Англии (совещательного органа при монархе, дававшего советы в том числе и по вопросам осуществления королевской прерогативы) на резолюции, касающейся «хорошего управления королевством» (well governing of this Kingdom), была закреплена на законодательном уровне в 1701 г. в Акте о престолонаследии (Act of Settlement).

5 См. Мишин А.А. Указ. соч.

6 См. Dragolijub Popovic “Comparative Government”. Edward Elgar Publishing (2019) ISBN-13: 978-1789900743 ISBN-10: 1789900743.

7 Венецианская комиссия, доклад «Ограничение сроков полномочий. Часть 1 – президенты» (одобрен на пленарном заседании Венецианской комиссии 16-17 марта 2018 г.).

8 Доклад был подготовлен в 2018 году, поэтому поправка к Конституции РФ об «обнулении» 2020 г. в нём не отражена.

Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Эстония.

Полный запрет переизбрания: Армения, Колумбия, Республика Корея, Кыргызстан, Мальта, Мексика.

В п.8 доклада Венецианская комиссия отмечает, что почти во всех рассмотренных президентских и полупрезидентских системах конституция устанавливает ограничения на переизбрание президента. Либо действует абсолютный запрет (Колумбия, Республика Корея, Мексика), либо устанавливается максимальное количество – два срока (Алжир, Турция, США), либо максимальное количество последовательных сроков (Бразилия – дважды по четыре года, Франция – дважды по пять лет, Казахстан – дважды по пять лет и Россия – дважды по шесть лет). Единственными исключениями из этого ограничения в Европе являются Азербайджан, Беларусь и Кипр, а в Латинской Америке, возможно, Боливия, Венесуэла и Коста-Рика[9].

Президентские и полупрезидентские системы – зоны высокого риска для узурпации власти, поэтому в таких странах особенно необходимо наличие чётко работающего механизма обеспечения сменяемости власти. Это в особенности важно для тех государств, в которых существовал недемократический политический режим, в том числе и военная диктатура.

В странах Латинской Америки армия традиционно рассматривалась как гарант стабильности государства, эффективно разрешающий и социально-экономические конфликты, в особенности в период острых политических кризисов[10]. Восприятие армии как носителя национальных идеалов и выразителя общих интересов непосредственно связана с латиноамериканской традицией милитаризма и каудилизма[11].

Страны Латинской Америки взяли за основу американскую модель президентской республики, но видоизменили расстановку сил в системе органов государственной власти. Американская модель основана на принципе разделения властей, дополненном системой сдержек и противовесов, латиноамериканская же модель, формально основываясь на разделении властей, системы сдержек и противовесов не имеет. К тому же в этих странах законодательная и судебная ветви власти значительно слабее по сравнению с США, а в руках президентов сосредотачиваются гигантские полномочия[12]. Тем не менее в Чили и Уругвае на конституционном уровне предусмотрены меры, обеспечивающие сменяемость власти. Согласно ст. 25 конституции Чили 1980 г., президент избирается на четырёхлетний срок и не может быть переизбран. В Уругвае срок президентских полномочий пять лет, переизбрание не допускается.

После распада СССР все бывшие советские республики, за исключением стран Балтии, сделали выбор в пользу формы правления с сильной президентской властью – президентской или полупрезидентской республики. Принятая в 1993 году Конституция России также закрепляет полупрезидентскую республику, основанную на французской конституционной модели. Закрепляет, но не копирует: в Конституции России даже в изначальном её варианте есть многое, чего нет и быть не может в конституции V Республики Франции 1958 г.

В частности, это часть 3 ст. 80 Конституции России, согласно которой президент определяет основные положения внутренней и внешней политики государства. Это весьма специфическая норма, слабо согласующаяся с принципом разделения властей, которая перекочевала из советских конституций в Конституцию постсоветскую.

Появилась она уже в первой советской конституции – Конституции РСФСР 1918 г. Согласно её ст. 49 (б), **общее руководство всей внешней и внутренней политикой** относилось к ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского центрального исполнительного комитета Советов, равно как и все иные вопросы

9 Венецианская комиссия, доклад «Ограничение сроков полномочий. Часть 1 – президенты» 2018 г., п. 8.

10 Подробнее см. Конституционное право зарубежных стран (под общей редакцией М.В.Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина). Москва, Норма Инфра-М, 2013.

11 Указ. соч.

12 Именно по этой причине ряд конституционалистов именуют форму правления в странах латинской Америки суперпрезидентской республикой.

общегосударственного значения[13]. В Конституции СССР 1977 г. линию внутренней и внешней политики определяла Коммунистическая партия. В конце 1980-х после принятия поправок к Конституции РСФСР 1978 г. определение внутренней и внешней политики РСФСР было отнесено к исключительной компетенции Съезда народных депутатов РСФСР, высшего органа государственной власти страны[14]. Норма из советских конституций пережила Советский Союз: после принятия новой Конституции России определение основных направлений внутренней и внешней политики стало полномочием главы государства – президента России.

Опасность этого конституционного положения в следующем. Президент в российской конституционной модели не просто сильная фигура – он главный орган государственной власти. Несмотря на то, что ст. 10 Конституции, устанавливающая, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, не упоминает президента, в ст. 11, перечисляющей органы государственной власти в РФ, фигурируют уже четыре власти[15], и в качестве первой упоминается именно президент.

Анализ текста Конституции 1993 г. даже в её изначальном варианте не оставляет сомнений: президент главный и наиважнейший орган государственной власти. При этом президент не является частью системы разделения властей. В изначальном российском конституционном дизайне президент формально не входил ни в одну из ветвей государственной власти и как бы парил над системой разделения властей.

Полномочие по определению основных положений внутренней и внешней политики делало его главенствующую роль ещё более очевидной. О дисбалансе власти в пользу президента неоднократно писали лучшие российские правоведы – от В.С. Нерсесянца и О.Е. Кутафина до М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского. Конституционный суд, однако, дисбаланса не увидел, напротив, подчеркнул вытекающую из Конституции обязательность основных направлений внутренней и внешней политики государства – сначала для правительства[16], а затем для всех органов публичной власти[17]. Решения Конституционного суда имеют общеобязательный характер, и теперь российский президент может диктовать свою волю органам законодательной, исполнительной и судебной власти федерального и регионального уровня, а с июля 2020 г.[18] – и органам местного самоуправления. Тем самым полномочие по определению основных направлений внутренней и внешней политики может быть использовано и как одна из легитимных основ для узурпации власти президентом.

Это российское конституционное положение обрело вполне ожидаемую популярность на постсоветском пространстве. Ряд бывших союзных республик, ориентированных на конституционную модель с сильной президентской фигурой, включили аналогичную норму в свои конституции (конституция Кыргызстана 1993 г., конституция Казахстана 1995 г. и др.). В изначальной редакции конституции Грузии 1995 г. в ст. 69, часть 2 была норма: «Президент Грузии определяет и направляет внутреннюю и внешнюю политику государства». Казалось бы, наличие полномочия, создающего основания для усиления личной власти президента, автоматически означало, что главы этих государств неизбежно подвергнутся соблазнам нарастающего авторитаризма. Но дальнейшее конституционное развитие показало, что неизбежности нет. В 2010 году после революционных апрельских событий была принята новая конституция Кыргызстана, установившая форму правления с гораздо более сильным парламентом (Жогорку Кенеш) и существенно более слабым президентом. К сожалению, этот оазис парламентаризма в

13 Согласно Конституции 1918 г. Всероссийский съезд Советов являлся высшей властью РСФСР, а ВЦИК – высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР и в период между Съездами являлся высшей властью республики.

14 Ст. 104 Конституции РСФСР 1978.

15 Это отмечал академик РАН профессор В.С. Нерсесянц в опубликованном в 1999 г. коллективном труде «Проблемы общей теории государства и права» (Москва, «Норма»).

16 Постановление от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

17 Постановление от 29 ноября 2006 г. № 9-П.

18 В июле 2020 г. вступили в силу поправки к Конституции РФ, в том числе и поправка к ст. 132, включившая органы местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ.

Средней Азии не просуществовал и 10 лет. На конституционном референдуме 11 апреля 2021 года были приняты поправки к конституции, вернувшие Кыргызстан в эпоху сильного президенциализма. 5 мая 2021 г. президент Садыр Жапаров подписал новую редакцию конституции страны.

В Грузии события развивались по-другому. В 2010 году была проведена конституционная реформа, лейтмотивом которой стало ограничение власти президента и существенное усиление полномочий премьер-министра и правительства. Правительство стало высшим органом исполнительной ветви власти, который **определяет внутреннюю и внешнюю политику государства**; оно более не было подотчётно президенту, только парламенту. Для назначения и освобождения от должности членов правительства премьер-министру более не требовались согласие президента. Президент как глава государства сохранил полномочия верховного главнокомандующего, гаранта национальной независимости и единства страны, представителя страны в международных отношениях. Был также введён институт контрасигнатуры, а президенту было запрещено занимать должности в политических партиях.

26 сентября 2017 года в Грузии состоялся новый виток конституционных преобразований. Произошло заметное усиление парламента: теперь именно парламент определяет основные направления внутренней и внешней политики страны. Прямые выборы президента были отменены: президента Грузии отныне избирает избирательная коллегия, при этом одно и то же лицо может быть избрано президентом только дважды.

Самые негативные практики

Но есть и другие примеры – когда постсоветские государства неуклонно следуют по пути усиления полномочий президента, а шансы сменяемости власти стремятся к абсолютному нулю. Очень впечатляюще выглядит процесс конституционных преобразований в Азербайджане. Сначала в 2009 году был нанесён мощный удар по сменяемости власти: из конституции исчезло ограничение, ранее установленное ст. 101, согласно которой никто не может быть избран президентом Азербайджанской Республики повторно свыше двух раз. Новая редакция позволяет действующему президенту баллотироваться на следующий срок неограниченное количество раз.

Эта поправка вызвала крайне негативную реакцию Венецианской комиссии: она отметила, что *«краеугольным камнем правового государства является разделение властей. В стране с формой правления в виде президентской (а иногда полупрезидентской) республики существует тенденция концентрации властных полномочий в руках президента, в то время как соответствующие полномочия законодательной и судебной ветвей власти существенно слабее. Следовательно, регулярная смена режима посредством выборов является надлежащим способом предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках президента»* (ст. 10)[19]. Венецианская комиссия отметила также, что Азербайджан, конституция которого устанавливает форму правления в виде президентской республики, несомненно, является страной, где президент сконцентрировал в своих руках весьма широкие полномочия, при этом система сдержек и противовесов представлена в крайне ограниченном формате. Логично, что изначальная редакция конституции Азербайджана устанавливала ограничение в виде двух президентских сроков (ст.13).

В сентябре 2016 г. в Азербайджане состоялся конституционный референдум, в ходе которого был принят ряд поправок к конституции, в том числе и следующие:

- увеличен срок полномочий президента с пяти

19 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the republic of Azerbaijan (adopted by the Venice Commission on March 13-14, 2009).

до семи лет[20];

- президент может объявить внеочередные выборы президента Азербайджана;
- исключено положение о том, что президентом Азербайджана может быть избран гражданин страны не моложе 35 лет;
- вводятся должности первого вице-президента и вице-президентов Азербайджана, назначаемых и освобождаемых от должности президентом. Граждане страны, обладающие избирательным правом, имеющие высшее образование и не имеющие обязательств перед другими государствами, могут быть назначены на эти должности[21];
- вице-президенты Азербайджана обладают личной неприкосновенностью. Они не могут быть подвергнуты задержанию за исключением случаев поимки на месте преступления, не подлежат административной ответственности, не могут быть подвергнуты обыску и личному досмотру. Вице-президент, пойманный на месте преступления, может быть задержан, орган, осуществивший задержание, должен незамедлительно проинформировать генпрокурора. Иммунитет вице-президента может быть прекращен только президентом на основании представления генерального прокурора[22];
- в случае досрочного ухода президента с должности до избрания нового главы государства его полномочия, в соответствии с предлагаемыми поправками, будут передаваться не премьер-министру, как это предполагалось в предыдущем конституционном дизайне, а перейдут первому вице-президенту[23].

Венецианская комиссия в предварительном заключении от 20 сентября 2016 г. подвергла критике вынесенные на референдум 26 сентября поправки в конституцию Азербайджана. По мнению комиссии, предлагаемые поправки нарушают баланс между ветвями власти. «*Новые полномочия президента, введённые проектом поправок, беспрецедентны даже в сравнительной перспективе: они снижают его политическую подотчетность и ещё больше ослабляют парламент. Венецианская комиссия выражает особую обеспокоенность введением должности неизбираемых вице-президентов, которые могут в определенный момент управлять страной, а даже полномочием президента объявлять досрочные президентские выборы по собственному усмотрению*»[24]. Эксперты Венецианской комиссии считают, что увеличение президентского срока до семи лет ещё усилит исполнительную власть в стране.

Изначальная редакция конституции Туркменистана 1992 г.[25] устанавливала президентскую республику, но бессрочные президентские полномочия не предусматривала: «Президентом может быть гражданин Туркменистана из числа туркмен не моложе сорока лет, проживающий в Туркменистане. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд»[26]. Президент избирался непосредственно народом Туркменистана сроком на пять лет[27]. В декабре 1999 г. Халк Маслахаты[28] провозгласил Сапармурата Ниязова[29]

20 Статья 101 ч. 1 конституции Азербайджана. Текст конституции с изменениями доступен здесь: http://continentonline.com/Document/?doc_id=30420395&doc_id2=30420395#activate_doc=2&pos=18;-88.33332824707031&pos2=631;-78.33332824707031

21 Ст. 103-1 конституции Азербайджана 1995 г.

22 Ст. 106-1 конституции Азербайджана 1995 г.

23 Ст. 105 конституции Азербайджана 1995 г.

24 P. 86 of the Preliminary Opinion of the Venice Commission of 20 September 2016 on the Draft Modifications to the Constitution of Azerbaijan submitted to the Referendum of 26 September 2016.

25 Текст доступен здесь: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/turkmen/turkmn-r.htm

26 Ст. 55 конституции Туркменистана 1992 г.

27 Ст. 56 конституции Туркменистана 1992 г.

28 Халк Маслахаты (Народный Совет) был создан в 1992 г., являлся постоянно действующим высшим представительным органом народной власти и обладал полномочиями высшей государственной власти и управления. Упразднён в 2008 г.

29 Сапармурат Ниязов, обычно именуемый Туркменбаши – первый президент Туркменистана, пребывавший у власти до 2006 г.

пожизненным президентом Туркменистана. В 2003 году в конституцию был внесен ряд изменений, в том числе установлен верхний возрастной предел для кандидатов на пост президента: «*Президентом Туркменистана может быть избран родившийся в Туркменистане гражданин Туркменистана из числа туркмен не моложе сорока лет и не старше семидесяти лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих десяти лет постоянно проживающий в Туркменистане и работающий в государственных органах, общественных организациях и отраслях народного хозяйства, завоевавший высокий авторитет, признанный и выдвинутый Халк Маслахаты кандидатом, достойным участвовать в выборах президента Туркменистана*»[30].

После смерти Ниязова в 2006 году президентом страны стал Гурбангулы Бердымухамедов, не уступающий предшественнику в стремлении к постоянному усилению режима личной власти. 14 сентября 2016 г. Милли Генгеш (парламент Туркменистана) одобрил поправки к конституции страны. Внесённые изменения заложили основу для бессрочного пребывания у власти президента Бердымухамедова: ограничение возраста кандидата на пост президента 70 годами было снято, пятилетний срок пребывания в должности был продлён с 5 до 7 лет. Сам Бердымухамедов получил почётное наименование Аркадаг («Защитник»), дабы не отставать от своего предшественника, которого почтительно величали Туркменбаши («Глава туркмен»). Таким образом Туркменистан решил вопрос о сменяемости власти столь же прямолинейно, что и Азербайджан.

25 сентября 2020 г. был принят конституционный закон о поправках к конституции. Впервые в истории Туркменистана конституция закрепила бикамеральный парламент. Верхняя палата именуется Халк Маслахаты, хотя по содержанию она не имеет ничего общего с ролью Халк Маслахаты в версии 2003 г. Глава Халк Маслахаты в силу поправок наделён правом исполнять обязанности президента в случае недееспособности главы государства: «*Если президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания президента его полномочия переходят к председателю Халк Маслахаты. Выборы президента Туркменистана в этом случае должны быть проведены не позднее шестидесяти дней со дня перехода его полномочий к председателю Халк Маслахаты*»[31]. Согласно новой редакции ст. 78 конституции, каждый экс-президент Туркменистана является членом Халк Маслахаты, если он не откажется от использования этого права.

14 апреля 2021 года произошло событие, весьма неоднозначно оцениваемое как с конституционно-правовой точки зрения, так и с позиций политической целесообразности: президент Бердымухамедов стал главой верхней палаты (Халк Маслахаты) туркменского парламента. Это прямое нарушение конституции страны, ст. 73 которой гласит, что «*президент Туркменистана не может быть членом или депутатом Милли Генгеша Туркменистана*». Согласно ст. 87, член Халк Маслахаты и депутат Меджлиса не могут одновременно занимать должность члена кабинета министров, а президент в силу ст. 91 является председателем кабинета министров Туркменистана[32]. Прогнозы аналитиков, предполагавших, что в кресло главы верхней палаты будет усажен единственный сын Аркадага Сердар Бердымухамедов, дабы в случае необходимости сменить родителя на посту президента страны, пока что не оправдались. Вопрос, кому будут передаваться полномочия президента в случае его неспособности исполнять свои обязанности, остается открытым.

В Казахстане вопрос о сменяемости власти фактически не поднимался до 2019 года – Нурсултан Назарбаев бессменно возглавлял страну на протяжении почти 30 лет. Конституция Казахстана 1995 г. прекрасно подходила для целей установления режима личной власти в стране; в руках президента были сконцентрированы огромные полномочия, он контролировал парламент, суды, региональные и местные органы

30 Ст. 53 конституции Туркменистана. Текст конституции Туркменистана с изменениями, внесёнными конституционным законом 2003 г., доступен здесь: https://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14381/preview

31 Текст конституции Туркменистана с изменениями и дополнениями на 25 сентября 2020 г. доступен здесь: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929#pos=289;-13

32 https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929#pos=369;-15

власти.

Конституция Казахстана 1995 г. различает президента и первого президента Казахстана. Их статус и полномочия не идентичны. Конституция содержит чёткое указание на этот счет: «Статус и полномочия первого президента Казахстана определяются конституцией Республики и конституционным законом»[33]. Ст. 42 (5) конституции устанавливает, что «*одно и то же лицо не может быть избрано президентом Республики более двух раз подряд. Настоящее ограничение не распространяется на первого президента Республики Казахстан*». Упомянутый конституционный закон 2000 г.[34] закрепил политический и правовой статус первого президента, подтвердил неприменимость конституционной нормы о двух президентских сроках к первому президенту – Елбасы, а также установил, что «*воспрепятствование законной деятельности первого президента Республики Казахстан – Елбасы, публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство первого президента Республики Казахстан – Елбасы, а также осквернение изображений первого президента Республики Казахстан – Елбасы не допускаются и преследуются по закону*»[35]. Уголовная ответственность за подобные действия была закреплена в уголовном кодексе Казахстана 1997 г.[36]. Ст. 317-2 УК 1997 г. криминализовала нарушение гарантий неприкосновенности Елбасы. Посягательство на жизнь Елбасы согласно УК 1997 г.[37] наказывалось более сурово, чем государственная измена. Примечательно, что данный состав преступления предусмотрен главой «Преступления против конституционного строя и безопасности государства». Аналогичные составы преступления предусмотрены и в УК 2014 года[38].

Нурсултан Назарбаев пребывал на посту президента до марта 2019 года. Сейчас он возглавляет совет безопасности Казахстана, правящую партию Нур-отан, а также является членом Конституционного совета Казахстана. В качестве члена Конституционного совета Назарбаев наделен весьма примечательным полномочием: «*В интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства решение Конституционного совета подлежит пересмотру по инициативе первого президента Республики Казахстан – Елбасы*»[39].

33 Ч.4 ст. 46 конституции Казахстана 1995 г. Текст конституции доступен здесь: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

34 Конституционный закон о первом президенте Казахстана – Елбасы No 83-IIот 20 июля 2000 г. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1019103#pos=0;0

35 Ст. 1 Конституционного закона 2000 г.

36 Ст. 317-1 УК Республики Казахстан 1997: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032

37 https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032#pos=1574;-56

38 Статьи 177, 178, 373 и374 УК 2014 г. (https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252)

39 Часть 2 ст. 36 конституционного закона о Конституционном совете Республики Казахстан 1995 г. № 2737 https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004022&doc_id2=1004022#activate_doc=2&pos=52;-175.3333282470703&pos2=410;-92.33332824707031

Российский подход к проблеме сменяемости власти

В 2020 году в решении вопроса о сменяемости власти Россия продемонстрировала верность и жизнеспособность знаменитого оруэлловского высказывания «все животные равны, но некоторые равнее других».

Выступая 5 января 2020 года с посланием Федеральному собранию РФ, президент анонсировал свою программу изменений в действующую Конституцию и, в частности, отметил: «в нашем обществе обсуждается конституционное положение о том, что одно и то же лицо не должно занимать должность президента РФ более двух сроков подряд. Не считаю, что этот вопрос принципиальный, но согласен с этим»[40]. А в конце послания добавил, что одной из задач государственного строительства является создание «системы, обеспечивающей, в том числе, сменяемость тех, кто находится у власти или занимает высокое положение в других сферах»[41]. Казалось бы, всё предельно понятно – и про то, что не более двух сроков, и про то, что необходима ротация руководителей и высокопоставленных чиновников. И в законопроекте, внесённом 20 января в Государственную думу, ничего про обнуление не было, равно как и в тексте поправок, принятых в первом чтении.

10 марта состоялось второе чтение, в ходе которого депутат Терешкова предложила либо убрать из Конституции ограничение по президентским срокам либо обнулить президентские сроки для действующего президента. Заседание Думы было прервано на полтора часа, спикер заявил о необходимости консультаций, затем в Думу приехал президент.

Выступая перед собравшимися, глава государства отметил, что когда государство становится более мощным и трудно уязвимым извне, на первый план, безусловно, выходит вопрос сменяемости власти, которая нужна для динамики развития, а затем сообщил, что считает нецелесообразным убирать из Конституции ограничение по количеству президентских сроков. А вот дать действующему президенту возможность избираться вновь глава государства согласился – если, конечно, граждане в ходе общероссийского голосования одобрят и Конституционный суд не станет возражать.

Конституционный суд возражать не стал, и в итоге мы получили схему, в которой два человека (действующий президент Владимир Путин и бывший президент Дмитрий Медведев) выведены за пределы действия нормы о двух президентских сроках[42].

40 Текст послания президента ФС РФ от 15.01.2021 доступен здесь: http://kremlin.ru/events/president/news/62582

41 http://kremlin.ru/events/president/news/62582

42 Екатерина Мишина. Годовщина «обнуления». 09 марта 2021 г. https://imrussia.org/ru/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/3249-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B0-

Об авторе

Екатерина Мишина – к.ю.н., советник юстиции I класса, независимый эксперт по конституционному праву, профессор Свободного Университета.

КАК ПОБЕДИТЬ КОРРУПЦИЮ В РОССИИ: 70 ШАГОВ

Авторы

Эксперты «Трансперенси Интернешнл - Р»
А. Автонагов, А. Вавилов, Е. Петрова, М. Логвинова,
Г. Машанов, И. Сергеев, И. Соколова, С. Тельнова.

Под редакцией специалиста по юридическим вопросам
«Трансперенси Интернешнл - Р» Г. Машанова.

Контекст и структура доклада

Работа по противодействию коррупции в России вызывает вопросы: последние 8 лет наша страна находится в районе 130 места из 180 возможных в Индексе восприятия коррупции (Corruption Perception Index Transparency International). Главная причина стагнации в индексе – отсутствие системных антикоррупционных реформ, направленных на искоренении предпосылок для коррупции, борьбы с ней и ликвидации её последствий.

Сложности начинаются на уровне нормативных правовых актов. Их очень много, они запутанные, написаны нечитаемым канцеляритом[1] и зачастую противоречат друг другу, часто архаичны (к примеру, до сих пор не существует закреплённых в одном акте единых требований к подаче антикоррупционных деклараций, их централизованной проверке и публикации).

Бодрое развитие антикоррупционного регулирования происходило в 2008–2011 гг. В последующие десять лет заметных изменений в государственной антикоррупционной системе, её инструментах не случалось. Всё это вкупе с низкой политической конкуренцией – то есть низкой конкуренцией идей в публичной сфере – привело к отсутствию прогресса в части противодействия коррупции. Множество точечных изменений, а также демонстративных уголовных дел в отношении коррупционеров не меняют общей ситуации: уголовному преследованию подвергаются всё больше должностных лиц, но все знают, что среди элиты есть «неприкасаемые» – говорить о неотвратимости наказания не приходится.

Получается, что борьба с коррупцией идёт – а результата в общем-то нет. И понятно почему: нужно не только сажать коррупционеров, но и заниматься профилактикой коррупции, а также ликвидацией её последствий – то есть заниматься стратегическим противодействием коррупции. Низкий интерес властей к стратегическим действиям в этой сфере наглядно показывает ситуация с двухлетними национальными планами противодействия коррупции, которые издаёт президент с 2008 г.: если раньше они выходили заблаговременно, то текущий национальный план закончился ещё в декабре 2020 г. – а нового нет до сих пор (май 2021 г.).

Опросы общественного мнения[2] меж тем показывают, что в обществе есть огромный запрос на справедливость, что выражается в высоком количестве гражданских расследований и популярности политиков, использующих антикоррупционную риторику. Хотя уровень бытовой коррупции за последние 20 лет заметно снизился в том числе благодаря цифровизации, созданию центров госуслуг и усилению служебной дисциплины, в отдельных секторах (например, ГИБДД)

1 https://www.hse.ru/news/expertise/350398575.html
2 https://fom.ru/TSennosti/14469

она далека от преодоления, а на уровне верхушечной коррупции (например, распределения больших бюджетных денег) только усилилась. Будучи не самым рациональным собственником, государство плохо справляется с предотвращением вывода похищенных государственных средств за рубеж, а гражданское общество не имеет достаточных ресурсов, чтобы контролировать государство и заставить его выполнять свою работу.

В этой ситуации необходимы комплексные реформы, которые запустят механизмы очищения государства, бизнеса и общества от пронизывающей коррупции. Данный доклад не затрагивает вопросы конституционной и судебной реформы, изменений в сфере местного самоуправления: каждое из перечисленных направлений связано с антикоррупцией, но требует отдельно проработанной реформы. В этом исследовании мы постарались собрать именно те реформы, которые можно проводить без оглядки на другие сферы и получить достаточный результат. Другое дело, что и предложенные нами преобразования сами по себе поднимут вопросы о балансе ветвей власти, бюджетной самостоятельности регионов, независимости судей и др. Обеспечение принципов честности/неподкупности в системе публичной власти (integrity), заметное снижение в ней уровня коррупции улучшит и все остальные государственные и общественные институты.

Наше исследование состоит из 13 разделов, каждый из которых касается отдельного управленческого института. Содержательная часть исследования характеризует каждый из 13 институтов как отдельное направление антикоррупционной реформы. 13 институтов – 70 шагов против коррупции. Для каждого института вы найдёте предложения о конкретных антикоррупционных преобразованиях. В некоторых разделах они разбиты на три типа: краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Международный опыт антикоррупционного реформирования показывает, что краткосрочные реформы, как правило, можно провести в течение 12 месяцев с открытия окна возможностей (избрания нового президента, формирования коалиционного правительства и др.)[3]. Такие реформы при правильном проведении дают быстрый результат и укрепляют доверие общества к антикоррупционной политике властей, а также открывают возможность среднесрочных и долгосрочных антикоррупционных изменений.

Среднесрочные реформы предлагается ориентировать на срок от трёх до пяти лет с момента открытия окна возможностей. Они заложат основу необратимости изменений, позволят трансформировать общественную среду и институты.

Долгосрочные реформы потребуют 5–10 лет. Такие реформы обеспечивают системную трансформацию государства и общества и влияют на изменение поведения людей в масштабах поколений.

Чтобы описать изменения антикоррупционной системы России, недостаточно лишь текста этой работы. Она служит ориентиром, дорожной картой, общим планом – куда двигаться, как именно и в каком темпе. Мы надеемся, что описанные в этом тексте реформы (идеи некоторых общепринятыми среди антикоррупционных исследователей, а некоторые вызывают большие споры) внесут свой вклад в дискуссию о направлении дальнейшего развития России.

3 https://ti-ukraine.org/news/khose-uhas-dlia-reform-ostalos-ochen-nebolshoe-okno-vozmozhnostei/

Требования к реформам

Все описанные ниже реформы возможны в России лишь при таких условиях:

- ⅔ парламента страны – монобольшинство или правящая коалиция – поддерживает реформы;
- президент (в случае отсутствия поста – премьер-министр) поддерживает реформы;
- федеральное правительство сформировано монобольшинством или парламентской коалицией, поддерживающей реформы (включая силовые ведомства);
- ⅔ региональных парламентов поддерживают реформы.

Такие идеальные условия, конечно, маловероятны. Отсутствие одного или нескольких оставляет возможность провести любые реформы из доклада. Однако усилий при этом нужно будет тратить заметно больше. Более того, благоприятный период для реализации всех условий для реформ едва ли продержится больше 6–12 месяцев – поэтому так важно соблюдать сроки проведения краткосрочных реформ. Они откроют дорогу к упорной и продолжительной борьбе за среднесрочные и долгосрочные реформы.

Законодательная власть[4]

Для минимизации коррупции нужны качественные, проработанные правила игры, то есть нормы права. Чтя Конституцию, надо помнить, что всё же детально регламентируют такие правила игры федеральные законы. Сегодня самые значимые российские законы пишутся в Администрации президента РФ и в наиболее влиятельных структурах исполнительной власти (аппарат правительства РФ, Минфин, ФСБ). Это прямо противоречит демократическим основам государства – инициативы народных избранников имеют, как правило, очень мало шансов к прохождению. Законодательные инициативы должны рождаться у избираемых гражданами депутатов. Нужны ли в этой системе неизбираемые сенаторы – оставим в стороне. Сейчас очевидно, что федеральный парламент формируется через непрозрачную процедуру, которой сопутствуют коррупционные проявления. В парламент зачастую идут не столько зарабатывать политический капитал, сколько послушно голосовать за спускаемые сверху инициативы в обмен на финансовые и иные ресурсы, а также возможность заниматься узковедомственным лоббизмом[5]. Политики должны попадать в парламент на основе честных, открытых и прозрачных выборов. Законы должны быть качественными и отвечать интересам общества. Лоббизм должен быть открытым для пристального общественного контроля. Финансируемые крупным бизнесом депутаты должны быть сбалансированы по-настоящему народными представителями, которые опираются на широкую народную поддержку и избираются в том числе за счет краудфандинга. Всё это позволит минимизировать коррупцию в законодательной власти.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

1. Сделайте финансирование политиков прозрачным

Принципы избирательного законодательства в целом оставим конституционалистам. Нас интересуют меры, направленные на финансовую прозрачность электорального процесса. Сегодня партии сдают довольно подробные финансовые отчёты в ЦИК РФ. Такие же отчёты сдают и кандидаты на выборах, пусть и менее прозрачные. На их основе многие журналисты писали материалы,

4 О политической реформе законодательной власти см. советы 9-15 из доклада «Как создать хорошую Конституцию» https://reforum.io/contents/uploads/2021/02/constitution-report-web.pdf

5 https://dumabingo.ru/about/

иллюстрирующие несовершенство существующей модели финансирования политических субъектов. Мы видим, что многие партии, к примеру, используют фонды-прокладки для получения пожертвований[6]. Такая практика скрывает реальных доноров партий от граждан. Необходимо, чтобы раскрывались реальные крупные доноры партий, а не организации, стоящие последними в финансовой цепочке.

Разумеется, надо сделать оговорку: решение о повышении прозрачности финансирования политиков не может внедряться отдельно от других антикоррупционных и институциональных реформ, поскольку изменение только прозрачности финансирования политиков может быть использовано в качестве инструмента политического давления. Кроме того, нужно запретить выдавать партиям кредиты ниже уровня ключевой ставки ЦБ, чтобы не допускать обхода правил о предельном уровне пожертвований[7].

Наконец, проверка финансирования партий политическим органом – ЦИК – не способствует её объективности. Такая проверка неизбежно становится предметом политических договорённостей, какие-либо серьезные нарушения в последние десятилетия ЦИК в отчётах партий не находил. Проверку финансовых отчётов нужно передать независимому агентству, которое будет свободно от политического влияния (см. раздел «Антикоррупционные органы»). Эта реформа может затянуться, что частично переведет её в разряд среднесрочных.

2. Минимизируйте использование административного ресурса

Сегодня широко распространено использование должностных полномочий для избрания на официальные посты. И это не только фальсификации при подсчёте голосов зависимыми от должностных лиц членами избиркомов. В предвыборный год депутат презентует детскую площадку. Губернатор открывает новый детский садик. Мэр рапортует об очередных отремонтированных дорогах. Всё это происходит формально в рамках освещения текущей работы должностных лиц и не нарушает агитационное регулирование. Необходимо нормативно обязать отправлять в отпуск лиц, замещающих властные должности, как минимум за три месяца до выборов. Саму избирательную кампанию нужно начинать при этом минимум за шесть месяцев до дня голосования, чтобы обеспечивалась прозрачность всех расходов, производимых в этот период кандидатами и партиями – ведь сейчас можно спокойно вести открытую агитацию за четыре месяца до выборов без избирательных фондов и на неизвестные деньги. Использование административного ресурса должно влечь за собой снятие с выборов и судебное ограничение права быть избранным на 3–5 лет[8].

3. Боритесь с покупкой мест в списках

В России пока мало обсуждается проблема подкупа избирателей. Но она неизбежно встанет в ситуации относительно честных выборов в конкурентной политической среде. Зато весьма актуальна проблема покупки проходных мест в партийных списках. Это можно решить, введя открытые списки. Их суть в том, что избиратель голосует не только за конкретную партию, но и за кандидата из списка партии. Таким образом кандидату всё равно нужно вести реальную избирательную кампанию и покупка места в списке теряет свой смысл, т.к. не гарантирует избрания.

4. Переформатируйте антикоррупционную экспертизу НПА, сделайте её обязательной для всех субъектов законодательной инициативы[9]

Как и оценка регулирующего воздействия, общественная антикоррупционная экспертиза НПА сегодня носит скорее формальный характер. Её результаты необязательны, а ведомственную экспертизу можно обойти путём внесения законопроектов через депутатов или президента. Необходимо, чтобы отрицательное заключение государственной антикоррупционной экспертизы препятствовало дальнейшему движению законопроекта, а заключение по результатам независимой экспертизы преодолевалось только на основе аргументированных возражений.

6 https://kp.golosinfo.org/2019/03/v-fondy-cherez-fondy/
7 См. также Рекомендацию vi Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf
8 См. также Рекомендацию ii Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf
9 Рекомендация iii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

5. Реформируйте институт конфликта интересов у депутатов[10]

Сегодня депутаты фактически вышли из-под контроля в ситуациях конфликта интересов. У депутатов Госдумы и членов СФ действует своя комиссия по рассмотрению конфликта интересов, которая подконтрольна самим же депутатам. Для муниципальных депутатов продублирована обязанность урегулировать конфликт интересов и установлена ответственность за её неисполнение, но до сих пор нет федеральной рамочной процедуры. В свою очередь региональные депутаты обязаны сообщать о конфликте интересов в специальную комиссию, но обязательные требования к формированию и деятельности таких комиссий не установлены. Это привело к тому, что комиссии в разных регионах формируются и действуют по различным принципам, но фактически стали состоять только из самих депутатов, что не соответствует принципам их независимости.

Представляется нужным в этой связи создать отдельный орган по предотвращению коррупции, который будет уполномочен проверять ситуации конфликта интересов у депутатов (см. раздел «Антикоррупционные органы»).

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

6. Примите закон о лоббизме

В России нет федерального закона о лоббизме. Лоббистская деятельность системно не регулируется. Механизмы продвижения корпоративных, отраслевых, частных интересов в органах государственной власти в России непубличны и не подконтрольны ни государству, ни обществу. При этом в 2010 году рынок лоббистских услуг в России оценивался экспертами как минимум в 363,4 млн долларов США[11]. В 2017 году кампания по принятию нужного закона при наличии противников оценивалась в 1 млн долларов США и выше, а в случае легализации лоббизма рынок, по мнению экспертов, мог бы составить 10–20 млрд рублей в год (140–280 млн долларов США).

Отсутствие регулирования лоббизма приводит к его неправомерному, коррупционному характеру. Нужно понимать, что цивилизованный лоббизм не является легализацией дачи взяток. Напротив, коррупционные методы работы лоббистов строжайше запрещены. Регулирование лоббизма представляет собой упорядочивание активности групп интересов по продвижению своих интересов, обеспечение прозрачности этой активности.

Наиболее коррупциогенными акторами лоббизма в Госдуме и Совете Федерации являются институты экспертных советов при комитетах, советников глав комитетов и помощников депутатов.

В ситуациях, когда разрабатываемые законопроекты затрагивают корпоративные интересы финансово-промышленных групп и отраслевых союзов, чьи представители входят в состав экспертных советов при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации, у экспертов, участвующих в разработке законопроектов, возникает конфликт интересов.

Также мы считаем проблемой отсутствие нормативного регулирования института советников председателей комитетов Государственной Думы на общественных началах и непрозрачность их деятельности. С февраля 2017 года каждый председатель комитета Государственной Думы может иметь до трёх советников, работающих на общественных началах. Главы комитетов утверждают их по своему усмотрению. Позиция советника очень привлекательна для лоббистов, поскольку они могут в неограниченном и не регламентированном количестве встречаться с законодателями в здании Государственной Думы и непосредственно влиять на законотворческий процесс в рамках думского комитета. При этом их фамилии непубличны, чем именно они занимаются, с кем и когда встречаются, где работают, неизвестно.

Поэтому, принимая закон о лоббизме, нужно:

- законодательно закрепить понятия «лоббист», «лоббистская деятельность», закрепить понятие лоббизма как правового института, предназначенного для продвижения групповых интересов в органах власти с указанием конкретных сфер общественных отношений. Все лоббисты должны быть внесены в открытый реестр, где будут выкладываться

10 См. также Рекомендацию xx https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

11 https://dumabingo.ru/about/

их отчёты о работе. Ключевые документы, финансовые показатели их работы, объекты и результаты лоббирования должны публиковаться. Каждый гражданин должен иметь возможность узнать, с какими лоббистами встречается его депутат, что обсуждается на этих встречах, какие решения принимаются и кто платит лоббисту за его работу. Самих лоббистов желательно обязать вступить в саморегулируемую организацию с кодексом этики и возможностью введения запрета на профессию в случае коррупционных нарушений;

- нормативно регламентировать порядок и критерии избрания экспертов на должность советников председателей комитетов Государственной Думы на общественных началах, порядок взаимодействия советников с депутатским корпусом, их полномочия и права. Обязать комитеты публиковать данные о советниках председателей комитетов на общественных началах: ФИО, место работы, дата назначения, срок полномочий. Аналогично урегулировать порядок и критерии отбора экспертов в экспертные советы при комитетах Государственной Думы и Совете Федерации. Предусмотреть обязательную открытую публикацию данных о составе экспертных советов, об официальных местах работы членов экспертных советов, стенограмм и протоколов их заседаний, отзывов экспертных советов на разрабатываемые законопроекты. В таких условиях эксперты и советники, которые продвигают интересы финансово-промышленных групп, предпочтут зарегистрироваться в качестве лоббистов, в этом качестве условия для продвижения интересов заказчиков и получения за это денег будут проще.

Законодательное регулирование лоббистской деятельности в России позволит отслеживать количество встреч лоббистов с представителями власти, тематику их разговоров, «заказчиков» инициатив и сделает работу парламентариев обеих палат более прозрачной и подотчётной для гражданского общества, органов власти и бизнеса. Регулирование снизит коррупционные риски законотворчества, сделает принятие политических и экономических решений более открытым и понятным, повысит доверие к парламенту и неизбежно выведет лоббизм из тени. Аналогичные акты нужно принять и в отношении других федеральных и региональных органов власти.

7. Возродите адекватный институт парламентского расследования

Парламентские расследования коррупции широко распространены во всём мире. Например, в Бразилии расследование парламента привело к осуждению бывшего президента страны. Сейчас парламентские расследования обставлены всевозможными ограничениями. Например, нельзя расследовать деятельность президента, органов следствия и дознания. Невозможно начать расследование без согласия большинства парламента. Эти ограничения необходимо устранить, дать возможность инициировать расследование одной пятой от общего числа депутатов или сенаторов. Парламентские расследования обеспечат публичность в расследовании дел верхушечной коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

8. Обеспечьте этичное поведение парламентариев

На первый взгляд странно помещать эту реформу в долгосрочный раздел. Казалось бы, что сложного – принимаем этический кодекс, формируем этические стандарты и всё. В реальности не всё так просто. Необходимо, чтобы существенное нарушение этики депутатом или сенатором неизбежно приводило к лишению его статуса. Сейчас депутаты легко уходят от ответственности, и даже в случае принятия Госдумой кодекса депутатской этики депутат Слуцкий вряд ли лишился бы своего мандата за неэтичные действия по отношению к журналисткам[12]. Необходимо, чтобы нарушение этики стало таким же тяжким проступком, как и неподача антикоррупционной декларации.

12 https://meduza.io/feature/2018/02/24/zhurnalistki-obvinili-deputata-gosdumy-leonida-slutskogo-v-domogatelstvah-on-vse-otritsaet-glavnoe

Наём в качестве помощников депутатов друзей и родственников[13] не может быть терпим в по-настоящему неподкупном парламенте. Для этих целей должна не только воспитаться культура постоянных выборов в парламент, но и нужно наличие независимого органа по контролю за депутатской этикой – например, агентства по предотвращению коррупции. Споры по его решениям должны разрешаться судом. Целиком этичного парламента не создала, наверное, ни одна демократия в мире. Это цель, к которой нужно стремиться[14].

Исполнительная власть[15]

Частая претензия обычных людей к политикам – они, мол, не умеют управлять страной, а умеют лишь болтать. Избирать в политики, говорят, надо специалистов.

Можно допустить ситуацию, когда Госдума может состоять не только из узкоотраслевых специалистов. Депутаты всё же представляют своих избирателей, а не сообщества специалистов, их дело – направлять выработку государственной политики, опираясь на политическую поддержку граждан. А уж исполнять эту политическую волю будет другая ветвь власти – исполнительная.

В России сейчас исполнительная власть во главе с президентом очень плотно контролирует законодательную ветвь[16]. Это приводит к монополизации власти в руках правоприменителей, а значит, к широким возможностям для должностных злоупотреблений. При концентрации законотворческого процесса в исполнительной власти может быть выгоднее купить за взятки пакет на ведомственное сопровождение инициативы, чем работать со множеством депутатов, которые смогут обеспечить правильное для лоббиста законодательное регулирование. Цена подкупа для коррупционера снижается, а для общества издержки от вредных законов растут, ведь провести вредную инициативу намного дешевле с подконтрольным парламентом.

Лоббизм в исполнительной власти должен быть таким же публичным, как и в законодательной. При этом люди не должны бояться сообщать о коррупции – в первую очередь это касается самих госслужащих. Государство должно стать прозрачным и в то же время настолько компактным, насколько это возможно. Многие госуслуги можно передать на аутсорс с обеспечением надлежащего качества. Нужно сократить расплодившиеся иммунитеты отдельных категорий госслужащих, при этом обеспечив для граждан реальную возможность получить компенсацию от коррупции. Эти и другие меры помогут достичь по-настоящему эффективного госменеджмента[17].

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

9. Упорядочьте лоббизм в исполнительной власти

Сегодня у разных групп интересов есть широкие возможности для скрытного продвижения своей повестки в органах исполнительной власти. К их услугам всевозможные общественные и экспертные советы, приватные встречи с высшими должностными лицами. Нужно упорядочить эту лоббистскую активность, сделать её прозрачной для общества. Подробнее о подходах к повышению прозрачности лоббизма см. раздел «Законодательная власть».

10. Сделайте антикоррупционное декларирование эффективным

Сейчас антикоррупционные декларации, которые подают должностные лица, довольно подробные. В них указываются структура дохода, источники его происхождения, недвижимость, автомобили, акции и другая информация о доходах и имуществе лица, а также его детей и супруга. Однако в Интернете публикуется лишь малая часть этих сведений. К тому же публикации

13 https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/devyat-deputatov-kaliningradskoy-oblastnoy-dumy-vzyali-v-pomoshchniki-vozlyublennykh-druzey-i-biznes-partnerov.html

14 Подробнее см. Рекомендацию ii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf

15 О реформе местного самоуправления см. доклад https://reforum.io/contents/uploads/2021/02/msu-web.pdf

16 п. 6 https://reforum.io/contents/uploads/2021/02/constitution-report-web.pdf

17 См. также Пластрик Питер, Осборн Дэвид «Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства».

выходят на разных сайтах и в разных форматах. Многие органы власти публикуют данные не в машиночитаемом виде, что не позволяет обрабатывать их с использованием современных технологий.

Необходимо публиковать декларации в полном виде за исключением адресов объектов недвижимости, самого декларанта и других идентификационных номеров. Также нужно создать единый электронный реестр деклараций, обеспечив автоматическую проверку подлинности сведений путём автоматических выборочных запросов по сведениям из деклараций в компетентные органы власти.

11. Защитите заявителей о коррупции[18]

В развитых странах защита заявителей давно признана не просто необходимым правозащитным институтом, но и эффективным инструментом раскрытия коррупционных преступлений. В России в части защиты сообщающих о коррупции принята довольно слабая правовая рамка, состоящая из указа президента (распространяется только на государственных и муниципальных служащих) и несистематизированных практик в госорганах и компаниях, которые пытаются в своих политиках антикоррупции учитывать защиту заявителей. Но эта система не работает в том числе потому, что правоохранительные органы с такими заявлениями работают неохотно. Как показывает практика, лица, сообщившие о коррупции, даже если уголовное дело возбуждено, не всегда защищены даже со стороны уголовно-процессуальных норм права. В судах же общей юрисдикции, например, по трудовым спорам компаний с лицами, уволенными после сообщений о коррупции, причинно-следственная связь между увольнением и сообщениями о коррупции никак судом не исследуется.

В Госдуму неоднократно вносились проекты федеральных законов о защите заявителей (последний в 2017 году), ни один из которых не был принят. Но для закрепления этого института как действующего механизма необходимо распространить его принципы на всех работников (а не только на публичный сектор). Учитывая, что для этого требуется изменение федерального законодательства (ТК РФ, УПК РФ и др.), нужное регулирование должно быть принято в форме федерального закона.

Таким образом, план-минимум реформ в этой сфере:

- обеспечение гарантий безопасности и конфиденциальности сообщения о коррупции в независимый и компетентный орган;
- проверка жалоб заявителей таким органом;
- внедрение специальных защитных гарантий от увольнения в трудовом законодательстве для работников, сообщивших о коррупции;
- распространение этих гарантий на всех работников по ТК РФ;
- введение вознаграждения за подтверждённые факты коррупции[19].

12. Примите работающий закон о доступе к государственной информации[20]

Граждане имеют право знать, чем живёт государство. Далеко не вся информация раскрывается по умолчанию, хотя её публикация не нанесла бы никакого вреда публичным интересам. Сейчас в России есть закон о доступе к информации, но практика его применения очень скудная, суды часто не знают о его существовании. Необходимо принятие нового закона, который установит орган власти, ответственный за реализацию права на доступ к информации. Сроки предоставления информации по запросу нужно сократить до 7 дней, а с госслужащими проводить регулярные тренинги по этому закону (как они проводятся по закону об обращениях граждан). Должна действовать презумпция открытости публичной информации: всё, что не засекречено[21], должно публиковаться или предоставляться по запросу граждан. Минцифры должно вырабатывать госполитику в сфере открытости информации и проводить её в жизнь. Следует создать специальный сайт, через который такие запросы можно будет быстро и удобно отправлять,

18 Рекомендация xxii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

19 См. также https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8144

20 Рекомендация vii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

21 В широком смысле имеется в виду и информация для служебного пользования.

контролируя их обработку. Наконец, государство должно подписать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам, которая поставит реализацию доступа к информации в России под независимый международный контроль.

В результате граждане смогут получать необходимые документы, касающиеся принятия чиновниками решений, что позволит вовремя выявлять коррупционные схемы – например, по неправомерной застройке территории – и давать эффективную правовую реакцию на решения органов власти.

13. Оставьте сугубо должностной иммунитет у чиновников и политиков[22]

Сейчас в России существует множество категорий лиц, на которых распространяются те или иные иммунитеты, прежде всего от уголовного преследования. ГРЕКО[23] впервые оценила количество категорий лиц, на которое распространяются иммунитеты, в 2008 году – оно было огромно (более 12). Хотя в последующие годы часть иммунитетов и сняли (например, для уголовного преследования адвоката или следователя больше не нужно отдельное согласие районного суда), всё же их количество достаточно велико. Так, для снятия иммунитета с судей всё ещё действует правило о предоставлении согласия квалификационной коллегии судей (ВККС) на осуществление уголовного преследования. Это значит, что даже если судья был застигнут с дымящимся пистолетом, но не на месте убийства, ВККС может в течение 10 дней решать, можно ли задержать его в порядке 91 УПК или нет. Кроме того, в конце 2020 года на уровне закона Госдума ввела неприкосновенность для экс-президентов РФ и членов их семей, а также усложнила процедуры снятия иммунитета для действующего президента.

Сейчас российское законодательство не соответствует аналогичным стандартам по иммунитетам в развитых странах. Необходимо продолжать исполнение рекомендаций ГРЕКО по иммунитетам: последовательно сокращать количество категорий лиц, на которые они распространяются, заменить все оставшиеся абсолютные иммунитеты на функциональные, обеспечить прозрачность порядка и объективность критериев снятия для каждого из иммунитетов[24]. Это значит, что иммунитет судьи должен касаться лишь вопросов правосудия – но никак не касаться, к примеру, участия в ДТП в состоянии алкогольного опьянения. Неприкосновенность федеральных депутатов вообще лучше отменить, поскольку иммунитет может стимулировать покупку депутатского мандата в качестве временной индульгенции от возбуждаемых уголовных дел.

14. Реформируйте систему контроля и надзора

В России идёт реформа контрольно-надзорных органов, о её результатах говорить рано. Всевозможные проверки, которые производят сейчас МЧС, Роспотребнадзор, МВД и прочие ведомства, сильно вредят бизнесу, при этом нет прямой связи между частотой проверок МЧС и, например, числом пожаров[25]. Ясно, что те же проверки Госпожнадзора МЧС зачастую становятся базой для сбора коррупционной ренты за невыполнение пожарных требований, что приводит к реальным человеческим жертвам, как это произошло при пожаре в ТЦ «Зимняя Вишня». Но уже сейчас очевидна большая ошибка: налоговый, прокурорский, антимонопольный контроль и некоторые другие виды целиком выведены из-под реформы, а значит, повышение защиты прав предпринимателей от коррупционных действий их не затронет. Хотя и в этих сферах контроля и надзора поле для реформ большое.

Об эффективности текущей работы контрольно-надзорных органов хочется конкретно рассказать на примере работы ФАС в сфере госзакупок[26] – это та отрасль надзора, которая сейчас комплексно не реформируется.

Существующая система органов, контролирующих закупки по закону № 44-ФЗ, отличается сложностью и дублированием функций и полномочий. При этом по закону № 223-ФЗ

22 Рекомендации xi-xiii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf
23 Группа государств против коррупции, антикоррупционный орган Совета Европы.
24 https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf
25 https://enforce.spb.ru/products/academic-articles/7239-v-zhurnale-pozharovzryvobezopasnost-opublikovana-statya-pomogayut-li-planovye-proverki-snizit-chislo-pozharov
26 Более подробно о реформе госзакупок см. раздел «Публичный сектор».

полномочия единственного контролирующего органа (ФАС России) ограничены рассмотрением доводов, изложенных в жалобах участников закупки. Неэффективность контроля обусловлена также неоправданной свободой усмотрения в вопросах применения предусмотренных законом мер реагирования на нарушения. В частности, сейчас контрольный орган самостоятельно и по непрозрачным критериям определяет степень влияния допущенных нарушений на результаты процедуры закупки, в зависимости от чего решается вопрос о выдаче предписания и обращении в суд для признания закупки и заключенного по его результатам договора недействительными. Это создает коррупционные риски в деятельности контролирующих органов, поэтому нужно:

- установить в правовых актах критерии принятия решений о выдаче предписания и обращении в суд в случае выявления контрольным органом нарушений;
- провести оптимизацию структуры контролирующих органов и их полномочий.

Аналогичные реформы возможно провести и в отношении других контрольных органов, причём реформа должна затронуть и привилегированные органы, которые текущие регуляторные гильотины и прочие попытки улучшить качества надзора не касаются (ФАС, ФСБ, ФНС и т.п.). При условии проведения предварительного статистического анализа плановые проверки в некоторых сферах – тот же пожарный и потребительский надзор – вообще можно отменить, потому что они не влияют на уровень реальной безопасности в этих секторах[27].

Общее коррупционное давление на организации таким образом заметно снизится, а вместе с ним отомрут и возможности инспекторов данных ведомств для незаконного обогащения.

О реформе института конфликта интересов см. раздел «Антикоррупционные органы».

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

15. Обеспечьте гражданско-правовую ответственность за коррупцию

Граждане должны иметь возможность возместить вред, который им причиняет коррупция[28]. Реально такую возможность сейчас имеет только государство, в чьих интересах прокуроры изымают незаконно приватизированные предприятия, полученные должностными лицами взятки и т.п. Нужно закрепить прямо в Гражданском кодексе право на компенсацию от коррупции и ориентировать суды на удовлетворение подобных исков. Тогда граждане смогут получать компенсации за непостроенные школы и неоказанные медицинские услуги в тех ситуациях, когда эти проблемы напрямую связаны с коррупцией.

16. Сделайте обязательной оценку регулирующего воздействия[29]

Сейчас далеко не все проекты нормативных актов должны проходить обсуждение на портале regulation.gov.ru на предмет оценки их регулирующего воздействия. Обход процедуры оценки регулирующего воздействия через президента или депутатов позволяет проталкивать откровенно вредные для экономики инициативы, открывает широкие возможности для коррупционного лоббизма. Если все проекты нормативных актов предварительно будут публиковаться для общественного обсуждения, это снизит стимулы для коррупционного продвижения чьих-либо интересов. Предложения по результатам обсуждений должны обязательно учитываться, на все предложения должен даваться ответ с указанием, почему они были поддержаны или отклонены – сейчас многие предложения не получают никакой оценки. Таким образом каждый сможет реально участвовать в нормотворчестве, причем не через депутатов, а напрямую.

27 https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/03/29/755246-pobedit-pozhari

28 https://transparency.org.ru/projects/kompensatsiya-vreda-ot-korruptsii.html

29 ОРВ – это процедура научного моделирования того, какие последствия повлечёт вступление в силу проекта нормативного акта: денежные, временные траты и прочие издержки, а также их соотношение с предполагаемой выгодой от принятия.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

17. Передайте существенный перечень госуслуг за пределы государственного контура

Государство зачастую недостаточно эффективно оказывает услуги: качество образования, здравоохранения, социальных услуг порой крайне низкое. При этом распределение бюджетных денег при оказании данных услуг очень сильно подвержено коррупции. Было бы разумно предлагать гражданам альтернативу: выдавать сертификаты, обеспеченные определённым финансированием, которые можно отоварить в любом аккредитованном учреждении. Получить образование, вылечиться[30], получить услуги сиделки для пожилого родственника можно будет в любой организации, неважно, частная она или государственная. Таким образом учреждения будут конкурировать друг с другом и снизятся стимулы для коррупционных практик.

18. Вступите в международные организации, связанные с качеством госуправления

Членство государств в международных организациях серьёзно стимулирует борьбу с коррупцией. Так, Россия проводила свои антикоррупционные реформы по многим рекомендациям ГРЕКО. Некоторые стандарты ОЭСР в сфере госуправления также находили своё отражение в изменениях национального регулирования. Россия должна вступить в несколько инициатив, связанных с прозрачностью государства. Это прежде всего Open Government Partnership, Extractive Industries Transparency Initiative (прозрачность добывающих индустрий) и, конечно же, ОЭСР – клуб богатых развитых демократий. Эти организации устанавливают стандарты свободы экономики, качественного государственного управления, высокие уровни образования, здравоохранения, науки, транспортной инфраструктуры. В нашем контексте они устанавливают и широкий перечень антикоррупционных стандартов – требования к декларациям дохода и имущества публичных лиц, урегулирования конфликта интересов и так далее. Самое важное – все эти организации требуют большого уровня прозрачности от государства, раскрытия большого количества информации для граждан. Такая прозрачность – лучшее лекарство от коррупции.

30 В теории возможность получить услуги по ОМС работает и в частных учреждениях здравоохранения, но они редко на это согласны.

Судебная власть

Очищение судебной власти – краеугольный элемент любой комплексной антикоррупционной реформы. Без реформирования судебной системы возможна отмена реформ как «неконституционных»[31], освобождение арестованных коррупционеров из СИЗО (как произошло в Украине[32]). Поэтому изменения в судебной власти должны быть приоритетными – хотя быстро провести их не получится, чтобы не нарушить принцип несменяемости судей и тщательно подойти к отбору новых. Нужно значительно повысить открытость судебной власти, в том числе касательно публикации деклараций о доходах и имуществе всех судей. Все служители Фемиды должны пройти открытый и честный веттинг – детальную проверку на предмет коррупции, а Верховный суд нужно набрать заново[33].

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

19. Создайте антикоррупционный суд

См. подробнее раздел «Антикоррупционные органы»

20. Публикуйте все решения всех судов, закрепите электронное правосудие

Несмотря на то, что решения судов должны публиковаться и сейчас, по факту они публикуются со значительными цензурными вырезками, невовремя или не публикуются вообще. Необходимо по общему правилу закрепить публикацию судебных решений в полном объёме, в особенности касающихся распределения публичного имущества, привилегий и уголовных дел по преступлениям против государственной службы и порядка управления. Это не касается гостайны и подобных чувствительных вещей.

Кроме того, необходимо перевести суды общей юрисдикции на систему электронного правосудия по примеру арбитражных судов. Это заметно ускорит оборот документов и снизит вероятность потери документов или неправомерного воздействия на канцелярские аспекты правосудия. Разумеется, все дела в судах должны распределяться в электронном виде с возможностью публичной проверки такого распределения

21. Публикуйте декларации судей[34]

Сейчас судьи в России по умолчанию не публикуют свои декларации о доходах и имуществе. Общепринятой была практика публикации сведений о доходах судей в системе арбитражных судов до 2014 года, но и она становится всё менее популярной. Это порождает публичные спекуляции по поводу незаконного обогащения судей и, провоцируя публичные скандалы, снижает доверие к судебной системе. Таких сомнений возникать не должно. Судьи должны не только публиковать декларации о доходах (по аналогии см. раздел «Исполнительная власть»), но и декларации своих интересов – то есть членство в общественных организациях, места работы и занятость своих близких родственников и любые другие постоянные сведения, которые могут повлиять на их беспристрастность.

22. Наберите новый Верховный суд РФ на открытом конкурсе

Верховный суд России (ВС РФ) – это высший суд, который замыкает на себе и арбитражное правосудие (бизнес-споры), и правосудие для всех остальных – суды общей юрисдикции. Он служит не для исправления мелких ошибок, а для формирования прецедентов судебной практики в масштабах всей страны. Кроме того, именно ВС рассматривает иски к президенту, правительству и другим федеральным органам

31 https://hromadske.ua/ru/posts/konstitucionnyj-sud-otmenil-ugolovnuyu-otvetstvennost-za-nedostovernoe-deklarirovanie-smi

32 https://babel.ua/ru/texts/51038-sudya-pavel-vovk-perezhil-troih-prezidentov-stal-simvolom-sudebnoy-korrupcii-i-odnim-iz-samyh-vliyatelnyh-lyudey-v-strane-bolshoy-profayl-chast-pervaya

33 Этот доклад не касается процедуры назначения судей – сейчас она нуждается в большей прозрачности, но сама по себе коррупциогенной не является.

34 Рекомендация xv https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf

власти в определённых случаях. Наконец, ВС – это высшая уголовная инстанция, конечный пункт всех уголовных дел о коррупции. Важно, чтобы этот суд был наполнен не послушными выходцами из судейского аппарата, а юристами высшего класса. К сожалению, российская судебная система в последние 20 лет старательно проводит отрицательный отбор судей: часто исполнительность и послушность ценится намного выше независимости[35]. Пополнить новый ВС нужно в том числе профессорами права, бывшими адвокатами, прокурорами, следователями и другими достойными представителями юридической профессии. Набранный на открытом и прозрачном конкурсе ВС в первые годы будет служить барьером против неправосудных решений в наиболее значимых коррупционных делах, что укрепит доверие граждан к судебной системе. Вполне возможно набрать новый суд в течение 12 месяцев после принятия соответствующего закона – но спешка тут может привести к получению корпуса несменяемых коррупционеров с большими зарплатами. Поэтому среди быстрых реформ набор нового ВС РФ должен идти с наименьшей спешкой[36].

Об иммунитетах судей см. общий раздел об иммунитетах в разделе «Исполнительная власть».

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

23. Проведите веттинг всех судей

Веттинг – это процедура проверки должностных лиц на чистоту, выполняемая без отстранения их от работы, но с последовательной проверкой всех без исключения. Плохим примером веттинга является переаттестация в ходе преобразования милиции в полицию в России. Позитивный пример веттинга дает Албания, практика которой в отношении увольнения судей недавно устояла в ЕСПЧ[37].

Все судьи должны пройти общественный веттинг на коррупцию. Все необъяснимые богатства судей или их близких лиц могут послужить основанием для прекращения их статуса. В отличие от уголовного преследования, веттинг не ставит своей целью уголовное наказание судей, поскольку это требует высокого стандарта доказывания. Цель веттинга – очистить судебную власть от коррумпированных судей в сравнительно короткие сроки.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

О создании антикоррупционного суда см. реформу 47 из раздела «Антикоррупционные органы».

24. Синхронизируйте антикоррупционный суд с остальной судебной властью

Справедливо замечание о том, что все суды, все органы власти должны быть антикоррупционными. Выше было подробно описано, почему в ситуациях системной коррупции нужно создание специальных антикоррупционных органов на постоянной основе. Дискуссионен вопрос о том, нужно ли будет затем их упразднить. Полагаем, что со временем точно нужно расформировать антикоррупционный суд. Все судьи должны постоянно слушать коррупционные кейсы, чтобы быть способными различить коррупцию в тех или иных делах. А дела об элитной коррупции неизбежно будут касаться и обычных судей в гражданских или административных делах.

Так что когда судебная система будет очищена, антикоррупционный суд нужно упразднить, а судей – распределить по судам соответствующего уровня.

35 https://www.advgazeta.ru/novosti/uchenye-rasskazali-pochemu-sudyami-stanovyatsya-sekretari-i-prokurory-a-ne-advokaty/

36 О реформировании отбора судей см. Рекомендации ix-x https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-4.pdf

37 https://eulawlive.com/ecthr-dismissal-of-constitutional-court-judge-in-romania-and-lifetime-veto-to-take-judicial-office-did-not-breach-human-rights/

Публичный сектор

Государственный сектор экономики по своей природе наиболее подвержен коррупции, поскольку в нём происходит смешение государства как регулятора и государства как субъекта экономических правоотношений: игрок сам себе устанавливает правила. Необходимо минимизировать участие государства в экономике в тех сферах, где частный бизнес справится лучше[38]. Масштабная приватизация с соблюдением равного доступа к приватизируемым объектам и при обеспечении прозрачности процедуры позволит снизить коррупционные издержки на всех уровнях. Там же, где государство останется (а это будет всё равно большая доля в экономике), необходимо реформировать госзакупки (чему посвящен очень большой подраздел), чтобы они стимулировали честную и справедливую конкуренцию между частными лицами. На сам госсектор при этом надо полноценно распространить антикоррупционные требования, запреты и ограничения.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

25. Реформируйте госзакупки

Сфера публичных закупок в Российской Федерации регулируется двумя законами – 44-ФЗ и 223-ФЗ. Оба закона, пусть и в разной степени, предоставляют заказчикам существенные дискреционные полномочия в части выбора способов закупки, установления требований к участникам и их заявкам на участие в торгах, решений, принимаемых в ходе исполнения договоров. Это создает коррупционные риски на всех этапах соответствующих процедур.

Большой объём средств по-прежнему расходуется в рамках неконкурентных процедур заключения договоров[39]. Главные основания таких процедур – распоряжения правительства и президента, а также режим ЧС. Выбор поставщиков в таких закупках абсолютно непрозрачен и открывает широкие пути для ведомственного лоббизма. Необходимо закрепить, что неконкурентные закупки могут проводиться только в исключительных ситуациях, а не по решениям правительства и президента[40]. Если всё же такие закупки проводятся, нужно, чтобы обоснования к ним были публичными, понятными и разумными. Например, в ситуации режима ЧС нужно прикреплять в карточке закупки сам документ о его введении. Заказчикам должно быть проще провести конкурс, чем закупить у непонятного поставщика без него. Сейчас штраф в 50 тысяч рублей за незаконное проведение такой закупки неадекватен размеру нарушения – необходимо привязать его к сумме контракта.

При этом даже к конкурентным закупкам сейчас можно легко ограничить доступ, что связано с недостаточным уровнем стандартизации процедур. № 44-ФЗ предоставляет возможность установления дополнительных квалификационных требований (наличие опыта работы) не исходя из сложности или иных особенностей объекта закупки, а исходя из начальной цены контракта. Заказчик может набрать десятки одинаковых лотов – например, поставку школьных учебников – в один большой лот и убрать лишних конкурентов. «Пробелы» в утверждённом Каталоге товаров, работ и услуг позволяют заказчикам ограничивать доступ к закупке путем усложнения требований к заявкам[41]. В частности, на это направлены избыточная детализация описания закупаемых товаров, установление требований к показателям, которые могут быть известны только в результате проведения испытаний имеющегося на момент

38 Вопросы трудовых прав и социальной защиты не затрагиваются в этом докладе.

39 Согласно опубликованной на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) статистике, в 2020 году почти 26% средств бюджетной системы расходовалось по контрактам, заключённых у единственного поставщика. Доля закупок у единственного поставщика по закону № 223-ФЗ за тот же период превысила 60% от общей стоимости заключённых договоров. При этом по данным мониторинга закупок для государственных и муниципальных нужд Министерства финансов за 1–3 кварталы 2020 года, государственные контракты на сумму более 458,5 млрд рублей были заключены без конкурентных процедур на основании актов президента либо правительства Российской Федерации.

40 Согласно положениям технического руководства к Конвенции ООН против коррупции, применение неконкурентных закупок должно оправдываться исключительными ситуациями.

41 По данным Министерства финансов РФ, в 1–3 кварталах 2020 года лишь 22% закупок проведено государственными и муниципальными заказчиками с применением Каталога товаров, работ и услуг.

подачи заявки товара, например, по реальному сроку их службы. Возможны и анекдотичные примеры требований к расцветкам поставляемых стиральных машин, двигателей, автомобилей, или когда заказчик требует от поставщиков описать плотность закупаемых диванов и диаметр креплений в них.

Для борьбы с такими способами ограничения конкуренции нужно:

- полностью сформировать единый каталог типовых товаров и услуг – маркетплейс, который минимизирует произвол заказчиков при заполнении карточек госзакупок[42];
- не позволять заказчикам произвольно вписывать любые требования к участникам закупок, например о наличии опыта установки детских площадок при закупке стиральных машин;
- определить внятные критерии формирования объекта закупки и выделения лотов в нём, чтобы нельзя было накидать много мелких лотов в одну большую заявку – и таким образом отсечь слишком мелких конкурентов.

Важнейшим аспектом является и прозрачность госзакупок. Доступ к информации о закупках в настоящее время осуществляется путем размещения сведений на официальном портале госзакупок. Однако не все сведения, особенно в части закупок у единственного поставщика, подлежат опубликованию. Кроме того, более простой № 223-ФЗ не обязывает заказчиков размещать на портале информации о заключении договоров купли-продажи и аренды недвижимого имущества. А ведь все госкомпании закупаются именно по этому закону, а вовсе не по более строгому 44-ФЗ. Объём сведений, включаемых в открытый реестр договоров этой категории заказчиков, также очень ограничен (не размещаются ни сами договоры, ни даже информация о контрагентах заказчика). Поэтому нужно будет расширить объём сведений и документов, размещаемых в открытом доступе, а также улучшить аналитику портала госзакупок, чтобы граждане могли самостоятельно видеть подозрительные тенденции в закупках того или иного лица (например, когда подрядчики ходят парами на разные закупки, и побеждает то один, то другой).

Отдельно нужно сказать и о проблеме конфликта интересов в закупках. В настоящее время понятие конфликта интересов определено только для закупок по закону № 44-ФЗ. Однако меры, направленные на выявление и предотвращение конфликта интересов, исчерпываются требованием декларировать его отсутствие в заявках. № 223-ФЗ вообще не содержит определение данного понятия, не определяет порядок создания закупочных комиссий и механизмы выявления и устранения конфликта интересов. Практика антикоррупционного комплаенса в сфере публичных закупок не сложилась.

В этой сфере нужны:

- расширение механизмов выявления, предотвращения и урегулирования конфликта интересов с учетом специфики сферы всех публичных закупок;
- разработка мер по развитию саморегулирования в сфере антикоррупционного комплаенса при публичных закупках, кодексов добросовестного поведения заказчиков и участников закупок;
- включение в систему оценки менеджмента заказчиков наличие и эффективность системы ведомственного / корпоративного мониторинга коррупционных рисков в закупочной деятельности;
- введение положений о декларировании доходов и собственности для всех категорий должностных лиц, участвующих в процедурах публичных закупок, и их родственников;
- установление для всех категорий лиц, задействованных в системе закупок, ограничения по трудоустройству после увольнения.

Реформы позволят сделать госзакупки конкурентными и менее подверженными коррупции. Огромный рынок госзаказа при открытом и свободном распределении стимулирует рост экономики и будет способствовать развитию малого и среднего бизнеса. Государство в свою очередь будет экономить большие средства, что позволит закупать ещё больше полезных товаров и услуг.

Также о реформе госзакупок см. 14 реформу в разделе «Исполнительная власть».

42 Пример: https://agregatoreat.ru/

26. Унифицируйте антикоррупционные требования к госсектору

Сейчас на многие государственные организации не распространяются требования ФЗ «О противодействии коррупции». Например, конфликт интересов сотрудников государственных и муниципальных некоммерческих организаций на данный момент регулируется ст. 27 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», которые значительно урезаны в сравнении с положениями № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» как в части субъектного распространения (только руководитель (заместитель руководителя) некоммерческой организации, а также лицо, входящее в состав органов управления некоммерческой организацией или органов надзора за её деятельностью), так и в части процедуры его предотвращения и урегулирования. Нужно прямо распространить действие № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на все учрежденные органами власти НКО в том числе посредством унификации норм о конфликте интересов.

27. Составьте план приватизации всего по принципу «всё, что нельзя приватизировать – занести в список с обоснованием»

Поскольку недобросовестные госслужащие склонны использовать государственное имущество коррупционным путем, нужно максимально приватизировать имеющиеся активы. При этом очень опасно повторение приватизации 90-х, поэтому приватизация должна идти по заранее составленному плану, с чёткими правилами, максимально широким кругом привлекаемых покупателей. Защищённые от приватизации объекты должны иметь подробное публичное обоснование, почему их нельзя передать в частные руки – в первую очередь это касается оборонных предприятий. Часть объектов, имеющий статус стратегических, имеет смысл передавать в пользование на условиях ГЧП с сохранением права государства на распоряжение ключевыми объектами инфраструктуры. Публичное обсуждение такого плана станет ключевым аргументом для формирования общественного консенсуса, который позволит избежать ошибок приватизации 90-х.

28. Преобразуйте все имеющиеся у государства АО в ПАО, а оставшиеся ФГУП акционируйте

Существование архаичной нерыночной формы унитарных предприятий нельзя объяснить ничем иным, как стремлением выводить деньги из государственного бюджета через субсидии и пользоваться государственным имуществом для коммерческой деятельности на нерыночных условиях. Все унитарные предприятия должны быть акционированы. Причём акционерные общества должны быть публичными, чтобы внедрить самые современные стандарты корпоративного управления. Даже то имущество компаний, которое не будет передано в частные руки, нужно акционировать. Речь про оборонные АО и другие стратегически важные предприятия. В таких компаниях наличие совета директоров, корпоративной отчётности по стандартам акционерных обществ должно заметно улучшить качество управления и в конечном счёте снизить коррупционные издержки[43]. Поэтому антитренд на закрытие информации в публичных акционерных обществах (ПАО), превращение их в АО также нужно остановить и развернуть в сторону публичности.

29. Введите понятие публичного должностного лица

У нас до сих пор не существует единого понятия лица, на которое распространяются антикоррупционные требования, запреты и ограничения. Следует ввести такое унифицированное понятие для всех сфер присутствия государства. Это позволит унифицировать антикоррупционный контроль и добавить гражданам понимания, с кем они имеют дело. Необходимо создать открытый реестр публичных должностных лиц – с закрытой частью для деклараций служащих органов госбезопасности, – по которому каждый сможет проверить, является ли тот или иной человек наделённым публичной властью. Это особенно актуально для банков и других посредников, которые должны следить за отмыванием денег: при общении с высшими должностными лицами у них должна возникать особая настороженность, к ним должны применяться повышенные антиотмывочные требования.

43 https://transparency.org.ru/special/trac2018russia/docs/report-ru.pdf

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

30. Приватизируйте по плану путём открытого акционирования и публичной продажи контрольных пакетов. Установите предельную концентрацию таких пакетов в руках одного бенефициара

Особенность нечестной приватизации 90-х состояла, по мнению Анатолия Чубайса, «в необходимости вбить гвозди в крышку гроба коммунистов». Сегодня приватизация должна выполнить другие задачи: передать государственную собственность в эффективное управление, лишить коррупционной подпитки недобросовестных должностных лиц. В отличие от 90-х, сегодня в России достаточно капитала, который может участвовать в выкупе приватизируемых предприятий на открытых торгах. При этом нужно установить предельную концентрацию приватизируемых акций в руках одного бенефициара, дабы не создать новый класс олигархов. Реальная стоимость приватизируемых объектов может быть получена только с условием привлечения глобального капитала с учётом ограничений на его допуск к критическим объектам российской инфраструктуры и военно-промышленного комплекса.

31. Ликвидируйте специальные формы юрлиц для госорганизаций. Запретите исполнение подведомственными учреждениями функций госслужащих. Но не забудьте про субсидии

Несмотря на то, что под НКО обычно понимают именно неправительственные организации, государство в России активно использует эту форму для ухода от прозрачности распределения бюджетных денег. Например, по инициативе органов государственной власти создают автономные некоммерческие организации, субсидируют их из областных бюджетов и таким образом выводят бюджетные средства из-под общих требований к госзакупкам и прозрачности, закона о госслужбе, устанавливающего, кого и куда можно нанимать. Создание АНО объясняется тем, что из всех НКО они максимально приближены к коммерческой деятельности. АНО не вправе лишь свободно распределять прибыль – она должна идти на уставные цели организации. Зато всё имущество, переданное учредителями АНО, переходит в собственность организации. Деятельность АНО не подпадает не только под 44-ФЗ о госзакупках, но и под менее требовательный 223-ФЗ, регулирующий закупки госкомпаний. Фактически они сразу выпадают из-под регулирования, относящегося к государственным и муниципальным учреждениям.

Представляется, что все юридические лица, среди учредителей которых есть органы публичной власти, должны:

- иметь разработанное положение об осуществлении госзакупок, которое обязательно должно быть опубликовано на сайте АНО и ее учредителя;
- действовать согласно 223-ФЗ по размещению закупок;
- публиковать исчерпывающие сведения об органах управления;
- соблюдать те же требования по раскрытию сведений, что и бюджетные учреждения;
- публиковать исчерпывающие годовые отчёты, исчерпывающий перечень которых должен раскрываться на сайтах правительства и региональных администраций;
- обязательно привлекать в органы правления АНО представителей общественности, а не только органов исполнительной власти – учредителей АНО, либо членов правительства.

В целом следует на практике уравнять частные и государственные НКО в возможностях претендовать на субсидии. Это позволит гражданам получать публичные услуги в НКО по выбору и разовьет разумную конкуренцию, которая является врагом любой коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

32. Последовательно уменьшайте долю госсектора, реализовывайте план приватизации

Вы не сможете продать всю собственность за один год, получив за неё справедливую рыночную стоимость. Вернее, сможете – и создадите новых олигархов. Это не отвечает одной из целей приватизации – снижению коррупции. Важно не сходить с маршрута и быть последовательными.

Если вы снова начнёте накапливать собственность, ваши усилия пойдут насмарку. Нельзя допускать увеличения доли государства в экономике. Можете, как в Грузии, закрепить это в Конституции или просто прописать законодательно. Главное, чтобы вновь не произошло смешения ролей установщика правил игры и собственно игрока. Допустимо при этом на законодательном уровне закрепить запрет на пересмотр итогов приватизации.

Правоохранительные органы

Правоохранительные органы – силовики – влияют на каждодневную жизнь всех россиян. От них зависит не только бытовая защищённость от мелкой преступности, но и защита частной собственности, что жизненно необходимо для роста экономики. Силовики не должны заниматься бизнесом, их служба и должна быть единственным источником дохода.

Краткосрочные и успешные реформы полиции, следствия, органов национальной безопасности укрепят уверенность избирателей в верности пути, по которому движется страна, как это произошло, например, в Грузии. Провал реформы силовых ведомств мгновенно вызовет глубокое разочарование во всех других реформах, как это произошло в Украине.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

33. Наберите новые экипажи дорожно-патрульной службы

ГИБДД не занимается обеспечением ежедневной безопасности на дорогах. Этим занимаются видеокамеры. ГИБДД занимается регулировкой перекрытий во время официальных кортежей, преследованием нарушителей, приёмом экзаменов на права, учётом транспортных средств. Часто ГИБДД называют одним из самых коррумпированных подразделений полиции. В чём особенность ГИБДД? Почему эта огромная структура существует отдельно внутри МВД? Нужно ли упразднить ГИБДД? Это сложный вопрос, к коррупции он не имеет прямого отношения. Зато есть смысл упразднить ДПС. И создать заново. По разным соцопросам, исследующим опыт взаимодействия россиян с органами власти[44], именно сотрудники ГИБДД занимают первые места среди взяточников. И в Грузии, и в Украине первым этапом реформы полиции был набор новой дорожной полиции – новых людей с новыми принципами работы и с нормальной зарплатой и материальным снабжением. В случае России необходимо улучшить снабжение дорожной полиции и немного увеличить зарплаты. Главная задача: набрать новых людей по открытому конкурсу, в том числе на руководящие должности. Ведь если новые патрульные придут под старое руководство, то быстро возобновятся коррупционные цепочки выплаты дани наверх, как это происходит сейчас.

Новая, честная дорожная полиция очень быстро улучшит имидж полиции в целом и укрепит уверенность избирателей в верности проводимого курса реформ.

34. Введите уголовное наказание за необъяснимое (незаконное) обогащение и торговлю влиянием[45]

Россия, вопреки популярному заблуждению, ратифицировала ст. 20 Конвенции ООН против коррупции. Однако речь там идёт о рассмотрении возможности криминализации незаконного обогащения – то есть ситуации, когда имущество должностного лица значительно превышает его законные доходы и лицо не может это разумно объяснить. Российские власти утверждали, что криминализация незаконного обогащения противоречит принципу презумпции невиновности в том смысле, что должностное лицо не обязано доказывать законность происхождения его имущества. На самом деле это и не требуется. В таких делах следователь должен доказать отсутствие законного источника нажитого имущества. Это очень сложно сделать – но и дела о незаконном обогащении обычно относятся к элитарной коррупции. Поэтому криминализация

44 https://www.levada.ru/2014/11/18/korruptsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/

45 Эта реформа, разумеется, касается всех уровней и ветвей власти. В данный раздел она помещена в силу наибольшей стилистической уместности – ведь именно силовики и будут такие дела расследовать.

незаконного (необъяснимого) обогащения вполне возможна. При этом следует сделать обязательной проверку на предмет незаконного обогащения после обращений партий, граждан и профильных НКО.

Нужно криминализировать и торговлю влиянием, т.е. ситуации, когда лицо пусть и не совершает никаких незаконных действий, но использует своё влияние для оказания недолжных преимуществ плательщику взятки. Недавно именно за торговлю влиянием был приговорен к реальному сроку бывший президент Франции Николя Саркози. Торговля влиянием напрямую влияет на ранее упомянутый админресурс – ведь зачастую бывшие должностные лица используют свои неформальные связи для удержания власти, не имея формальных полномочий[46].

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

35. Проведите открытый веттинг руководящего состава силовиков

Российская полиция не страдает от недостатка финансирования. Каковы же тогда реальные стимулы для коррупции? Ответ: в системе находятся люди, которые используют вверенные им должности для личного обогащения. Общественно-политический климат в стране уже изменился, но на должностях остались старые кадры. Значит, от них необходимо избавиться. Публичный веттинг должен пройти для всего руководящего состава правоохранительных органов, от начальников региональных управлений до руководителей департаментов центрального аппарата. Все лица, чьё богатство или послужной список вызывают сомнения, должны быть уволены. На их места необходимо набрать новые кадры на открытом конкурсе, причем на низовых должностях приоритет стоит отдавать людям без опыта работы в соответствующем ведомстве. Изменившееся руководство уже не будет требовать от подчинённых сбора коррупционной ренты. А значит, исчезнет ещё один стимул для коррупции.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

36. Установите систему взаимного сдерживания силовиков

Сейчас никакого взаимного сдерживания нет и в помине. Среди всех силовиков доминирует ФСБ. Пониже рангом СК, который вроде бы расследует должностные преступления сотрудников ФСБ и МВД, но в реальности имеет ограниченные возможности в том числе из-за отсутствия независимых от них оперативников – тех, кто реально собирает первичную информацию по делу. Есть, наконец, всеми притесняемые сотрудники МВД. Кроме того, существует прокуратура с довольно странным статусом: она надзирает за следствием, но не может давать ему никаких обязательных указаний.

Эту систему нужно перестроить, распределив баланс по принципу «камень-ножницы-бумага»: ФСБ расследует организованную преступность, включая ОПС в СК и МВД. СК расследует должностные преступления в ФСБ и МВД, при этом в составе СК нужно образовать структурно независимую службу оперативников с полным набором инструментов для оперативно-розыскной деятельности. МВД же расследует экономические преступления, в том числе в СК и ФСБ.

Такое сдерживание по принципу «камень-ножницы-бумага» заметно сократит пространство для злоупотреблений, поскольку обеспечит действенный взаимный контроль и повысит оперативную независимость силовиков[47].

46 Рекомендация vii Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf

47 См. также рекомендацию vi https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

Избирательные комиссии[48]

Независимые и профессиональные избирательные комиссии – основа честных, открытых и прозрачных выборов. Политическая коррупция, один из страшнейших видов коррупции, цветёт благодаря тому, что избиркомы обслуживают исполнительную власть соответствующего уровня. Но зачастую и текущий уровень компетенции членов избиркомов оставляет желать лучшего. Убийственное сочетание непрофессионализма и зависимости приводит к тому, что избиркомы часто становятся орудиями в коррупционной борьбе за власть. Предлагаемые реформы помогут преодолеть эти проблемы. Работа в избирательных комиссиях должна стать обычным видом занятости, а не работой для отставных бюджетников. Связи избиркомов с госсектором должны быть минимизированы, а сами они должны быть избавлены от противоречивой функции финансового контроля за партиями, которые их же и назначают.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

37. Повысьте оплату труда членов избиркомов, минимизируйте число бюджетников среди председателей УИК

В настоящий момент члены УИК с правом решающего голоса получают довольно небольшое вознаграждение – 5–10 тысяч рублей за одни выборы. С учётом требований к специальным знаниям, навыкам и общей утомительности желающих старательно выполнять эту работу за деньги мало. В основном членами УИК заставляют становиться бюджетников, которыми легко управлять. Решение – заметно повысить оплату труда членов УИК, чтобы привлечь туда лиц, не связанных с государством. Кроме того, необходимо минимизировать число бюджетников среди председателей комиссий всех уровней, поскольку именно через председателей подаются команды на фальсификации – крайне редки случаи инициативной фальсификации обычными членами комиссий. Эти меры помогут заметно снизить административное давление на комиссии.

38. Передайте финансовый контроль за партиями антикоррупционному агентству

Избиркомы на выборах соответствующих уровней осуществляют контроль за финансами партий и кандидатов. Однако мало того, что такой контроль политизирован в силу природы избирательной комиссии – у ревизионных комиссий избиркомов, особенно уровня территориальных комиссий, иногда просто не хватает компетенций для проведения таких проверок. Необходимо передать финансовый контроль агентству по предотвращению коррупции, которое обеспечит внепартийный контроль за избирательными фондами и партиями и будет иметь достаточную экспертизу для такого контроля (см. раздел «Антикоррупционные органы»).

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

39. Устраните связи избиркомов с госсектором

В долгосрочной перспективе члены избиркомов, особенно уровня территориальных (муниципальных) комиссий и выше, должны утратить какую-либо связь с госсектором. Это должны быть либо профессиональные администраторы выборов, либо представители политических партий. Бюджетники должны остаться только на уровне участковых комиссий, но и там желательно уменьшать их присутствие, где это возможно.

48 Предупреждение о возможном конфликте интересов: автор является членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Омбудсмены

Институт омбудсменов – уполномоченных по правам разных групп населения – на первый взгляд не имеет отношения к коррупции. Казалось бы, причём тут вообще права человека? На самом деле коррупция прямым образом подрывает их реализацию. Вы не можете записаться на обследование МРТ, потому что купленный с откатом некачественный медицинский аппарат быстро сломался – нарушено право на медицинскую помощь. Вашему ребенку не выдают учебники в школе, которые ему положены в рамках права на образование, потому что учебников купили меньше по завышенным ценам. Цены в магазинах растут, потому что фермеры вынуждены платить взятки из-за новых строгих санитарных правил. Всё это – последствия коррупции, которые нарушают права на здравоохранение, образование, защиту от бедности. Омбудсмены могут заметно усилить все остальные институты, поскольку они облечены, как правило, государственным статусом, тесно связаны при этом с гражданским обществом, но не должны быть политизированы, в отличие от законодательной власти.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

40. Сократите число омбудсменов

Кто знает, сколько сейчас в России омбудсменов? Два? Три? На самом деле более 250: уполномоченные по правам человека, ребенка и бизнеса есть в каждом регионе. Во многих из них они, по-видимому, занимаются имитацией активной деятельности. Зачем? Это только раздражает граждан, вызывает обоснованные сомнения в их необходимости. Разве дети и бизнесмены, для которых предусмотрены отдельные омбудсмены, не такие же люди, как и все остальные? Чем больше бюрократия, тем больше вариантов для коррупции – а у того же бизнес-омбудсмена есть определённые полномочия, которые могут быть интересны в качестве объектов подкупа. Мало в каких странах мира есть такое разделение между омбудсменами[49]. Достаточно оставить на федеральном уровне одного уполномоченного, аппараты других слить с ним, сократив администраторов. Можно при этом открыть региональные филиалы федерального омбудсмена. На субъектовом уровне регионы сами будут решать, нужны ли им такие люди: здоровая конкуренция возникнет между федеральным и региональным омбудсменом, если они будут независимы друг от друга.

41. Измените полномочия омбудсменов, дайте им право выносить предписания

Звучит странно после предыдущего пункта? На самом деле речь не идёт о даче обязательных полномочий омбудсмену. Даже в Швеции у него нет обязательных к исполнению актов реагирования. Омбудсмен работает силой своего авторитета. Применительно к коррупции мы не всегда можем доказать нечестное поведение должностного лица. Однако омбудсмен может выдать предписание об устранении нарушения – и угроза выдачи такого предписания сама по себе послужит стимулом для чиновника покинуть должность. Омбудсмен сможет за счёт своего авторитета действенно воздействовать на прозрачность госвласти. Сейчас никто не мешает, конечно, омбудсмену просто направить своё письмо. Однако реакция на предписание, где есть указание на проблемы с требованием их решить, наверняка изменит отношение чиновников к таким письмам.

При этом давать властные полномочия омбудсменам даже опасно. Антикоррупционное бюро Украины обвиняло омбудсмена Людмилу Денисову в торговле своей квотой назначения в Высший совет правосудия Украины в обмен на защиту от уголовного преследования[50]. Неизбежно будут скандалы в переходный период и в России, если дать омбудсмену какую-то реальную власть. Отсутствие властных полномочий – гарантия, что пост омбудсмена не будет привлекательным для желающих извлечь из него коррупционную ренту.

49 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8110
50 https://hromadske.ua/ru/posts/pravozashitniki-trebuyut-rassledovat-dejstviya-ombudsmena-denisovoj

42. Передайте омбудсменам организацию бесплатной юридической помощи

Очень часто граждане попадают в коррупционные ситуации, когда не знают своих прав. Государство должно заниматься просвещением, но для быстрых побед нужно, чтобы люди могли быстро и качественно разобраться в правовой ситуации. Применительно к антикоррупции граждане должны иметь возможность получить качественную правовую помощь в сфере публичного права.

Сейчас бесплатной юрпомощью занимается каждый субъект самостоятельно, а круг лиц, которые могут за ней обратиться, довольно узок. Думается, что передача бюро юрпомощи федеральному омбудсмену решит сразу несколько проблем. Во-первых, его финансирование не будет зависеть от бедности конкретного субъекта. Во-вторых, омбудсмены смогут помогать всем обратившимся, если их кейс несет явную публичную значимость – консультируя, оперативно реагируя (те же предписания, переписка с уполномоченными органами). В-третьих, объединение позволит установить единые стандарты правовой помощи, перераспределять нагрузку на юристов между разными субъектами. Сейчас вы вряд ли сможете найти даже список провайдеров бесплатной юрпомощи в вашем субъекте. Регионам при этом никто не запрещает создать свои собственные бюро, которые ровно так же будут конкурировать с федеральным. Можно в качестве альтернативы подумать о введении сертификатов на юридическую помощь, которые омбудсмен будет выдавать.

В результате граждане станут меньше попадать в коррупционные ситуации, получив более доступную бесплатную юридическую помощь.

Счётная палата

Сегодня Счётная палата (СП) – возможно, один из самых эффективных органов власти в России. Однако и ей нужны определённые реформы, которые тесно связаны с политикой. Всё-таки российская Счётная палата, как и во многих странах, изначально задумывалась как орган парламентского контроля – тот орган, который следит, как исполняется принятый парламентом бюджет, причем следит независимо от исполнительной власти. Поэтому СП должна подчиняться лишь парламенту, при этом официально закрепив антикоррупцию в качестве приоритета своей работы.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

43. Усильте подотчётность СП ФС, устраните президентский контроль над ней

СП – это орган парламентского контроля над бюджетом, который парламент утвердил. Так почему же в своей работе она ориентируется на поручения президента? У него есть своё контрольное управление. Президент не должен вмешиваться в работу СП. Все её аудиторы должны назначаться исключительно Федеральным собранием. И подотчётна она должна быть только федеральному парламенту. Тогда другие органы власти всегда будут знать, что СП не сдержана какими-либо внешними факторами при проведении проверок.

44. Закрепите приоритет антикоррупционной направленности работы СП

Коррупция – одна из основных угроз для целевого расходования бюджетных средств, угроза исполнения бюджета в принципе. Поэтому коррупция на законодательном уровне должна быть закреплена в качестве приоритета работы СП. Следует добавить право СП включать в свой план работы проверочные мероприятия, связанные с коррупцией, по обращениям граждан и организаций. СП должна в том числе сосредоточиться на разработке инноваций в сфере борьбы с коррупцией – в этом аспекте она будет конкурировать с антикоррупционным агентством, а конкуренция идей в этом контексте полезна. С учётом того, что СП представляет собой коллегиальный орган, нужно закрепить публикацию голосования аудиторов по вопросам работы СП, особых мнений аудиторов. В целом нужно публиковать больше ведомственных документов. СП будет флагманом по повышению открытости всех других государственных органов.

Антикоррупционные органы

Реформаторы почти сразу сталкиваются с тем, что огромную армию госслужащих невозможно быстро очистить от коррупции.

Бюрократия будет сопротивляться и саботировать преобразования. Особенно критично это при попытках расчищать коррупционные завалы старыми инструментами. В условиях развалённой старой инфраструктуры нужно быстро создать новую – антикоррупционную. Именно она способна запустить комплексный процесс очищения публичной власти – как при разбитых дорогах первым делом ремонтируют национальные трассы, ведущие к центрам экономической активности, ибо они запускают рост всей экономики.

Если перенести эту аллегорию на антикоррупционную карту, то ключевой антикоррупционной инфраструктурой должны стать антикоррупционное следственное бюро, прокуратура, суд и профилактическое агентство. Оперативное создание антикоррупционных органов обеспечит краткосрочные и видимые результаты антикоррупционных реформ для всех россиян – а значит, общественную поддержку реформ.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

45. Создайте антикоррупционное следственно-оперативное бюро

Вы не сможете расследовать элитарную коррупцию, подключая старые кадры, имеющие связи с коррумпированными политиками и чиновниками. Всё слишком повязано, переплетено. Распутывая этот клубок, вы потеряете годы. Элитная коррупция – от 1 миллиона рублей взятки или подкупа высших должностных лиц неимущественными выгодами – должна расследоваться новым следственным органом со своими оперативниками (внутренне независимыми от обычных следователей) и правом проводить оперативно-розыскные мероприятия (ОРМ). Оно не сможет увеличивать показатели антикоррупционных расследований за счёт мелких взяток, как это сейчас происходит в статистике[51]. Набор в этот орган должен быть открытым, а приоритет отдан людям, давно или никогда не работавшим в старых правоохранительных ведомствах. Бюро должно быть независимо от любых других ведомств и не входить в систему разделения властей. Его руководитель должен назначаться президентом (премьер-министром) по согласованию с парламентом, при этом кандидатуры должны быть отобраны на открытом конкурсе. Директора бюро нельзя будет уволить досрочно иначе как по совершению им коррупционного правонарушения.

46. Создайте антикоррупционную прокуратуру

Недостаточно создать антикоррупционное следствие: в суде обвинение должен поддерживать специальный прокурор. Расчищение старой прокуратуры также отнимет годы. А использование старых прокуроров в обвинении приведёт к развалённым делам, слитой информации, бесконечным скандалам – как в Украине. Поэтому нужно создать антикоррупционную прокуратуру с отбором и статусом как у антикоррупционного бюро. Антикоррупционный прокурор должен набираться на открытом конкурсе. Отобранные кандидатуры должны представляться генпрокурором президенту на утверждение. Возможности для снятия прокурора с должности также должны быть ограничены.

47. Создайте антикоррупционный суд

Важно правильно расследовать дело и поддерживать обвинение в суде, не менее важно, чтобы суд был честным и неподкупным. Иначе ваше дело будет болтаться несколько лет в старом районном суде, пока не истекут все сроки. Антикоррупционный суд должен рассматривать дела, подследственные антикоррупционному бюро. Набор туда также должен быть открытым, а сам он – иметь собственную апелляционную палату и в части кассации подчиняться лишь реформированному Верховному суду. Нецелесообразно создавать отдельную коллегию в ВС – набор нового ВС может затянуться, а проконтролировать набор в относительно небольшой антикоррупционный суд общественности будет заметно легче, чем в большой ВС РФ.

48. Создайте антикоррупционное профилактическое агентство

51 https://www.rbc.ru/society/30/04/2020/5e9daa0e9a794771cc07e9bd

Сейчас в России за формирование госполитики в области антикоррупции никто толком не отвечает. За всё, конечно, стандартно берётся президент, но также есть и Минтруд, и генпрокуратура. Необходимо сконцентрировать ответственность в одном органе, независимом ото всех. Этот орган должен не только вырабатывать госполитику в области антикоррупции, но ещё и проверять декларации, финансовые отчёты партий, а также заниматься всеми вопросами, связанными с конфликтами интересов. В настоящий момент эту функцию частично выполняет соответствующие управление президента.

Существующие нормы позволяют формировать комиссии по конфликту интересов в ведомствах таким образом, что решения могут приниматься только на основании голосов представителей органа власти, т.е. могут являться ангажированными. Решения комиссии необязательны к исполнению. Отсутствует ответственность для членов комиссии за недобросовестное осуществление своих полномочий. Правильно будет передать полномочия по надзору за конфликтом интересов специальному антикоррупционному агентству, независимому от органов власти, с достаточными ресурсами.

В то же время на уровне незначительных ситуаций конфликта интересов допустимо оставить полномочия у текущих комиссий. Однако при этом нужно закрепить, что чиновники не могут монопольно принимать решения в таких комиссиях, а их решения стали обязательными для руководителей органов власти при принятии решений.

Что касается деклараций и финотчетов партий, уровень экспертизы у уже помянутого агентства по предотвращению коррупции будет заметно выше, чем у прокуроров, проверяющих сейчас декларации, и ЦИК, являющегося политическим органом.

49. Создайте агентство по розыску, возврату и управлению похищенными активами

Через отмывание денег из России похищены десятки миллиардов долларов[52]. Очевидно, что львиную долю этих средств составляют деньги коррупционеров. Сейчас розыском этих активов (вроде бы) занимается Генпрокуратура, что вряд ли можно отнести к её профильной деятельности. Правильнее было бы передать эти функции специальному агентству, которое на основе вступивших в силу судебных решений искало бы спрятанные коррупционерами активы, вело бы переговоры по их возврату, а затем эффективно их продавало и пополняло казну. Такое агентство должно активно участвовать в международных инициативах по возврату активов вроде StAR World Bank.

Долгосрочные реформы (закрепляем устойчивость антикоррупционной инфраструктуры, 5–10 лет)

50. Упраздните антикоррупционный суд (см. 24 реформу в разделе «Судебная власть»)

52 https://thebell.io/strana-nalichnyh-kak-vlasti-10-let-borolis-s-obnalom-i-kto-pobedil

Политические партии[53]

Когда в 2012 году ГРЕКО[54] оценивала российское законодательство о финансировании партий, она отметила, что на федеральном уровне отсутствует какое-то единообразие в финансировании и проведении выборов. К 2016 году оценка ГРЕКО улучшилась, а законодательство стало менее запутанным и противоречивым. Однако по-настоящему понятных стандартов, связанных с партийным финансированием, у нас пока нет. Государство больше интересуют точечные изменения, направленные на всевозможные ограничения избирательных прав граждан.

Вообще политическая коррупция в нашей стране редко подвергается анализу. Сам этот термин для россиян малознаком. На деле политическая коррупция – один из самых страшных видов коррупции. С её помощью захватываются государства, целые народы оказываются в подчинении у коррупционеров, которые выкачивают из страны ресурсы и выводят их за рубеж.

Реформы должны обеспечить качественное изменение политической среды в России. Партии должны прекратить использовать административный ресурс, уличённые в этом политики должны исключаться из политической жизни. Контроль за фактической избирательной кампанией надо начинать заранее, а не за пару месяцев до старта избирательной гонки. Партии нужно освободить как от контроля со стороны крупного бизнеса и госсектора, так и от финансовой нестабильности.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

51. Обеспечьте прозрачность пожертвований партиям

Устанавливайте конечных жертвователей (см. первую реформу в разделе «Законодательная власть»). Финансовые отчёты партий и политиков публикуются в виде сканов, что сильно затрудняет работу с ними. Нужно обеспечить их полную машиночитаемость для обработки с использованием современных технологий[55].

52. Боритесь с админресурсом на выборах

Использование административного ресурса (официальных должностных лиц и бюджета органа административного образования, где правит партия) должно влечь за собой роспуск представительного органа соответствующего муниципалитета или региона с досрочными выборами и запретом на участие в них политической партии или кандидату, а также лицам, которые админресурс использовали. При этом не должны пострадать те депутаты, которые не имеют связи с политическими силами или лицами, использовавшими админерсурс – они должны попасть в следующий созыв автоматически. Расследовать факты применения админресурса должно антикоррупционное бюро.

53. Увеличьте сроки избирательной кампании

Сейчас многие партии начинают агитацию задолго до наступления трёхмесячного срока до дня выборов, а значит, их траты не отражаются должным образом в их финансовой отчётности. Более того, помогать партиям в агитации до официального срока предвыборной агитации могут и лица с совершенно непрозрачными источниками доходов. Необходимо расширить сроки избирательной кампании хотя бы до шести месяцев, чтобы все траты партий на агитацию и

53 См. также Рекомендацию i Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pd

54 Группа государств против коррупции – антикоррупционный орган Совета Европы. Оценивает исполнение членами группы европейских антикоррупционных стандартов – двадцати руководящих принципов борьбы с коррупцией (https://rm.coe.int/16806cc17c).

55 См. также Рекомендацию i Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf

иные предвыборные мероприятия были прозрачны для избирателей[56].

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

54. Расширьте государственное финансирование партий

Партии не должны быть зависимы от олигархов – они должны быть зависимы от своих избирателей. Каждая партия, которая набрала достаточно голосов для хотя бы одного мандата в Госдуме, должна получить за эти голоса финансирование. Госфинансирование партий способствует политической конкуренции, в условиях отсутствия давления на доноров партий это не приведёт к монополизации источников их существования.

При этом партии, получающие госфинансирование, должны проводить тендеры на портале госзакупок, чтобы их траты были прозрачными и распределялись на конкурсной основе. Кроме того, любые траты на сумму свыше 10 тысяч рублей должны находить отражение в финансовой отчётности партии, включая зарплаты партийных функционеров.

55. Стимулируйте гражданское финансирование партий, снижайте влияние крупного бизнеса, исключайте влияния госсектора

Граждане должны иметь возможность направлять часть уплачиваемого НДФЛ на пожертвование политической партии. Иные пожертвования должны давать право на налоговый вычет. При этом следует внимательно следить за тем, чтобы крупный бизнес не занимал слишком много места в структуре доходов партии: один бенефициар не должен формировать больше 20% партийного бюджета. Возможно, следует ввести аккредитацию в антикоррупционном агентстве доноров партий по аналогии с американской практикой political actions committees. И конечно, государственные предприятия ни под каким видом не должны жертвовать партиям – даже через несколько компаний-прокладок.

Медиа

Свободные медиа – гарантия общественного контроля за коррупцией. Именно через разнообразные медиа граждане узнают о происходящем в стране, медиа очень сильно влияют на формирование общественного мнения. Поэтому государство должно обеспечить независимые медиа, прежде всего СМИ, своей поддержкой. При этом крупные СМИ должны быть прозрачны для читателей. Медиарынок должен стать конкурентным и открытым.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

56. Поддерживайте грантами небольшие независимые СМИ в регионах

Небольшим СМИ в регионах очень сложно выжить в условиях падения доходов от рекламы. В то же время именно они освещают коррупцию на местном уровне. Местным блогерам, как правило, не хватает ресурсов и профессионализма, чтобы заменить СМИ в этом качестве. Федеральное правительство должно поддерживать такие СМИ грантами на конкурсной основе.

57. Поддерживайте грантами журналистские расследования

Расследования медиа о коррупции неизменно привлекают большое внимание общества к таким кейсам и способствуют общественному просвещению о нарушениях со стороны должностных лиц. При этом коммерческая составляющая расследований сомнительна, если только такие расследования не являются заказными. Федеральное правительство должно поддерживать расследовательские СМИ грантами на конкурсной основе.

56 Рекомендация ix Темы II https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-3.pdf

58. Обеспечьте медиа широкий доступ к информации

Медиа являются той формой, через которую граждане узнают о всех значимых событиях своего района, региона, всей страны. Доступ к государственной информации для СМИ критически важен. Основания для отказа в предоставлении информации СМИ должны быть более строгими, чем для обычных граждан – по умолчанию следует рассмотреть возможность рассекречивания любой информации по запросу СМИ.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

59. Раскройте конечных бенефициаров, доноров всех крупных СМИ

Граждане имеют право знать, кто финансирует и контролирует крупнейшие СМИ, которые формируют общественную повестку в России. Раскрытие бенефициаров компаний обязательно и для СМИ, имеющих юридическое лицо в России.

Гражданское общество

Сейчас российский государственный аппарат старательно делает всё, чтобы выдавить гражданское общество в сферу социалки и прочих «неполитизированных» вопросов. Однако гражданское общество играет важнейшую роль в противодействии коррупции. Именно оно вскрывает коррупцию на низовом уровне, предоставляет независимую экспертизу и в конечном счёте помогает властям выявлять и пресекать коррупционные явления. Необходимо отменить бессмысленные репрессивные законы в отношении НКО, при этом стимулируя их антикоррупционную деятельность. НКО должны принимать активное участие в формировании новых антикоррупционных органов власти, контролировать конкурсы на должности в них. При этом НКО должны быть прозрачными и стать локомотивом в вопросах антикоррупционного просвещения[57].

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

60. Отмените закон об иностранных агентах

Законодательство об иностранных агентах осложняет любую антикоррупционную деятельность НКО, финансируемых из-за рубежа. При этом оно никак не позволяет обеспечивать прозрачность влияния иностранных государств на политику через гранты – не видно, чтобы финансируемые, к примеру, Китаем НКО признавались иностранными агентами. Способы обхода этого закона иностранными правительствами имеются. Закон об иностранных агентах не выполняет своих декларируемых функций и должен быть отменён.

61. Стимулируйте гражданские антикоррупционные инициативы

По всей России существуют инициативные группы граждан, борющиеся против точечной застройки, некачественных дорог, воровства в медицине. Государство должно поддерживать такие инициативы, поскольку они укрепляют местное гражданское общество и обеспечивают дополнительных акторов в деле борьбы с коррупцией. Целесообразно разрешить гражданам жертвовать часть своего НДФЛ НКО по выбору, причем приоритет отдавать наиболее прозрачным и подотчётным.

62. Широко привлекайте НКО к вопросам антикоррупции, введите их в конкурсные комиссии

Отбор в новые органы власти невозможно провести силами одних чиновников и депутатов. Экспертные НКО должны также принимать в них участие, отсеивая недобросовестных участников. Так, Общественный совет добропорядочности в Украине отсеял свыше половины кандидатов в новый Верховный суд, ранее одобренных Высшим советом правосудия. Участие НКО в формировании органов власти усилит их прозрачность и подотчётность обществу.

57 См. также Рекомендации i-ii https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

63. Повысьте финансовую прозрачность НКО

Государство сейчас давит только на финансируемые из-за рубежа НКО. Но вообще-то финансируемые непонятными деньгами внутри страны НКО куда более опасны и загадочны. Кто знает, как финансируется Фонд Ахмата Кадырова? А группы региональных фондов поддержки и развития – доноров Единой России? Стандарты прозрачности должны быть одинаковыми для всех: кто сколько получил, от кого и на что потратил. Важно не то, из какой страны финансирование, а то, кто именно финансирует и на какие цели эти деньги тратятся. Общая прозрачность всех НКО обеспечит их неиспользование для нечестных целей.

64. Системно проводите антикоррупционное образование

Конкурсы антикоррупционных рисунков – это, конечно, хорошо, но всё же антикоррупционное образование должно быть системным. Министерство просвещения совместно с антикоррупционным агентством должно разработать методические материалы о том, как именно коррупция влияет на нашу каждодневную жизнь, как коррупция убивает, почему правильно и не стыдно заявлять о коррупции. Эта пропаганда (в хорошем смысле) должна вестись везде: от детского сада до офисов и предприятий. Сложно выбрать честный формат разговора. Но в изменившемся политическом климате не будет поводов для такого лицемерия.

Бизнес

С одной стороны, бизнес в России испытывает постоянное давление со стороны государственной власти. Многие должностные лица рассматривают бизнес как дойную корову, способную принести неформальную ренту за защиту и покровительство[58]. Восприятие бизнесменов как спекулянтов, нечестных на руку дельцов только укрепляет прогосударственный подход чиновников, судей, общества в целом. С другой стороны, и сами бизнесмены не против воспользоваться коррупционными механизмами: распилить госконтракт, посадить конкурента[59].

Обеспечение честности государственного аппарата невозможно без реформ, направленных на честность бизнеса. Нужно снизить регуляторное бремя, стимулировать правовые способы решения проблем бизнеса и при этом положить конец использованию частных компаний как прокладок для коррупционеров.

Краткосрочные реформы с быстрым результатом (срок проведения максимум 12 месяцев после открытия окна возможностей)

65. Введите реестр конечных бенефициаров юридических лиц, включая НКО

Анонимные компании – удобнейший инструмент для коррупционеров[60]. На них оформляется необъяснимо дорогая недвижимость, на их счета перечисляются взятки, в них трудоустраивают родственников чиновника для получения зарплат-взяток.

Сейчас в России каждая компания формально обязана хранить информацию о своих бенефициарах – лицах, которые контролируют более 25% уставного капитала компании или могут контролировать её действия. Однако на практике неизвестно, насколько достоверна хранимая компаниями информация: никаких регулярных проверок не проводится. Более того, непубличность и рассредоточенность этой информации исключает какой-либо общественный контроль в этой сфере.

Чтобы покончить с анонимными компаниями, записанными на номинальных учредителей,

58 https://ngs.ru/text/business/2019/07/21/66164224/
59 https://www.interfax.ru/russia/677885
60 https://www.ft.com/content/eb76acdc-054b-11ea-a984-fbbacad9e7dd

необходимо создать публичный реестр конечных бенефициаров юридических лиц, причем внести в него не только коммерческие, но и некоммерческие организации (см. подробнее раздел «Гражданское общество»). Юрлица обязаны будут вносить туда своих бенефициаров, а граждане будут иметь возможность легко проверить, под чьим контролем на самом деле работает та или иная компания. Конечно, сначала туда массово будут заносить подложные сведения. Однако бдительный общественный контроль с государственными санкциями неизбежно приведёт к уничтожению подобной практики. Суровые наказания за сокрытие бенефициаров обеспечат полную прозрачность бизнесов, а значит, заметно снизят риски использования компаний в качестве прокладок для коррупционных схем. В конечном счёте привлекательность бизнеса для коррумпированных чиновников снизится.

Среднесрочные реформы (делаем изменения необратимыми, закончить за 3–5 лет)

66. Дерегулируйте экономику

Коррупцию провоцируют требования, которые невозможно выполнить. Дело не только в уровне требований СанПиН к прожарке омлета или необходимости держать разные виды ветоши для рукомойников на кухне кафе. Зачастую невыполнимы требования пожарной безопасности из-за конструктивных особенностей зданий, защиты персональных данных в виде сбора бесконечных согласий граждан на их обработку и т.п. Пересмотр регуляторных ограничений путём регуляторной гильотины не вызвал у бизнеса большого энтузиазма, поскольку контроль за процессом (прожарки омлета) всё ещё превалирует над результатом (отсутствие отравлений после употребления приготовленного омлета).

Государство должно стремиться оставить только те требования, которые можно проконтролировать по результату. Тогда снизятся и стимулы для коррупции: взятки не будут давать просто потому, что инспектор предъявил бизнесмену глупые и неразумные требования. Уменьшится уже много раз упоминавшаяся в докладе коррупционная рента.

67. Стимулируйте решение споров в судах, улучшайте исполнение их решений

Многие нападки правоохранителей на бизнесы спровоцированы их же конкурентами. Нередки случаи заказного возбуждения уголовных дел, организации силового проведения оперативных действий силовиков с целью устрашения, выемки техники по заявлениям со стороны конкурентов по бизнесу или даже бывших бизнес-партнеров. Конечно, и сами правоохранительные органы ведут себя недобросовестно, когда возбуждают уголовные дела по явно необоснованным сообщениям с целью получить коррупционную ренту с бизнесменов. Однако зачастую такие нападения спровоцированы невозможностью эффективно решить свои проблемы правовыми способами. Арбитражное правосудие очень перегружено, при этом качество выносимых арбитражными судьями решений часто вызывает вопросы. Поэтому суды по коммерческим делам должны быть реформированы (см. подробнее раздел «Судебная власть»).

Отдельная проблема – исполняемость решений. Необходимо стимулировать приставов повышать процент исполняемости, вернув отменённое в 2004 году вознаграждение в виде процента от исполнительского сбора. Кроме того, правильно было бы ввести институт частных судебных приставов по имущественным делам по аналогии с частными нотариусами и адвокатами. У бизнесмена будет выбор: либо воспользоваться более дешёвыми, но долгими услугами государственных приставов, либо обратиться к более дорогим коммерческим, которые всё сделают намного быстрее, но и дороже. Во всяком случае, услуги частных приставов будут явно дешевле заказного уголовного дела.

Таким образом исчезнут экономические стимулы для подкупа официальных лиц, а в отсутствие спроса исчезнет и коррупция в этой сфере. Отсутствие необходимости в подобных услугах уменьшит коррупционное сращивание бизнеса и власти.

68. Стимулируйте антикоррупционный комплаенс

Во всём мире комплаенс – меры по соблюдению законодательства – улучшает положение компании в случае выявления

нарушений контролирующими органами. В России редкие случаи учёта судами таких мер[61] в массе своей не приводят к смягчению наказания.

Это неправильно. Нужно на уровне закона закрепить, что принятие компаниями реальных мер по стимулированию внутренних заявителей о коррупции, обеспечению честности тендеров компании, закреплению антикоррупционных оговорок в договорах и прочих, направленных на выявление коррупционных практик, должно учитываться при определении наказания, например, за дачу взятки сотрудником компании в её интересах, даже когда компания не сообщила сама об этой взятке. Стимулирование таких мер само по себе заставит компании более активно предотвращать коррупционные практики в коммерческом секторе и, в свою очередь, снизит уровень как бизнес-коррупции, так и участия компаний в подкупе официальных лиц. Ориентиры компаниям по построению внутренне честного бизнеса могут дать стандарты Торгово-промышленной палаты, разработанные с участием широкого круга заинтересованных лиц[62].

69. Сократите государственное участие в экономике

Бизнесу нужно передать значительно число государственных предприятий, чтобы изъять то количество денег, которые государство может получить путем подыгрывания своим субъектам, нарушая справедливость правил игры. Подробнее см. раздел «Публичный сектор».

70. Введите реальную ответственность банков и нефинансовых посредников

Недавнее исследование «Трансперенси» показало, что мало кого из риэлторов волнует то, что грязные деньги собираются провести через них, чтобы отмыть через рынок недвижимости[63]. Думается, что ненамного лучше ситуация у нотариусов и адвокатов, хоть их деятельность и лицензируется. Несоблюдение антиотмывочных правил должно повести за собой запрет на профессию. Саморегулируемые организации (СРО) нотариусов, адвокатов и других посредников должны нести коллективную ответственность за все случаи отмывания денег через их членов – иначе у них не будет достаточных стимулов для такого надзора. Хотя риэлторы и не имеют своих СРО, они взаимодействуют с другими посредниками, прежде всего банками. Тогда коррупционеры не смогут реализовать свои нечестно нажитые богатства, а бизнесы – обогащаться за счёт грязных денег, не будут втягиваться в порочный круг зависимости от обслуживания коррумпированных должностных лиц[64].

Что касается банков в отдельности, то их комплаенс – соблюдение требований регуляторов и законодательства в целом – должен иметь чёткую антиотмывочную направленность. Банки сейчас зачастую исключительно формально интересуются, является ли чиновником их клиент, получающий подозрительно большие транзакции. Несоблюдение правил антиотмывочного комплаенса должно стать основанием для отзыва лицензии.

61 Предусмотрены ст. 13.1 ФЗ «О противодействии коррупции».

62 В качестве ориентира также см. рекомендации Совета Европы https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8515

63 https://transparency.org.ru/research/v-rossii/ne-vse-rossiyskie-rieltorskie-organizatsii-soblyudayut-antiotmyvochnoe-zakonodatelstvo-issledovanie-transperensi.html

64 Рекомендация xxvi https://transparency.org.ru/special/greco/docs/greco-1-2.pdf

ЕКАТЕРИНА МИШИНА

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ – SINE QUA NON ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Judicial independence doesn't happen all by itself. It's tremendously hard to create, and easier than most people imagine to destroy[1].

Сандра Дэй О'Коннор, судья Верховного суда США

Личная независимость судей как одна из основ их правового статуса

Обществу, если оно хочет иметь беспристрастный и справедливый суд, хочет доверять ему, иными словами, хочет иметь правосудие, необходимо согласиться с тем, что судья должен быть ограждён, защищён гораздо более сильными и многочисленными гарантиями, нежели депутат, министр, губернатор, а в чём-то и сам глава государства.

Такое утверждение естественным образом вытекает из того, что суд, правосудие представляет собой совершенно особый социальный феномен, правосудие не может считаться лишь одной из «государственных функций». Это вообще не функция, это миссия[2].

Основу правового статуса судей составляет ряд основополагающих принципов, закреплённых в конституциях большинства современных государств. В первую очередь это знаменитые пять «Н»: независимость, несменяемость, назначаемость, неприкосновенность, несовместимость (судьи не могут совмещать пост с иной работой, кроме преподавательской и творческой). Эти принципы не только определяют правовой статус судей – они тесно взаимосвязаны друг с другом. Независимость, пожалуй, наиболее фундаментальный из них: «В той или иной или иной форме (по большей части прямо) он провозглашён почти всеми конституциями. Наиболее известна формула "Судьи независимы и подчиняются только закону". В сущности, и пожизненное назначение, и несменяемость подчинены задаче обеспечения независимости судей и их высокого профессионализма»[3].

Независимость суда состоит из двух взаимосвязанных элементов – независимости судов и личной независимости судей. Американский судья Уильям Биртлс подчёркивает: «Эта двуединая сущность независимости суда означает, что только совместно независимость судов и личная независимость судей в состоянии гарантировать независимость судебной ветви власти»[4].

Российские правоведы также полагают, что принцип независимости судей ни в коей мере нельзя рассматривать в отрыве от принципа институциональной независимости судов. Как отмечает Е.Б. Абросимова, «и авторы международных документов, и российский законодатель, с одной стороны, различают, а с другой, связывают в неразрывное единство независимость в институциональном аспекте этого понятия (или самостоятельность судебных учреждений и отдельных судей по отношению к другим государственным или общественным органам) и независимость судебной власти и её носителей в содержательном значении этого термина, или беспристрастность»[5].

1 https://www.law.ufl.edu/flalaw/2005/09/oconnor-defend-judicial-independence

2 М.А.Краснов, Е.А.Мишина. Открытые глаза российской Фемиды. Под общей редакцией Т.Г.Морщаковой. Москва, «Либеральная миссия», 2007, с. 126.

3 См. А.А.Мишин. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 17-оеиздание, «Статут», 2013.

4 Judge William Birtles. The Independence of the Judiciary. In " The World Rule of Law Movement and Russian Legal Reform".

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

Сиракузский проект принципов независимости судебной власти[6] так описывает составляющие независимости судебной ветви власти:

1. Каждый судья волен разрешать представленные на его рассмотрение вопросы в соответствии с его собственной оценкой фактов и его пониманием права и в отсутствие какого-либо ненадлежащего влияния, поощрения или давления, прямого или опосредованного, осуществляемого какой-либо стороной и по любой причине;
2. Судебная власть независима от исполнительной и законодательной властей и наделена компетенцией непосредственно или в порядке пересмотра разрешать все вопросы судебного характера.

Эти два основополагающих элемента являются взаимозависящими. Ни один из них не является достаточным сам по себе[7].

Независимость судов, как правило именуемая «институциональной независимостью», нужна, чтобы «возвести защитную крепостную стену вокруг судебной ветви власти. Наличие такой стены предотвратит оказание законодательной и исполнительной ветвями власти влияния на то, как именно судьи осознают свою роль в качестве защитников Конституции и конституционных ценностей. Таким образом, судебная власть должна быть организационно независима. Она не должна быть частью исполнительной власти и не должна подчиняться административным решениям исполнительной власти»[8].

Именно с точки зрения институциональной независимости суда уязвима теория разделения властей Джона Локка[9]. Локк полагал, что государственная власть должна быть разделена на три обособленные ветви – законодательную (парламент), союзную (которой предоставляются все внешнеполитические полномочия) и исполнительную (правительство), в состав которой, по мысли Локка, включалась судебная власть. Данный дизайн встречается не только в трудах Локка, но и в конституционном нормотворчестве. Конституция СССР 1924 г. содержала предельно откровенную формулировку, закрепляющую статус Верховного суда СССР в качестве вспомогательного органа при Центральном исполнительном комитете СССР: «При ЦИКе Союза ССР учреждается Верховный суд»[10]. Подобная роль суда недопустима, и независимость судов является неотъемлемой и важнейшей частью системы разделения властей. На конституционном уровне проблема институциональной независимости судебной власти впервые начала регулироваться после принятия в 1787 г. Конституции США[11].

Проблема личной независимости судей (decisional independence) является в высшей степени важной для любой страны, в которой наличествует политическая воля, направленная на обеспечение независимости суда. Личная независимость судей – ключевой фактор для независимости судебной власти. Более того – это конституционный принцип. В ряде государств он прямо закреплен в конституции, в других странах этот принцип выводится из текста Основного закона страны.

У судьи есть один начальник – закон, других начальников у судьи быть не может. С момента своего назначения судья должен действовать, не будучи зависимым от каких-либо внешних акторов

6 Draft Principles on the Independence of the Judiciary («Siracusa Principles»), prepared by a committee of experts convened by the International Association of Penal Law, the International Commission of Jurists, and the Centre for the Independence of Judges and Lawyers 1981.
7 Draft Principles on the Independence of the Judiciary («Siracusa Principles»).
8 Birtles, op.cit., p. 104.
9 Джон Локк, «Два Трактата о Правлении».
10 Статья 43 Конституции СССР 1924 г.
11 Е.А.Мишина. Из американского опыта обеспечения личной независимости судей. Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010, № 4, с. 119.

Личная независимость судьи означает, что при отправлении правосудия судья свободен от какого-либо воздействия, от любого внешнего влияния вне зависимости от источника, будь то родственники и друзья, стороны в процессе, общественность, другие судьи, в том числе и отвечающие за функционирование судебной системы(включаяпредседателясоответствующего суда), независимость от представителей других ветвей власти. У судьи есть один начальник – закон, других начальников у судьи быть не может. С момента своего назначения судья должен действовать, не будучи зависимым от каких-либо внешних акторов[12]. И личная независимость судьи означает, что вокруг него также должна быть возведена защитная стена, которая будет ограждать судью от возможности воздействия на принимаемые им решения посредством воздействия на условия его труда[13].

Американские судьи об истоках могущества судебной власти в США, самоидентификации и миссии судьи

В 2006 году, находясь на стажировке в Федеральном судебном центре США, я получила уникальную возможность провести опрос большой группы судей федеральных судов разных инстанций. Судьи отнеслись к перспективе поговорить с заезжим российским правоведом о проблемах judicial independence не просто с интересом, а с энтузиазмом. Двое судей, контакты которых у меня были, побеседовав со мной, поделились впечатлениями со своими коллегами, тем тоже было что сказать по этому поводу, так что пул респондентов начал формироваться сам собой. В результате на мои вопросы ответили 50 с лишним судей. Обобщённое пространное описание их ответов было опубликовано в 2007 г. в книге «Открытые глаза российской Фемиды». В сокращённом варианте представляю ответы судей в данной работе.

Что сделало судебную власть в США столь могущественной?

По мнению опрошенных судей, сила американской судебной власти проистекает из её корней, уходящих в историю обычного права[14] в Англии, где издавна судьи пользуются большим уважением. В Великой хартии вольностей[15] судья определен как человек, знающий правовые нормы и надлежащим образом их применяющий. В средневековой Англии быть судьёй было весьма почётно, благодаря этому и в американских колониях судейская должность изначально была довольно уважаемой.

Следующий источник могущества судебной власти в США – конституция Соединённых Штатов. Раздел 1 статьи III конституции США гласит, что «судебная власть Соединённых Штатов предоставляется одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, какие Конгресс может время от времени учреждать. Судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности до тех пор, пока ведут себя безупречно, и в установленные сроки получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время их пребывания в должности»[16].

12 Birtles, op.cit., p. 103.

13 Birtles, op.cit., p. 103.

14 *Характерной чертой обычного права является то, что оно создается судами, и его источниками являются судебные решения. Основанием для вынесения решения являются ранее вынесенные решения, или прецеденты. В этом состоит суть доктрины обычного права, именуемой* stare decisis.

15 Статья 45 Великой хартии вольностей (1215).

16 Конституция США 1787 г., перевод А.А.Мишина и В.А.Власихина (Конституция США: политико-правовой комментарий. Москва, «Международные отношения, 1985).

Ещё один отмеченный судьями фактор, обеспечивающий силу судебной власти, – наличие харизматического лидера во главе судебной власти страны. Именно харизматичный лидер, по мнению американских судей, способен на протяжении долгих лет обеспечивать эффективное взаимодействие судов с другими ветвями федеральной власти. Все опрошенные судьи с редким единодушием отметили ни с чем не сравнимую по важности роль, которую сыграл в укреплении авторитета судебной власти США ***Джон Маршалл, выдающийся американский юрист и государственный деятель,*** который более, чем кто-либо, преуспел в формировании американского конституционного права и сделал Верховный суд страны средоточием реальной власти[17].

Ещё одним камнем в фундаменте того глубокого почтения, которое вызывают служители Фемиды в англосаксонских странах, является то, что в отличие от стран реципированного римского права, судьи признаются творцами права. В странах англосаксонской правовой системы существует давняя традиция: judges make law (судьи создают право) – в тот момент, когда применяют на практике нормы права. Огромная роль принадлежит также прецеденту и доктрине stare decisis, а также концепции так называемых «присущих полномочий» (the concept of inherent powers), в соответствии с которой судья обладает властью уже в силу того факта, что он является судьёй[18].

Следующим весьма важным источником силы американской судебной власти стало **доверие общества к своей судебной системе.** Это доверие покоится на презумпции, что в целом судьи эффективны и не коррумпированы. Разумеется, эта презумпция не появилась сама собой. Она родилась в ходе реальной деятельности американских судей. Люди хотят, чтобы их жизнь направлялась и управлялась законом, и в этом они видят величайшую роль судов[19].

Американские судьи оценивают свою деятельность как миссию, направленную на служение обществу. Какова эта миссия?

Яркая черта американской правовой культуры – **самоуважение судей.** Блестящие юристы высочайшей квалификации, которые принимают решение надеть на себя судейскую мантию, могли бы заработать примерно в четыре-пять раз больше, занимаясь частной практикой. Тем не менее судейская должность для них является жизненным успехом. Опрошенные американские судьи отмечали, что они получают существенное интеллектуальное удовлетворение, являющееся фактором ничуть не меньшим, если не более важным, нежели высокая зарплата.

Весьма сильным побудительным мотивом для будущих судей является возможность сделать что-то важное для людей. Практически все кандидаты в судьи руководствуются этим. Быть судьёй – означает возможность сделать нечто действительно важное для своей страны. К этому надо прибавить и такой нередкий мотив, как возможность использовать свои знания и опыт для того, чтобы, по словам одного из опрошенных судей, «сделать систему лучше».

Конечно, не последним стимулом является и престиж: в Соединённых Штатах должность судьи означает венец юридической карьеры. Но сама престижность судейской профессии появилась в процессе того, что к ней стали стремиться высококвалифицированные юристы.

Огромная притягательность судейской должности (особенно должности федерального судьи) также и в том, что такая должность – гарантия стабильности. Федеральные судьи несменяемы: судья может быть смещён со своего поста только Конгрессом и только в порядке импичмента за совершение преступления или за грубое нарушение норм этики. В своей должности федеральные судьи пребывают пожизненно. Даже болезнь и невозможность принимать решения не могут служить основанием для смещения судьи с должности.

Ещё один фактор притягательности судейской профессии – самостоятельность судьи. Над американским судьёй нет начальника, кроме конституции и закона. Впрочем, формально «начальство» есть, но американские судьи не находятся в отношениях сюзеренитета – вассалитета с председателями судов и с должностными лицами вышестоящих судов. Вообще председатели американских судов не

17 М.А.Краснов, Е.А.Мишина. Открытые глаза российской Фемиды. С. 110.
18 Указ.соч., с. 119.
19 Указ.соч., с. 120.

обладают столь мощными и многочисленными полномочиями, как их российские коллеги. Вышестоящих судей тоже не опасаются, поскольку в США качество работы судьи не оценивается по числу решений, отменённых вышестоящими судами.

Судьям в Америке доверяют, их уважают и труд их ценят – в том числе и потому, что судьи сочетают профессиональный и жизненный опыт. В Штатах непросто найти судью моложе 35 лет. Средний возраст, в котором судьи начинают свою карьеру, – 40-45 лет. Это именно тот возраст, по достижении которого потенциальный судья успевает «заработать» необходимую степень общественного доверия, репутацию. Люди, принявшие решение надеть мантию, как правило, хорошо известны и глубоко уважаемы – и не только в силу своих профессиональных заслуг.

Все опрошенные судьи сделали акцент на необходимости большого жизненного опыта. Будущий судья должен ощущать себя достаточно зрелым и готовым для этой высокой должности. Более молодые кандидаты вполне могут испытывать страх, что они не будут оценены собратьями по цеху или же не смогут соответствовать своей должности.

Представители различных сфер юридической профессии, будь то прокуроры, адвокаты или корпоративные юристы, обычно являются специалистами в какой-то довольно узкой области. Судьи же именуют себя generalists – они должны быть в состоянии рассматривать вопросы из различных областей права.

Чтобы подготовить кандидата к вступлению в ряды судейского корпуса и превратить специалиста в генералиста, требуется особая подготовка. Наиболее важным является следующее: кандидат должен перестать рассуждать как юрист и начать рассуждать как судья. В отличие от обычного юриста, судья обязан исходить с позиций права вообще, права как высшей ценности, а не с позиций сиюминутной практичности, какой-то отрасли права или тем более с позиций одного закона. Другими словами, если юристу – не судье важно решить конкретную практическую задачу, то судье важно найти правду, позволить восторжествовать праву.

Набор необходимых для судьи качеств в обязательном порядке включает в себя: мужество, осознание своих действий, способность отделять свои личные чувства от сути рассматриваемого дела, любовь к праву, справедливости, терпение, решительность, доброту

По мнению опрошенных судей, набор необходимых для судьи качеств в обязательном порядке включает в себя: мужество, осознание своих действий, способность отделять свои личные чувства от сути рассматриваемого дела, любовь к праву, справедливости, терпение, решительность, доброту.

Кроме того, судья должен уважать людей и с равным вниманием разрешать все дела, которые поступают к нему рассмотрение. Ни в коем случае судья не должен считать, что какие-то дела представляют собой большую важность, а какие-то – меньшую.

Судье должно также быть присуще смирение: он не должен возноситься от сознания величия своего статуса. Именно поэтому судья должен быть готов к тому, чтобы давать толкование своим действиям, объяснять, почему он поступил именно так. Так, если судья говорит «нет», за этим «нет» не должен стоять подтекст: «Я – судья и не собираюсь комментировать собственные действия». Это должно быть: «нет, потому что…». Люди должны понимать мотивацию судьи – это один из факторов, поддерживающих общественное доверие к судебной власти.

Судья также должен быть наделен хорошими аналитическими способностями, т.е. быть в состоянии анализировать дело с разных точек зрения.

Для того чтобы достичь истинной беспристрастности, судья должен разрешать дела, не привнося в них никакого личностного аспекта, фактически забывая себя самого. Судья также должен уметь внимательно слушать людей и рассматривать факты в порядке, который приведет к надлежащим выводам. Судьи должны обращаться с людьми так, чтобы те чувствовали себя комфортно – для человека очень важно сознавать, что его выслушали и восприняли то, что он сказал.

Но судья должен не только слушать – он должен обладать способностью привносить ясность в ситуацию, разрешать сложные и запутанные дела, использовать весь накопленный им опыт и всю проницательность, коей данный судья наделен, с одной-единственной целью – вынести справедливое решение.

Судья должен также стремиться к объективности, понимать ограничения, на него налагаемые, и понимать людей, которые приходят к нему за помощью. Пуще всего судья должен стремиться избегать высокомерия и надменности – иначе он будет профессионально непригоден. Как замечательно выразился один из опрошенных судей, высокомерие – тот путь, следуя по которому, судья рано или поздно попадёт в беду. Перечисленные качества, по мнению самих же судей, и составляют понятие «хороший судья». Но есть одно, самое главное свойство, без которого судья никогда не будет судьёй в истинном смысле этого слова. Судья должен не только быть, но и ощущать себя независимым.

В высшей степени примечательно, насколько по-разному оценивают факторы, угрожающие личной независимости судей, американские служители Фемиды и их российские коллеги.

Вот основные угрозы, которые называли в ходе опроса американские судьи:

- выборный принцип замещения ряда судейских должностей (достаточно высокая вероятность вовлечения избираемого судьи в политику, риск стать зависимым от спонсоров избирательной кампании, мысли о перевыборах). Избираемый судья может начать сторониться сложных и противоречивых дел, которые могут потребовать вынесения непопулярного среди избирателей решения;
- угрозы со стороны законодательной власти. Конгресс и легислатуры штатов не только принимают законы, которые могут оказать негативное воздействие на судебную власть – они способны отреагировать на вынесенное судьёй решение принятием своих собственных законодательных решений;
- исполнительная власть, по мнению американских судей, угрозы для decisional independence не представляет.

Проблемы личной независимости российских судей

За подавляющим большинством российских судей тянется шлейф – не судейской мантии, а пережившего Советский Союз судейского менталитета. Норма о независимости советских судей, хоть и установленная Конституцией СССР 1936 г.[20], на практике работала ничуть не лучше других демократических норм сталинской Конституции. Советские судьи зависели от партийных и административных органов, от Министерства юстиции, от прокуратуры, от председателей судов, от вышестоящих судов. Советские суды изначально были встроены в репрессивную государственную машину.

За десятилетия советского строя сформировался особый советский судейский менталитет, на удивление живучий и трудноискоренимый. Спустя тридцать лет после развала СССР он по-прежнему является весьма заметным фактором; мутирует, обретает некие новые черты, но при этом сохраняет свою исконно советскую сущность. К основным атрибутам советского судейского менталитета относятся особая самоидентификация (судьи ощущают себя чиновниками, основной обязанностью которых является защита интересов государства при любых обстоятельствах. Миссия судьи как независимого арбитра и творца правосудия советскому судье непонятна), воздействие предшествующей карьеры (кандидатов на судейские должности старались отбирать из бывших сотрудников правоохранительных органов). Подобный принцип кадровой селекции активно способствовал формированию и следующего характерного признака советского судейского менталитета – обвинительного уклона (стремления во что бы то ни стало признать подсудимого виновным. Текст обвинительного заключения в подавляющем большинстве случаев являлся основой текста обвинительного приговора).

После интеграции в судейскую корпорацию у судей-новобранцев достаточно быстро наступала профессиональная деформация. Правила игры, действовавшие внутри советского судейского корпуса, требовали безоговорочного подчинения председателю, указаниям вышестоящих судов, должностных лиц административных и партийных органов и иных внешних акторов. Какие уж тут независимые арбитры…[21]

Риски, связанные с выборами, советским судьям были неведомы: народные судьи избирались населением, а судьи вышестоящих судов – Советами соответствующего уровня. Современным российским судьям подобные риски также не страшны: избираться на должность по закону могут лишь мировые судьи[22], но практикуется это нечасто. Российские судьи вряд ли видят какие-либо угрозы со стороны законодательной власти. Для них существенно более опасна власть исполнительная, а пуще всего власть президента, который еще в 2007 г. являлся единственным субъектом реальной политики в России[23], а с тех пор его власть только усиливалась.

В 2020 году президент стал не только руководителем исполнительной власти[24], но и единственным вершителем судейских судеб. Последнее слово по всем судейским назначениям принадлежало ему и раньше. Теперь же в силу конституционных поправок- 2020 президент РФ наделен полномочием вносить в Совет Федерации (30 членов которого назначаются президентом лично) представление о прекращении полномочий председателей Верховного и Конституционного судов РФ, их заместителей и судей обоих высших судов, а также председателей, заместителей председателей и судей кассационных и

20 «Судьи независимы и подчиняются только закону». Ст. 112 Конституции СССР 1936 г.

21 Подробнее см. Е.А.Мишина. Длинные тени советского прошлого. Москва, «Либеральная миссия», 2007.

22 Ст.6 ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» № 188- ФЗ от 17.12.1998.

23 М.А.Краснов, Е.А.Мишина. Открытые глаза российской Фемиды. С. 51.

24 Ст. 83 п. «б» Конституции РФ 1993 г. (с поправками 2020 г.): Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство правительством Российской Федерации.

апелляционных судов[25].

Проблема личной независимости судей в России и других постсоциалистических государств обладает существенными особенностями. Эта проблема, равно как и иные вопросы независимости судебной власти, были освещены в документе, получившем название «Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии». Сокращённо именуемый «Киевские рекомендации», данный документ впервые был представлен на экспертное обсуждение в июне 2010 г. на региональном совещании экспертов по вопросам независимости судебной власти, а затем вынесен на расширенное обсуждение в рамках конференции ОБСЕ в Варшаве в октябре 2010 г. По итогам детального изучения правовых систем и практического опыта, связанного с вопросами независимости судебной власти в указанных выше странах, были выбраны три темы, которые имеют особое значение в контексте независимости судебной власти и личной независимости судей:

3. вопросы судебного управления, в особенности советы судей, органы судейского самоуправления и роль председателей;
4. отбор судей – критерии и процедуры;
5. подотчётность судей и независимость при вынесении судебного решения.

«Киевские рекомендации» хороши в первую очередь тем, что в них чётко обозначены болевые точки, общие для государств, испытавших тяготы авторитаризма и тоталитаризма, – проблемы, сопряжённые с начальной стадией развития демократических институтов и с переходом к рыночной экономике. К сфере личной независимости судей относятся и трудности, связанные с адаптацией судей, получавших юридическое образование и работавших при социалистическом строе, к условиям и потребностям рыночной экономики. Одним из наиболее важных и трудно решаемых является вопрос об изменении правового сознания судейского корпуса: судьи должны наконец обрести понимание того, что обязанность их – творить правосудие, а не ассистировать государственным органам в осуществлении функций последних; осознать, что при рассмотрении дела они, судьи, не являются ступенькой в иерархической системе, но отправляют правосудие и делают это независимо, а не как подчинённые председателя суда или суда вышестоящей инстанции. Сохраняет актуальность и проблема самоидентификации судей по отношению к государству: многие судьи продолжают считать себя чиновниками, а не независимыми арбитрами, понимая своей основной задачей защиту интересов государства, и ведут себя соответственно[26].

В год 30-летия российской судебной реформы приходится с сожалением констатировать, что многие проблемы так и не решены, и в первую очередь проблема обеспечения личной независимости судей. В этом плане 2020 год тоже оказался роковым: поправки к Конституции России нарушили ключевые принципы статуса судей, ликвидировали принцип несменяемости судей и жалкие остатки судейской независимости. Судебная практика не просто не даёт повода для оптимизма – она недвусмысленно свидетельствует, что в многочисленных судейских головах уже давно сменились приоритеты, утверждённые в период демократических преобразований 1990-х.

25 Ст.83 п. «е.3» Конституции РФ 1993 г. (с поправками 2020 г.).

26 Екатерина Мишина. Sapienti sat. https://imrussia.org/ru/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE/1125-ekaterina-mishina-sapienti-sat

Поправки к Конституции России нарушили ключевые принципы статуса судей, ликвидировали принцип несменяемости судей и жалкие остатки судейской независимости

Закреплённая в Уголовном кодексе РФ его ключевая задача[27] (охрана прав и свобод человека и гражданина) постепенно превращается в мёртвую норму: как и в недобрые советские времена, судьи в уголовном процессе продолжают всеми силами защищать государство от граждан. В других сферах судопроизводства дело обстоит не лучше. Очень показателен пример Тверского суда Москвы: судьи этого суда Екатерина Коротова и Мария Москаленко в вынесенных ими определениях приравняли обжалование в судебном порядке действий государственных органов и их должностных лиц, непосредственно подчиняющихся президенту, к прямому либо косвенному вмешательству в деятельность президента, а также оценили попытки обжалования и предъявления исков к таким органам государственной власти как недопустимые и нарушающие основы конституционного строя России и принцип разделения властей.

Подобное истолкование судьями закреплённого в Конституции[28] права граждан обжаловать в суде действия и бездействие органов государственной власти – это не просто сигнал бедствия, который посылает принцип личной независимости судей. Это убедительное свидетельство того, что закреплённая в статье 2 Конституции норма «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» такими судьями попросту игнорируется – для них наивысшей ценностью является защита интересов государства. Ещё один весьма показательный кейс приключился в январе 2021 г. в Краснодарском крае, где судья Ленинского городского суда Роман Жметкин приравнял оказание юридической помощи участникам несанкционированного мероприятия к организации такого мероприятия. Тем самым судья Жметкин превратил реализацию конституционного права[29] граждан на получение квалифицированной юридической помощи в административное правонарушение. Эти и многие другие примеры свидетельствуют о том, что ситуация с личной независимостью российских судей не просто не улучшилась – она ухудшается.

27 Статья 2 ч. 1 Уголовного кодекса РФ 1996 г.
28 Статья 46 ч. 2 Конституции РФ 1993 г.
29 Статья 48 ч. 1 Конституции РФ 1993 г.

Об авторе

Екатерина Мишина – к.ю.н., советник юстиции I класса, независимый эксперт по конституционному праву, профессор Свободного Университета.

ЕКАТЕРИНА МИШИНА

ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

Специфика советских судов и особенности советского/ постсоветского судейского менталитета

Говорить о независимых судах в тоталитарном Советском Союзе, где фундаментальным был принцип единства власти, разумеется, не приходится.

Советская власть изначально рассматривала суды как карательные органы. Н.В. Крыленко, прокурор по особо важным делам и впоследствии нарком юстиции, открыто заявлял о том, что созданным в конце 1917 г. революционным трибуналам необходима полная свобода репрессий. Расстрелы были повседневной практикой, а ценность трибунала и его председателя определялась тем, в какой степени они оправдывали свое предназначение в качестве орудия террора[1]. Объявленный осенью 1918 г. красный террор стал «неотъемлемой частью официальной политики борьбы с контрреволюцией внутри страны и интервенцией за ее пределами»[2]. В.И. Ленин в письме наркому юстиции Д. Курскому весьма недвусмысленно сформулировал основную задачу советского суда: «Суд должен не устранить террор; обещать это было бы самообманом или обманом, а обосновать и узаконить его принципиально, ясно, без фальши и без прикрас»[3].

В установленной после революции 1917 г. системе органов государственной власти суды были вторичны по отношению к органам административным. Ст. 43[4] Конституции СССР 1924 г., закрепившая статус, порядок формирования и компетенцию Верховного суда СССР, создаваемого «в целях утверждения революционной законности», содержала предельно откровенную формулировку: «при ЦИКе Союза ССР учреждается Верховный суд». Как de jure, так и de facto Центральный исполнительный комитет СССР являлся вышестоящим органом для Верховного суда.

Развернутое описание судебной системы было дано лишь в Конституции СССР 1936 г. Там же впервые появляется термин «правосудие» и устанавливается, что правосудие осуществляется всеми структурными элементами советской судебной системы, от народных судов до Верховного суда СССР (ст. 102)[5]. Изменился и статус Верховного суда: теперь он учреждается не при каком-либо органе власти, а как отдельная структура. Вводится принцип выборности судей: народные суды избираются гражданами, а вышестоящие – Советами соответствующего уровня. Впервые на конституционном уровне устанавливается, что судьи независимы и подчиняются только закону (ст. 112). Но как и многие другие положения сталинской Конституции, на практике эти нормы не работали. На суды и на судей оказывалось серьёзное давление.

Во-первых, суды были вторичны по отношению к административным органам, от которых находились в сильнейшей зависимости. В не меньшей степени каждый суд зависел и от своего местного Совета народных депутатов, в том числе в сфере финансовых вопросов и социальных льгот. А судьи в СССР были одной из самых низкооплачиваемых юридических профессий и потому очень ценили разнообразные льготы.

1 Подробнее см. Н.В. Крыленко. Судоустройство РСФСР.//Москва. 1924.
2 См. Harold J.Berman. Указ. соч.
3 http://leninism.su/index.php?option=com_content&view=article&id=478:dopolneniy-k-ugolovnomu_kodeksu45&catid=84:tom-45&Itemid=53
4 Конституция СССР 1924 г.
5 http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958677/chapter/9/#1900

Наиболее сильное давление на судей оказывала коммунистическая партия. Большинство судей были членами партии или как минимум кандидатами: с одной стороны, членство в КПСС было необходимо и для избрания на судейскую должность, и для дальнейшей карьеры, с другой – становилось инструментом внешнего воздействия на судью, обеспечивая его управляемость. Все указания и инструкции, поступавшие из партийных органов, подлежали неукоснительному выполнению. В период «развитого социализма» сформировался феномен «телефонного права»: инструкции и указания, как правило, передавались судье через председателя суда.

При этом оправдательный приговор при советской власти рассматривался как происшествие чрезвычайного характера, стандартным последствием такого шага было написание двух объяснительных записок – на имя председателя соответствующего суда и в партийные органы. Как мы помним, советские суды с момента появления использовались как орудие уголовных и политических репрессий наряду с революционными трибуналами. Трибуналы в 1922 г. упразднили, и функция полностью перешла к судебным органам. В конце 1930-х годов суды уже имели четко оформившуюся репутацию карательных органов, чему немало поспособствовала деятельность «революционных троек», рассматривавших политические дела без какого-либо участия представителей защиты. Вопрос о необходимости защиты прав, свобод и законных интересов как рядовых, так и совсем нерядовых советских граждан просто не возникал. К тому моменту искажение правосознания и профессионалов, и обычных людей достигло стадии, когда факт ареста у большинства вызывал единую реакцию: арестован — значит, виновен. Именно тогда признание стало первейшим и наиболее важным доказательством. С учетом прямого указания закона на то, что суд «не стеснен никакими формальными доказательствами и от него зависит по обстоятельствам дела допустить те или иные доказательства или потребовать их от третьих лиц, для коих такое требование обязательно»[6], судьи, как правило, предпочитали признание всем иным видам доказательств[7].

Таким образом, суды и судьи зависели от многих внешних акторов. Ключевыми были административные органы, министерство юстиции, прокуратура, Советы народных депутатов соответствующего уровня, местные органы КПСС. Внутри судебной системы на них могли оказывать давление председатели судов, наделенные широчайшим кругом полномочий и выполнявшие функцию основного канала связи с судьями. Весьма сильное воздействие на судей оказывали и вышестоящие суды, в первую очередь Верховный суд СССР.

В результате у советских судей сформировался специфический менталитет. Его основные признаки – особая самоидентификация (судьи ощущают себя чиновниками, чья основная обязанность – защита интересов государства при любых обстоятельствах. Миссия судьи как независимого арбитра и творца правосудия советскому судье непонятна) и **воздействие предшествующей карьеры** (**кандидатов на судейские должности старались отбирать из бывших сотрудников правоохранительных органов**). Подобный принцип кадровой селекции способствовал формированию следующего характерного признака – обвинительного уклона (стремления во что бы то ни стало признать подсудимого виновным. Текст обвинительного заключения в подавляющем большинстве случаев являлся основой текста обвинительного приговора). **После интеграции в судейскую корпорацию у судей-новобранцев достаточно быстро наступала профессиональная деформация.** Правила игры, действовавшие внутри советского судейского корпуса, требовали безоговорочного подчинения председателю, указаниям вышестоящих судов, должностных лиц административных и партийных органов и иных внешних акторов[8].

Феномен советского судейского менталитета оказался на удивление живучим и трудноискоренимым. Вместе с советским подходом к отправлению правосудия он пережил Советский Союз и, к сожалению, продолжает существовать в ряде государств, ранее входивших в состав СССР.

6 Положение о Народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г., ст. 24.

7 Е.А. Мишина. Длинные тени советского прошлого. М., «Либеральная миссия», 2014, с. 45-46.

8 Указ.соч., с. 46-47.

Оценка достижений и неудач судебной реформы в России

Старт коренным изменениям в судебной сфере, направленным на преобразование советского суда в независимую ветвь власти, дала Концепция судебной реформы в России[9], опубликованная 24 октября 1991 года, когда Союз еще формально существовал.

Главные задачи реформы:

- модернизация советской судебной системы и превращение судов в самостоятельную и влиятельную силу, независимую от законодательной и исполнительной ветвей власти;
- адаптация судов и судей к новым социально-экономическим условиям;
- защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве;
- включение в действующее законодательство демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов;
- достижение достаточного уровня материально-технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений;
- надлежащее материальное, бытовое и социальное обеспечение работников судов и правоохранительных органов;
- обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности судов и правоохранительных органов.

При всех достоинствах Концепции нельзя не отметить и некоторые ее существенные изъяны. Миной, заложенной под судебную реформу (не единственной, но одной из мощных) оказалось умолчание о кардинальном изменении роли председателей судов[10]. И хотя большинство позиций Концепции, касающихся нового положения судей, было реализовано в Законе о статусе судей 1992 г., полномочия председателей судов в отношении судей были видоизменены совсем не в реформаторском аспекте: Закон о статусе ещё больше расширил их[11]. Тот факт, что необходимость реформирования роли председателей судов оказалась вне сферы внимания создателей Концепции, в итоге отразился на ходе реформы.

Профессор М.А. Краснов в анализе результатов реформы, который он сам именует «инвентаризацией», отмечает, что поначалу слова не расходились с делом и реформа в целом протекала в соответствии с основными положениями Концепции 1991 г.[12] Но несмотря на яркий старт, нельзя сказать, что становление суда как независимого института было одним из приоритетов власти. Довольно скоро реформа затормозилась. К середине 1990-х периферийность судебной реформы стала ещё более заметной. Новый всплеск внимания к судебной власти обозначился вначале2000-х. Но Краснов считает, что лучше бы такого внимания не было: ведь наряду с увеличением объемов финансирования судов и судебной деятельности и улучшением их материально-технического состояния в этот период установилась жесткая зависимость судебной власти от власти политической[13].

Оценивая результаты российской судебной реформы, следует отметить, что имеются ***существенные достижения***, в частности:

- в Конституции России закреплён принцип разделения властей. Суды получили статус независимой ветви государственной власти;
- приняты новые законы и процессуальные кодексы, регулирующие статус судов, судей и осуществление различных видов судопроизводства;

9 http://pravo.levonevsky.org/bazaru09/postanovi/sbor43/text43720/index.htm

10 Горбуз А.К., Краснов М.А., Мишина Е.А., Сатаров Г.А. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. // Санкт-Петербург: Норма.2010 С. 58.

11 Горбуз А.К. и др. Указ.соч. С. 56, 59.

12 К сожалению, дать ссылку на источник сейчас невозможно: доклад был размещен на сайте Центра содействия правосудию фонда ИНДЕМ, но в данный момент данный раздел сайта недоступен.

13 Горбуз А.К. и др. Указ.соч., с. 45.

- созданы органы судейского сообщества;
- учреждены органы конституционной юстиции – Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ;
- введен институт мировых судей;
- возрожден действовавший в России до 1917 года институт суда присяжных;
- значительно повышены и продолжают регулярно повышаться зарплаты судей;
- «суды постепенно преодолевают советскую традицию секретности деятельности любых органов государства и становятся всё более “прозрачными”»[14];
- существенный прогресс произошел в сфере исполнительного производства.

Отдельного и более подробного описания заслуживают достижения судебной реформы в том, что касается уголовного процесса. Его десоветизация и реформирование – одна из самых важных и самых сложных составляющих реформы. В Концепции 1991 г. необходимость реформирования уголовно-процессуального законодательства была отдельно акцентирована: именно при расследовании и рассмотрении в суде уголовных дел права человека должны быть защищены наилучшим образом. В результате к концу 1994 г. в России появилось три основных, конкурирующих между собой проекта УПК РФ. Наиболее прогрессивным был проект, подготовленный ГПУ администрации президента РФ, изначально предусматривавший такие важнейшие нововведения, как:

- применение заключения под стражу в качестве меры пресечения только по судебному решению;
- задержание подозреваемого до доставления его к судье для принятия решения о предъявлении обвинения и применении меры пресечения не более, чем на 48 часов;
- содержание обвиняемого под стражей в период следствия в течение не более двух месяцев с возможностью продления этого срока по решению суда еще на два месяца и, по решению вышестоящего суда, не более чем на месяц.

А вот проект УПК, подготовленный под эгидой Генеральной прокуратуры РФ, мало чем отличался от советского УПК 1964 г., сохранял все положения, наделявшие широкими полномочиями следователя и прокурора, и активно поддерживался всеми ведомствами, наделёнными правом ведения предварительного следствия (генеральная прокуратура, МВД, ФСБ). Наиболее умеренным был проект УПК, разработанный при Министерстве юстиции: это была попытка компромисса между двумя перечисленными ранее концепциями, более, впрочем, близкая к проекту ГПУ президента. Именно этот проект был рекомендован для взятия за основу и внесения в Государственную Думу для последующей доработки в комитете по законодательству. Процедура внесения проекта нового УПК затянулась, а вставшая на путь демократических преобразований Россия продолжала жить со старым УПК РСФСР.

В то же время дальнейшее применение старого УПК стало невозможным: закрепление новой Конституцией 1993 г. принципа правового государства вошло в противоречие со старыми нормами советского уголовного процесса. В связи с этим в ГПУ президента началась работа по введению ключевых норм готовящегося проекта УПК РФ в текст действовавшего на тот момент УПК РСФСР – адаптировать его к текущей ситуации и продлить его действие до принятия нового кодекса. Первые изменения были направлены на расширение полномочий защитника и установление судебного контроля за следствием. Впервые допуск защитника был разрешён с момента задержания, ареста или предъявления обвинения, в связи с чем стало возможным участие защитников на стадии предварительного расследования. Подозреваемые и обвиняемые получили защиту от незаконного воздействия со стороны следственных органов, а защитники приобрели ряд новых полномочий[15].

Огромную роль в реформе и десоветизации уголовного процесса сыграл Конституционный

14 Е.Б. Абросимова. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. // Москва: Институт права и публичной политики. 2002.С. 166.

15 Е. Мишина. Трудный путь к демократическому уголовному процессу. Институт современной России, 12 января 2012 года.

суд РФ. В 1995-2000 гг. КС принял более 20 постановлений, обязывавших законодателя вносить в старый УПК РСФСР различные прогрессивные изменения. Среди них ликвидация полномочия суда возбуждать уголовные дела по собственной инициативе (к примеру, в связи с обращением потерпевшего), признание исключительного права суда на применение такой меры пресечения, как содержание под стражей, и т. п. С учётом того, что страна продолжала жить по старому советскому УПК, вклад Конституционного суда в демократизацию и десоветизацию уголовного процесса был тогда поистине бесценен.

Многие статьи нового УПК РФ, принятого 18 декабря 2001 г. и вступившего в силу 1 июля 2002 г., ознаменовали собой масштабную победу прав человека и, в частности, прав обвиняемого. Практически все ключевые положения кодекса расширяли права суда и сокращали полномочия прокуратуры. Вот некоторые наиболее важные новации, изначально предусмотренные в новом УПК:

- санкционирование судом обыска и выемки в жилом помещении, а также применения заключения под стражу в качестве меры пресечения и продления срока заключения под стражу;
- новый кодекс ограничил первоначальный срок предварительного заключения двумя месяцами. Продление этого срока до шести месяцев требует нового решения суда. Тем самым был упразднен один из мощнейших рычагов давления на обвиняемых. Условия содержания в российских СИЗО неоднократно сравнивались с ГУЛАГом[16]; как сами заключённые, так и международные наблюдатели признавали, что пребывание в российском СИЗО равносильно пытке и зачастую представляет угрозу для жизни[17]. Длительное содержание в предварительном заключении активно использовалось, чтобы вынудить обвиняемого оговорить себя и/или дать необходимые следствию показания;
- ликвидация института дополнительного расследования, из-за которого обвинение раньше имело неограниченное время и несколько попыток для получения обвинительного приговора;
- сделка о признании вины: впервые в российской истории обвиняемым в совершении преступлений небольшой и средней тяжести, максимальное наказание за которые не превышает пяти лет лишения свободы, была предоставлена возможность избежать судебного рассмотрения их дела (а также нахождения в предварительном заключении);
- новый УПК ввёл в российскую судебную практику понятие залога;
- недопустимые доказательства: впервые в России судьи приобрели полномочия, позволяющие отводить доказательства, полученные с нарушением закона, объявляя их недопустимыми. В том числе недопустимыми признаются все доказательства, полученные в результате следственных действий с участием обвиняемого, если в ходе таких действий отсутствовал его защитник.

Все эти прогрессивные новации были введены в том числе под влиянием Европейской конвенции по правам человека и практики Европейского суда и в своем большинстве ранее не были известны российскому уголовному процессу. Такие положения кодекса, как задержание подозреваемого без судебного решения на срок не более сорока восьми часов и судебное санкционирование заключения под стражу, могут быть сами по себе названы в числе наиболее важных достижений судебной реформы в России[18].

Среди **основных неудач** судебной реформы в России можно назвать следующее:

- фактически судебная власть по-прежнему сильно зависит от исполнительной ветви власти;
- практика последних лет дает всё больше примеров того, как замысел законодателя искажается несоответствующими действиями правоприменителя.

16 https://www.csmonitor.com/1995/0501/01091.html
17 https://www.refworld.org/docid/3ae6aa571c.html
18 Е. Мишина. Трудный путь к демократическому уголовному процессу. Институт современной России, 12 января 2012 г.

Неадекватное применение ряда положений нового российского законодательства и избирательное правоприменение привело к совершенно неожиданным и весьма негативным результатам;

- вначале Конституционный суд России действовал как истинно независимый институт. К сожалению, многие решения КС, принятые в последние 20 лет, свидетельствуют о нарастающей политизации Конституционного суда;
- так и не была создана отдельная подсистема административных судов, хотя проект соответствующего ФКЗ был принят в первом чтении еще в ноябре 2000 года;
- изменения статуса судей КС в нарушение одного из фундаментальных принципов, обеспечивающих независимость судебной власти. Как отмечает судья КС в отставке Т.Г. Морщакова, «в отношении КС был принят ряд решений, свидетельствующих о том, что статус судей КС может произвольно меняться. Основная проблема состоит в том, что судьям постоянно дают понять, что их статус могут снова поменять в любое время, вне зависимости от их желания»[19];
- упразднение двухпалатной структуры КС РФ негативно отразилось на его деятельности;
- функционирование суда присяжных в России сопряжено с многочисленными проблемами. Граждане не хотят быть присяжными, на присяжных оказывается давление, они чувствуют себя незащищёнными, при этом чем дальше, тем уже компетенция суда присяжных;
- значительная часть судей по-прежнему не обладает личной внутренней независимостью и демонстрирует при вынесении решений обвинительный уклон;
- так и не создана система надлежащей подготовки судейских кадров, соответствующая потребностям демократического государства и рыночной экономики[20].

Признаки судебной контрреформы, проявившиеся в последние два десятилетия

Максимально информативную и глубокую оценку пути российской судебной реформы даёт Т.Г. Морщакова. Она отмечает, что реформа очень недолго сохраняла свои темпы и, главное, направление. «Многие нововведения, ориентированные на обеспечение защиты прав и свобод во всех сферах жизни беспристрастным, компетентным и законным судом, с самого начала встречали сопротивление. Их оппонентами выступали и реформируемые суды, и законодатели… Раскололась академическая среда – часть правоведов так и не приняли идей состязательного правосудия, отказ от надзорных функций прокуратуры и замену их судебным контролем… А после 1995 и особенно после 2000 г. начались откровенные изменения в правовом статусе судей, ограничившие конституционные стандарты их несменяемости и неприкосновенности»[21]. И Морщакова, и ряд ядругих экспертов, включая бывших инсайдеров российской судебной системы, на протяжении ряда лет говорят о явных признаках судебной контрреформы в Российской Федерации. Вот наиболее показательные:

- политизация судов. Всё чаще российские суды используются как орудие политического

19 Подробнее см. интервью с Т.Г. Морщаковой http://www.imrussia.org/ru/rule-of-law/151-tamara-morschakova-recent-changes-in-russian-legislation-resulted-in-a-considerable-decrease-of-the-legal-status-of-the-constitutional-court

20 Е. Мишина. Указ.соч., с.64.

21 Т.Г. Морщакова. Вступительная статья к «Открытые глаза российской Фемиды» (авторы М.А. Краснов, Е.А. Мишина, под редакцией Т.Г. Морщаковой). Москва, 2007, с. 8.

воздействия;

- закрепление на конституционном уровне возможности нарушения принципов несменяемости и независимости судей;
- пожизненное назначение судей заменено пребыванием в должности до 70 лет;
- дальнейший рост могущества и расширение полномочий председателей судов.

Безусловным знаком продолжающейся судебной контрреформы стало упразднение в 2014 г. Высшего арбитражного суда РФ, заслуживающее отдельного и более подробного описания.

6 августа 2014 г. начал функционировать орган, именуемый «новый объединенный Верховный суд, образованный на основе прежних Верховного и Высшего арбитражного судов». В пояснительной записке к президентскому законопроекту, предусматривавшему упразднение ВАС РФ, сообщалось, что таким образом планируется обеспечить «единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике»[22].

Комментаторы обычно называют случившееся **объединением** Верховного и Высшего арбитражного судов России. Но объединение по сути и по логике Гражданского кодекса есть слияние, то есть прекращение существования двух организаций и создание в результате этого новой структуры. Но текст закона РФ от 5 февраля 2014 г. о поправке к Конституции РФ говорит совершенно об ином: «Высший арбитражный суд Российской Федерации упраздняется, а вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, передаются в юрисдикцию Верховного суда Российской Федерации»[23]. Термины «объединённый» и «созданный на основе Верховного и Высшего арбитражного судов РФ» в данном случае, как мы видим, некорректны. В законе РФ о поправке к Конституции прямо и недвусмысленно установлено, что ВАС РФ ликвидируется, а Верховный суд получает все полномочия упраздненного собрата, то есть это не **слияние**, а **присоединение**. И действующий Верховный суд РФ – это никакой не новый суд, а хорошо покушавший старый, с аппетитом проглотивший высшую судебную инстанцию по рассмотрению экономических споров[24]. Подобный способ формирования единого высшего судебного органа России вызывает сильные ассоциации с процедурой, которая в бизнесе именуется недружественным поглощением.

Упразднение ВАС РФ и помещение арбитражных судов под крыло Верховного суда крайне негативно оценивается многими практикующими юристами. Когда Россия взяла курс на создание рыночной экономики, возникло множество новых сфер правового регулирования, в первую очередь связанных с введением института частной собственности. И рассматривать споры, связанные с правоотношениями в новых сферах, пришлось судьям свежесозданных арбитражных судов. Судьи эти получили точно такое же советское юридическое образование, как и их коллеги из системы судов общей юрисдикции. Разумеется, ввиду специфики советского строя юридическое образование того периода не предусматривало изучение таких дисциплин, как банковское право, акционерное право, правовое регулирование телекоммуникаций, равно как и многих иных, незамедлительно обретших актуальность после начала перехода к рынку. Таким образом, арбитражные судьи были поставлены перед необходимостью тщательнейшим образом повышать свою квалификацию и восполнять внезапно образовавшиеся бреши в полученном образовании. В итоге в России сформировалась новая генерация арбитражных судей – профессионалов, успешно разрешающих самые сложные правовые коллизии. Принципиально более высокое качество решений, вынесенных арбитражными судьями в сравнении с качеством решений значительного числа их коллег из

22 Текст законопроекта и пояснительной записки к нему доступен на http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02

23 Ч.2 ст.2 закона РФ о поправке к Конституции от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Текст закона о поправке к Конституции доступен на http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158640/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/

24 Е. Мишина. А судьи где? 25 сентября 2014 г. Институт современной России.

системы общей юрисдикции, очевидно не только для юристов (о чём, кстати, свидетельствуют исследования 2011-2012 гг. в рамках проекта Всемирного банка, посвященного взаимоотношениям суда и прессы).

Именно по этим судьям и ударило поглощение Высшего арбитражного суда Верховным. Ибо упомянутое в пояснительной записке стремление обеспечить единство подходов при отправлении правосудия означало не намерение подтянуть судей судов общей юрисдикции до уровня «арбитражников», а вовсе даже наоборот. Знаменитый российский цивилист Роман Бевзенко, возглавлявший в ВАС РФ управление частного права, отмечает, что с 2014 г. идёт постепенная деградация системы арбитражных судов, в том числе и «перманентное вредительство в сфере процесса, затаскивание в наш современный Арбитражный процессуальный кодекс каких-то безумных замшелых решений из Гражданско-процессуального кодекса»[25]. К сожалению, это является ещё одним подтверждением того, что высокопрофессиональные, хорошо образованные судьи руководству страны не нужны – ими намного сложнее манипулировать.

Бевзенко подчёркивает и уникальный научный потенциал ВАС РФ: «Высший арбитражный суд был таким заведением, где в том числе было очень много учёных-судей. Кадровая политика по набору судей председателей ВАС РФ (сначала В.Ф. Яковлева, а потом А.А. Иванова) заключалась в том, что в судьи высшей судебной инстанции брали и карьерных судей, то есть судей, которые из нижестоящих судов вырастали до судей высшего суда, и учёных, которые никогда не были судьями, но их просто приглашали в высший суд стать судьей. Пропорция была где-то примерно пятьдесят на пятьдесят»[26]. Такой кадровый подход самым положительным образом отразился на качестве актов ВАС РФ, в том числе постановлений пленума ВАС РФ и информационных писем президиума ВАС РФ.

6 августа 2014 г. стало точкой бифуркации, а ликвидация ВАС РФ – невосполнимой утратой и мощным ударом по всей системе экономического правосудия[27]. Вспоминая ВАС, юристы отмечают, что «это был суд, который смог освободиться от советского менталитета. Сохранял независимость мнения, для чего были созданы специальные внутренние институты, в результате не вписался в вертикаль власти. На фоне его реальных достижений Верховный суд не то, что проигрывал, а выглядел просто жалко. Поэтому упразднение ВАС – это не реформа, а контрреформа, или даже антиреформа»[28]. Подчёркивается, что «президиум ВАС был живым органом, рассматривающим живой поток практикообразующих дел. У президиума Верховного суда как собрания руководителя и его заместителей по сути роль надзирателя за судебными коллегиями, рабочим органом он не был и вряд ли когда-либо станет. К коллегиям доверия нет, поэтому они не наделены реальными полномочиями по формированию правовых позиций. В результате роль высшего суда в арбитражной практике свелась к избирательному исправлению судебных ошибок, а не к формированию единых правовых позиций и развитию права»[29]. По словам практиков, заметна постепенная эрозия не только прежних подходов к работе, но и правовых позиций.

Спустя пять лет после уничтожения ВАС РФ итоги были столь же прискорбны. В числе негативных последствий упоминаются:

- «Деградация системы арбитражных судов …: судьи запуганы, суды не судят, а штампуют. Дискредитация института верховной судебной власти: передачи на пересмотр в коллегию весьма сомнительных дел по указанию зампреда Верховного суда.
- Полное замораживание развития электронного судопроизводства.
- Кулуарная подготовка проектов постановлений пленума. Проекты рассылаются узкому кругу «под большим секретом». Разъяснения подаются как сакральное даро-

25 Р. Бевзенко. О «новом» председателе Верховного суда. 30 сентября 2019 г. https://zakon.ru/blog/2019/9/30/o_novom_predsedatele_verhovnogo_suda

26 «Я верю в равенство всех людей перед законом». Интервью с Романом Бевзенко. 21 июня 2019 г. https://zakon.ru/blog/2019/6/21/ya_veryu_v_ravenstvo_vseh_lyudej_pered_zakonom__intervyu_s_romanom_bevzenko

27 В. Зарипов. Как у нас дела без ВАС? 09 августа 2016. https://zakon.ru/blog/2016/08/09/dva_goda_bez_vas

28 Там же.

29 Там же.

ванное знание, а не как результат совместного поиска сбалансированного решения.

- Прямо противоположные решения судебной коллегии по административным делам (СКАД) и судебной коллегии по экономическим спорам (СКЭС) по одним и тем же вопросам, хотя упразднение ВАС РФ обосновывалось необходимостью единообразить судебную практику»[30].

Трудно не согласиться с юристами, которые видят в ликвидации ВАС РФ наступление на права и свободы человека и гражданина: «Когда суд ликвидируют за независимость, дальше лучше точно не будет. Именно с разгона ВАС РФ началось открытое попрание законности»[31].

Одним из самых заметных результатов судебной реформы в России стало **превращение судейского корпуса в закрытую корпорацию с высокой степенью резистентности**. Такая корпорация стремится клонировать сама себя и противится переменам. Судьи, которые берут на себя риск открыто признать существующие недостатки российской судебной системы или же осмеливаются сопротивляться оказываемому на них давлению, либо лишаются своего статуса, либо испытывают массу проблем[32].

Полностью разделяю точку зрения ряда моих коллег, считающих, что судебная реформа в России состоялась лишь отчасти. «Судебная система Российской Федерации была преобразована, причем весьма существенно, однако при сравнении основных параметров советской и российской судебных систем становится очевидным, что кардинально изменилось материальное, но не институциональное наполнение судоустройственного законодательства – российская судебная система по-прежнему ориентирована на принцип жесткого централизма, в конечном счёте обеспечивающий управление системой… Завершающую трансформацию, гарантирующую гражданам России свободный доступ к справедливому, беспристрастному, публичному, созданному на основе закона и действующему на основании закона суду, еще предстоит совершить»[33].

Актуальные проблемы и задачи реформирования судебной ветви власти на современном этапе.

Борьба с инакомыслием, «несогласными» и «охота на ведьм». Появление новых статей Уголовного кодекса (либо новой редакции изначально включённых в УК РФ 1996 г.), специально созданных для подавления инакомыслия, протестов против существующего режима и устрашения неблагонадежных граждан. Трансформация роли наказания. Избирательное правоприменение.

Определение приоритетных задач реформирования российских судов, степень политизированности которых неуклонно возрастает, невозможно без анализа статей Уголовного кодекса, в соответствии с которыми возбуждаются уголовные дела и выносятся обвинительные приговоры в отношении неугодных режиму граждан. Реформирование российской судебной власти сегодня также невозможно без внесения серьезных изменений в УК РФ. Обвинительный уклон в российском правосудии не просто сохраняется – он нарастает. В 2018 г. доля оправдательных приговоров

30 В. Зарипов. Упразднение ВАС РФ: не забудем, не простим. 06 августа 2019 г. https://zakon.ru/blog/2019/8/6/vas_rf_ne_zabudem_ne_prostim

31 Там же.

32 Е. Мишина. Длинные тени советского прошлого. Москва, 2014, с. 66.

33 Е.Б. Абросимова. Указ. соч. С. 169.

составила 0,235%[34] – исторический минимум в постсоветской России. В мае 2020 г. был отмечен незначительный рост числа оправдательных приговоров – 0,36% (по данным судебного департамента Верховного суда РФ)[35], причиной которого стало расширение компетенции суда присяжных. К сожалению, это никак не влияет на общую прискорбную ситуацию: в районных судах процент оправданий стремится к нулю либо находится в пределах статистической погрешности[36].

Одновременно с этим серьёзные опасения вызывает ситуация с уголовными и административными делами, возбуждаемыми против тех, кто, с точки зрения властей, представляет угрозу режиму. С одной стороны, произошла частичная декриминализация ст. 282 УК РФ[37], и общее количество приговоров по этой статье снизилось. С другой, отмечается в ежегодном докладе информационно-аналитического центра «Сова»[38], «законной наследницей популярной статьи стала статья о публичных призывах к экстремистской деятельности (ст. 280 УК), и количество осуждённых по этой статье выросло. Также выросло и число осуждённых за призывы к террористической деятельности. Обе эти статьи находятся в ведении ФСБ. И в целом… вмешательство ФСБ в расследование уголовных дел увеличивается уже третий год. Наказания по уголовным делам за высказывания преимущественно не связаны с лишением свободы, но мы знаем нескольких человек, приговоренных к лишению свободы «только за слова»; доля таковых растёт.

Появившаяся в КоАП новая статья о возбуждении ненависти применяется всё шире, но пока еще не достигла масштабов былого применения ст. 282 УК, и количество уголовных и административных судебных решений с формулировкой «возбуждение ненависти» в 2019 г. в целом сократилось.

Однако рост административных наказаний по антиэкстремистским статьям КоАП в целом резко ускорился, что наводит на подозрения во внедрении автоматических механизмов поиска. В целом наказания по административным делам мягче, чем по статьям УК, но настораживают их количество и широкие возможности для манипулирования материалами обвинения»[39].

Тенденция к «устранению недостатков антиэкстремистского законодательства» в 2019 г. не получила развития, убеждены эксперты «Совы». Напротив, после декриминализации ч.1 ст. 282 УК возник «курс на ужесточение прежних и введение новых ограничительных норм». В 2019 г. был принят ряд законов, «направленных на дальнейшее ограничение права на свободу выражения мнения». К таковым эксперты относят нормы об административном наказании за неуважение к власти и распространение недостоверной общественно значимой информации[40].

Помимо антиэкстремистских статей УК и КоАП РФ, появился ряд новых (либо ужесточённых старых) статей УК, по которым все более активно возбуждаются дела в отношении граждан, чья лояльность режиму вызывает сомнения. В первую очередь это снискавшая печальную известность статья *212.1 УК РФ «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования»*, которую всё чаще называют «дадинской статьей»: первым по ст. 212.1 был осужден активист Ильдар Дадин. «Дадинская статья» подверглась резкой критике; многие сочли её противоречащей основному закону страны и Европейской конвенции по правам человека. Великий Генри Резник прямо указал на то, что статья очевидно неконституционна и что **никакая множественность и повторяемость административных правонарушений не даёт оснований считать их преступлением**, то есть деянием с существенно более высокой степенью общественной опасности. Резник также отметил[41]

34 Подробнее см. https://www.proekt.media/research/opravdatelny-prigovor/
35 Подробнее см. http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5259
36 Подробнее см. https://www.kommersant.ru/doc/4347041
37 Ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства».
38 С текстом доклада, подготовленного Наталией Юдиной, можно ознакомиться на https://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2020/02/d42132/
39 Там же.
40 Подробнее см. https://www.rbc.ru/newspaper/2020/02/28/5e57780f9a79478e63562ef2
41 Генри Резник о приговоре Ильдару Дадину: «Это оскорбление права» https://novayagazeta.ru/

ещё одно вопиющее нарушение: в момент возбуждения уголовного дела в отношении Ильдара Дадина некоторые из решений по административным делам Дадина ещё не вступили в законную силу, соответственно, обвинение по статье 212.1 УК РФ было предъявлено незаконно.

Те, кто предложил ввести уголовную ответственность за неоднократное нарушение правил организации и проведения митингов, демонстраций и т.п., руководствовались вовсе не соображениями общественной опасности данного деяния, ибо её попросту нет. Авторы этого законодательного нововведения сочли подобные нарушения угрожающими основам существующего строя – в лучших традициях раннего советского уголовного права[42]. Максимальный срок наказания, предусмотренный санкцией ст. 212.1, – до пяти лет лишения свободы, то есть это **преступление средней степени тяжести.**

Весьма показательно, что такое же максимальное наказание УК РФ предусматривает за убийство двух и более лиц, совершенное в состоянии аффекта (ч.2 ст. 107 УК РФ). Ещё более показательно, что максимальное наказание за истязание без отягчающих обстоятельств (ч.1 ст. 117) – до трёх лет лишения свободы; таким образом, это преступление небольшой тяжести. Иными словами, с точки зрения российского законодателя XXI века истязание человека менее опасно для общества, нежели неоднократное нарушение правил организации либо проведения митингов, шествий и демонстраций. И в этом еще одно сходство «дадинской статьи» с нормами раннего советского уголовного права, по которым преступления против государства обладали большей общественной опасностью, нежели преступления против личности[43].

Как и в деле Pussy Riot, которое будет проанализировано ниже, для правоохранительных органов главным было не то, что совершил правонарушитель, а сам Дадин как «общественно опасный элемент». Вновь ситуация развивалась по сценарию первого советского УК, инструктировавшего судей при определении меры наказания учитывать степень и характер опасности как самого преступника, так и совершенного им преступления. Назначение наказания также было произведено судебными органами «по их социалистическому правосознанию»: прокурор просил два года лишения свободы для подсудимого, но судья сочла это недостаточным. Ильдар Дадин был приговорен к трём годам лишения свободы. Наказание, предусмотренное ст. 212.1, открыто нарушает *принцип соразмерности*, который лежит в основе юридической ответственности и обеспечивает справедливость назначаемого наказания. Согласно УК РФ[44], наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. Действия, криминализованные «дадинской статьей», не нарушают социальную справедливость: с точки зрения уголовного права они, будучи совокупностью административных правонарушений, не являются общественно-опасным деянием, так что и задача исправления осужденного на повестке дня не стоит. Включение данной статьи в УК было продиктовано исключительно мотивами политической целесообразности и борьбы с инакомыслием. «Дадинская статья» – это официальное признание того, что законодатель закрепленную в Конституции свободу выражения своих убеждений[45] рассматривает как подрыв основ существующего строя. Что же касается наказания, то как и в феодальные времена, оно носит характер устрашения: чтоб другим было неповадно[46].

Весьма активно применяется в отношении неугодных либо подозрительных с точки зрения властей лиц и ст. 275 УК РФ «Государственная измена». Последнее громкое дело, возбуждённое на основании данной статьи – дело журналиста Ивана Сафронова. Новая редакция ст. 275[47] сформулирована в высшей степени расплывчато,

articles/2016/04/01/68036-genri-reznik-8212-o-prigovore-ildaru-dadinu-171-eto-oskorblenie-prava-187

42 Ст. 5 УК РСФСР 1922 г.

43 Е. Мишина. Дело Дадина: возвращение к большевистскому праву? 29 ноября 2016 г. Институт современной России.

44 Ст. 43 Уголовного кодекса РФ

45 Ст. 26 и 29 Конституции РФ

46 Е. Мишина. Дело Дадина: возвращение к большевистскому праву? 29 ноября 2016 г. Институт современной России.

47 В изначальной редакции формулировка ст. 275 выглядела следующим образом: *«Государственная измена, то есть*

обтекаемо и неконкретно. Подобная гуттаперчевая формулировка создает неограниченные возможности её произвольного толкования и избирательного применения. Вот примерный перечень наиболее опасных ловушек новой редакции статьи о госизмене:

- формулировка «*враждебная деятельность в ущерб внешней безопасности РФ*» заменена на обтекаемую дефиницию *«деятельность, направленная против безопасности Российской Федерации*». Исключение определения «*враждебная*» делает понятие *«деятельность, направленная против безопасности Российской Федерации*» фактически безразмерным;
- очевидно, что по замыслу законодателя новая формулировка включает в себя не только внешнюю, но и внутреннюю безопасность. Чёткое и детальное определение обоих понятий в УК отсутствует;
- понятие *«оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации»* ввиду обтекаемости формулировки можно применить почти к любому виду деятельности;
- в качестве потенциальных реципиентов сведений, составляющих государственную тайну, а также вышеперечисленных видов помощи, указаны международные организации. Список таких реципиентов становится открытым, и туда может быть по умолчанию включена любая международная организация;
- столь расплывчатая и неконкретизированная диспозиция ст. 275 УК РФ лишает граждан возможности надлежащим образом выполнять это законодательное предписание, ибо норма неясна и непонятна (что является нарушением одного из существенных условий правового государства[48]).

На основании положений статьи 275 УК РФ уголовное дело по обвинению в совершении государственной измены можно возбудить за предоставление практически любых сведений и совершение практически любых действий любым гражданином РФ.

Ещё два состава преступления, включенных в Уголовный кодекс с явной целью «охоты на ведьм» – это осуществление деятельности нежелательной организации (ст. 284.1)[49] и неисполнение обязанности по подаче уведомления о наличии у гражданина РФ гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве (с.330.2).

Помимо очевидной политической составляющей, оба состава отличаются совершено надуманной общественной опасностью. Криминализация неисполнения обязанности по подаче уведомления критиковалась многими юристами, поскольку по логике уголовного права у этого деяния отсутствуют квалифицирующие признаки преступления – виновность, наказуемость, противоправность и общественная опасность[50] (с. 14 УК РФ). Установление на законодательном уровне возможности признания деятельности иностранной либо международной

шпионаж, выдача государственной тайны либо иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации, совершенная гражданином Российской Федерации». В ноябре 2012 г. была принята новая редакция данной статьи, и теперь она выглядит так: «*Государственная измена, то есть совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учёбе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации*».

48 Е. Мишина. Ловушки статьи УК о госизмене. 07 июля 2020 г. https://mbk-news.appspot.com/sences/lovushki-stati-uk-o-gosizmene/

49 Координатор ростовского отделения «Открытой России» Анастасия Шевченко стала первой гражданкой России, в отношении которой было возбуждено уголовное дело по данной статье. https://orpravo.org/case/anastasiya-shevchenko/

50 Ст.14 УК РФ.

неправительственной организации нежелательной на территории РФ примечательно тем, что с одной стороны оно регулируется ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к **нарушению основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан** РФ»[51]. С другой же ст. 3.1. данного ФЗ гласит: «***Деятельность иностранной или международной неправительственной организации, представляющая угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства***, *в том числе способствующая либо препятствующая выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме (включая участие в иных формах в избирательных кампаниях, кампаниях референдума, за исключением участия в избирательных кампаниях, кампаниях референдума в качестве иностранных (международных) наблюдателей), может быть признана нежелательной на территории Российской Федерации*». Таким образом, норма, направленная на воспрепятствование деятельности **неправительственных организаций**, якобы угрожающих **основам конституционного строя, обороноспособности и безопасности России** (а на деле попросту неугодных властям), преподносится как элемент борьбы с **нарушениями основополагающих прав и свобод человека и гражданина** – что, впрочем, вполне укладывается в концепцию современной российской пропаганды. Чёткие критерии определения нежелательности деятельности таких организаций на территории России в российском законодательстве отсутствуют, неугодные организации выбираются по политическим мотивам. Соответственно, говорить о виновности, противоправности и общественной опасности осуществления деятельности таких организаций попросту не приходится.

В мае 2014 г. в Уголовном кодексе России появился новый состав преступления – «Реабилитация нацизма»[52]. Диспозиция этой статьи включает формулировку о публичном *распространении «заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны»*. К уголовной ответственности за фальсификацию истории российские граждане привлекаются в основном именно по этой статье, и количество приговоров медленно, но последовательно растет.

В 2018 году юристы международной правозащитной группы «Агора» подготовили доклад о преследованиях за фальсификацию истории в России. По данным «Агоры», наибольшее число дел приходится на описание истории XX века, а наиболее «рискованными» темами являются Вторая мировая война и роль СССР в ней. За фальсификацию истории в России могут привлечь к административной и уголовной ответственности; суд также может запретить информационные материалы под предлогом борьбы с экстремизмом, а архивы — скрыть документы[53].

Статья, подчёркивают правозащитники, применяется как к высказываниям в поддержку Третьего рейха, так и к обычным рассуждениям на тему роли СССР во Второй мировой войне или упоминаниям о предвоенном сотрудничестве Советского Союза с гитлеровской Германией. Например, жителя Перми приговорили к штрафу в 200 тысяч рублей за репост статьи, где говорилось о «совместном нападении СССР и Германии на Польшу» в сентябре 1939 года, а на жителя Магадана завели дело о реабилитации нацизма за посты в «Одноклассниках» с негативными эпитетами в адрес советских военных руководителей времён войны[54].

2020 год принёс дополнительные риски для тех, кто осмеливается критически высказываться о российской и советской истории. Поправки к Конституции устанавливают, что «*Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается*»[55]. С учётом того, что

51 Федеральный закон № 272 -ФЗ от 28. 12. 2012 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994/a2a2c3de18de17987c273111214cd45393805c36/

52 Статья 354.1 УК РФ.

53 Подробнее см. на https://meduza.io/feature/2018/05/10/kak-v-rossii-sudyat-za-falsifikatsiyu-istorii-doklad-agory

54 Там же.

55 Ст. 67.1 Конституции РФ (с поправками 2020 г.).

в Следственном комитете РФ решили создать специальное подразделение по расследованию преступлений, связанных с фальсификацией истории, можно ожидать дальнейшего роста количества обвинительных приговоров по статье 354.1 УК РФ.

Игнорирование правовых позиций Конституционного суда РФ

Одной из хорошо узнаваемых черт современного российского правоприменения является игнорирование обладающих обязательной силой правовых позиций Конституционного суда РФ. Весьма показательной в этом плане является ситуация со статьёй 212.1 УК РФ – так называемой «дадинской статьёй». Большие надежды, возлагавшиеся на проверку Конституционным судом конституционности «дадинской статьи», не оправдались. КС признал статью 212.1 соответствующей Конституции и выявил ее конституционно-правовой смысл, *обязательный «для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений»*[56]. В мотивировочной части постановления КС сформулировал ряд важнейших правовых позиций, в том числе:

- «*наказание, назначаемое лицу, впервые совершившему преступление, предусмотренное статьёй 212[1] УК РФ, не обязательно должно быть связано с лишением свободы; суд вправе прибегнуть к нему, когда приходит к обоснованному выводу о невозможности исправления виновного без изоляции от общества*».
- «*Если же нарушение установленного порядка организации либо проведения публичного мероприятия лицом, ранее не менее трех раз в течение ста восьмидесяти дней привлекавшимся к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.2 КоАП РФ, имело формальный характер и не повлекло за собой наступления или реальной угрозы наступления указанных*[57] *негативных последствий, такое нарушение не может рассматриваться как представляющее криминальную общественную опасность, а потому наступление уголовной ответственности за него, мотивированное одной лишь неоднократностью совершения, выходит за границы конституционно допустимого уголовно-правового ограничения прав и свобод человека и гражданина*».
- КС согласился с точкой зрения ЕСПЧ, согласно которой «*незаконная ситуация, например проведение демонстрации без предварительного согласования, не обязательно оправдывает карательные меры, применяемые властями за участие в публичном мероприятии; мирная демонстрация в принципе не должна подпадать под угрозу уголовной санкции; осуждение в уголовном порядке за одно лишь участие в публичном мероприятии, которое не было связано с актами насилия, невозможно при отсутствии какой-либо оценки внутригосударственными судами его пропорциональности; меры, применяемые к участникам мирных публичных акций на основании их формальной незаконности, не должны иметь целью отвратить широкую публику от посещения собраний и демонстраций и тем самым – от открытой политической дискуссии*»[58].

Постановление КС было оглашено 10 февраля 2017 г. 22 февраля президиум Верховного суда постановил приговор отменить, производство по делу прекратить, Дадина освободить из-под стражи и признать за ним право на реабилитацию. Тем самым в строгом соответствии с постановлением КС № 2-П от 10.02.2017 г. был пересмотрен судебный акт, вынесенный в отношении Ильдара Дадина и основанный на истолковании ст. 212.1 УК, расходящимся с её конституционно-правовым

56 Ч. 2 резолютивной части Постановления КС РФ № 2-П от 10 февраля 2017 г.

57 Причинение или реальная угроза причинения вреда здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, иным охраняемым Конституцией и законом ценностям.

58 Постановления ЕСПЧ от 20 марта 2012 г. по делу «Пекаслан (Pekaslan) и другие против Турции», от 14 октября 2014 г. по делу «Йылмаз Йылдыз (YilmazYildiz) и другие против Турции», от 15 октября 2015 г. по делу «Кудревичюс (Kudrevicius) и другие против Литвы», от 13 декабря 2016 г. по делу «Каспаров и другие против России»(N 2) и др.

смыслом, выявленном в данном постановлении. Казалось бы, началось обнадеживающее формирование правоприменительной практики в соответствии с правовыми позициями КС. Но это была ещё одна несбывшаяся надежда.

Вторым осуждённым по «дадинской статье» стал Константин Котов. В начале сентября 2019 г. Тверской районный суд Москвы приговорил Котова к четырём годам лишения свободы. В этом приговоре суд открыто нарушил ряд правовых позиций КС РФ, «содержащих толкование конституционных норм либо выявляющих конституционный смысл закона, на которых основаны выводы Конституционного суда Российской Федерации в резолютивной части его решений»[59]. Эти правовые позиции обязательны для всех государственных органов и должностных лиц[60], а нормы, истолкованные Конституционным судом, не могут применяться в толковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным КС.

17 сентября 2019 г. группа российских юристов-государствоведов обратилась с открытым письмом к председателю КС В.Д. Зорькину[61]. Авторы письма указали на ряд нарушений важнейших правовых позиций КС и отметили, что приговор по делу Котова обозначил новый печальный рубеж. Юристы сделали особый акцент на том, что обязательный для всех органов власти, должностных лиц и граждан конституционно-правовой смысл «дадинской статьи», выявленный Конституционным судом, был проигнорирован: «*действия и решения исполнительных и судебных органов государственной власти, в т.ч. приговор К. Котову, явно не соответствуют названному и другим решениям Конституционного суда РФ*»[62].

Прокуратура объяснила нарушение постановления КС в деле Котова «реальной угрозой» обществу[63]. По словам гособвинителя Ярослава Мыца, участники несогласованного мероприятия по умолчанию подвергают опасности себя и других граждан, случайно оказавшихся в местах массового скопления людей. Реальная угроза обществу, по мнению прокуратуры, могла наступать из-за «негативных последствий» в связи с нарушением правил дорожного движения, блокировкой прохода граждан по улицам и к достопримечательностям Москвы.

«Реальная угроза обществу» — это не что иное, как современная версия печально известной революционной целесообразности[64]. Принципиальное отличие в том, что революционная целесообразность применялась в ситуации недостаточного правового регулирования, когда в раннем большевистском законодательстве было множество правовых лакун. «Реальная угроза обществу», напротив, является инструментом, позволяющим обойти общеобязательные правовые позиции Конституционного суда. Тот факт, что этот инструмент используют представители прокуратуры – органа, в силу буквы Конституции осуществляющего надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина[65] – является сигналом бедствия, подтверждающим, что принцип правового государства в России не работает. Подтверждение Мосгорсудом приговора Котову недвусмысленно продемонстрировало, что наличие политической воли отправить непокорного активиста за решетку перевешивает все заключения СПЧ, петиции, письма Зорькину и все иные факторы, включая наиболее очевидный – за деяние, не имеющее общественной опасности, было назначено непропорционально жестокое наказание.

Второй печальный результат – создается правоприменительная практика, подтверждающая возможность откровенного игнорирования

59 Определение КС РФ No 88-Оот 07 октября 1997 г. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16539/

60 Ст. 6 ФКЗ о КС РФ 1994 г.

61 С текстом письма можно ознакомиться на https://novayagazeta.ru/articles/2019/09/17/82001-konstitutsionnomu-sudu-stoit-obratitsya-v-gosdumu

62 Там же.

63 См. https://novayagazeta.ru/news/2019/10/04/155864-prokuratura-ob-yasnila-narushenie-postanovleniya-ks-v-dele-kotova-realnoy-ugrozoy-obschestvu

64 Революционная целесообразность – один из принципов ранней большевистской уголовной юстиции. В первые послереволюционные годы, когда новое законодательство находилось в процессе формирования и отсутствовало регулирование многих сфер общественных отношений, в качестве критерия правильности и законности действий органов власти и должностных лиц использовалась революционная целесообразность.

65 Ч.1 ст. 129 Конституции РФ.

правовых позиций Конституционного суда при открытой поддержке со стороны прокуратуры. 24 сентября 2020 г. Второй кассационный суд общей юрисдикции оставил приговор Котову без изменений. Подавшие кассационную жалобу адвокаты цитировали прокурора, сказавшего, что в доказывании вины по «дадинской статье» главным является не критерий причинения существенного вреда, а массовость участия, что в корне противоречит процитированным выше правовым позициям КС. Как отметили адвокаты, примат целесообразности одержал верх даже не над принципом верховенства закона, но над законом вообще.

Данная правоприменительная практика сигнализирует о не просто сохраняющейся, а нарастающей угрозе *искажения прогрессивных правовых норм ненадлежащим правоприменением.* Эта проблема возникла непосредственно после вступления в силу нового УПК и привела к ряду негативных последствий; в практике применения нового УПК РФ судами стали прослеживаться тревожные тенденции. Налицо был конфликт нового законодательства и старых правоприменителей, сопротивляющихся прогрессивным преобразованиям в уголовном процессе. В результате смысл ряда демократических норм нового УПК был искажён правоприменителями, что, в свою очередь, породило феномен «*басманного правосудия*», а расширение полномочий суда обернулось злом, а не благом. Практика применения нового УПК показала, что самая хорошая и демократически ориентированная норма может быть до неузнаваемости обезображена в процессе правоприменения. Это произошло не только с прогрессивными нормами УПК, но и с рядом других новаций, появившихся в ходе судебной реформы. Т.Г. Морщакова отмечает, что смысл таких новаций с самого начала искажался правоприменением. «Старые практики побеждали, приспосабливая новые нормы к укоренившимся стереотипам, тем более что было распространено мнение, будто изменения не могут привести к положительным результатам. Особую опасность такая критика представляет в устах юристов, работающих в институтах власти, поскольку воспринимается уже не как полемика, а как директива»[66].

Сами по себе институциональные изменения, проводимые государством, не гарантируют успеха без изменения взглядов, ценностей, убеждений и, собственно, правосознания правоприменителей, в первую очередь сотрудников правоохранительных органов и судов. Даже при наличии политической и институциональной поддержки преобразований ничего не может быть сделано без изменения менталитета тех, кто проводит в жизнь указанные реформы[67]. Именно поэтому особую актуальность обретает вопрос совершенствования процедуры *психологического тестирования кандидатов на должность судьи.* Modus operandi российских судей свидетельствует о том, что утвержденные судебным департаментом ВС РФ методические рекомендации по организации психологического сопровождения работы по отбору кандидатов на должность судьи[68] явно недостаточны.

Трансформация роли наказания

УК РФ устанавливает, что наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осуждённого и предупреждения совершения новых преступлений[69]. Практика последних лет свидетельствует о том, что российские правоприменители стали рассматривать наказание как способ запугать осужденного. Подобный подход – это классика феодализма, при котором наказание всегда носило характер устрашения, и наличие такого подхода в современной правоприменительной практике совершенно неприемлемо.

Примечательно, что в российском правоприменении присутствует еще одна феодальная черта – сословный характер наказания. Принадлежность к определенному сословию определяется степенью близости и лояльности существующему режиму. Именуется этот феномен *избирательным правоприменением*, но сути дела

66 Т.Г. Морщакова. Вступительная статья к «Открытые глаза российской Фемиды» (авторы М.А. Краснов, Е.А. Мишина, под редакцией Т.Г. Морщаковой). Москва, 2007, с. 8.

67 Е. Мишина. Трудный путь к демократическому уголовному процессу. Институт современной России, 12 января 2012 г.

68 Текст документа доступен на http://docs.cntd.ru/document/902176080

69 Ч.2 ст. 43 Уголовного кодекса РФ 1996 г.

это не меняет – в России XXI века в преддверии тридцатилетия судебной реформы правовые нормы применяются по-разному в отношении разных социальных групп.

Весьма показательной является практика по делам, возбужденным в отношении пьяных водителей – виновников ДТП с тяжкими последствиями (ст. 264 УК РФ). В 2017 г. в Ростове-на-Дону находившийся в нетрезвом состоянии священник Д. Кивилиди спровоцировал аварию, пострадало два человека. В мае священника восстановили в служении. В июле 2019 г. он стал настоятелем храма. В 2019 г. священник Великолукской епархии Псковской митрополии А. Парфёнов, спровоцировавший ДТП в нетрезвом состоянии, был приговорен к 18 месяцам лишения свободы условно с испытательным сроком. Парфёнова также лишили водительских прав на два года. В результате ДТП пострадали четыре человека. В июне 2016 г. Петрозаводский городской суд признал священника И. Петунова виновным в ДТП со смертельным исходом, приговорил его к четырём годам колонии-поселения и обязал заплатить миллион рублей компенсации морального вреда. В 2019 г. Верховный суд РФ разрешил привлечь к административной ответственности судью Краснодарского гарнизонного военного суда А. Крикорова, который в конце 2018 г., управляя автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, сбил девушку на пешеходном переходе и попытался скрыться, но был заблокирован другими машинами. Судебно-медицинская экспертиза показала, что в результате ДТП здоровью потерпевшей причинён вред средней тяжести. В начале февраля 2019 г. Высшая квалификационная коллегия судей России отправила Крикорова в отставку.

В 2019 г. произошло ужесточение санкции ст. 264 УК РФ «Нарушение правил дорожного движения и правил эксплуатации транспортных средств». В сентябре 2020 г. Пресненский районный суд вынес обвинительный приговор по делу известного актера М. Ефремова. Ефремов был приговорён к восьми годам лишения свободы в колонии общего режима (максимальный срок лишения свободы по ч. 4 ст. 264 до 12 лет). Весьма жёсткое наказание как с учётом сложившейся практики[70], так и с учётом весьма сомнительного качества правовой защиты. Л.В. Никитинский отмечает, что в США в аналогичных обстоятельствах обвинительный приговор был бы отменён в связи с отсутствием у обвиняемого надлежащей защиты[71]. Правовым основанием подобной отмены является прецедентное решение по делу *Strickland v. Washington*[72], в соответствии с которым для того, чтобы доказать неэффективность юридической помощи, обвиняемый должен продемонстрировать, что 1) действия адвоката не соответствовали «объективному стандарту разумности» («objective standard of reasonableness») и 2) налицо «разумная вероятность того, что, если бы не непрофессионализм и ошибки адвоката, итог судебного разбирательства был бы иной»[73]. В связи с этим весьма интригующим представляется итог рассмотрения уголовного дела, возбуждённого по той же ст. 264 ч.4 УК РФ в отношении Максима Резунова, сына вице-губернатора Брянской области А. Резунова, сложившего полномочия вскоре после ДТП[74].

Классическим примером *феномена избирательного правоприменения* является дело Н. Толоконниковой, М. Алёхиной и Е. Самуцевич[75], участниц группы Pussy Riot, приговорённых к двум годам лишения свободы по ст. 213 ч.2. «Хулиганство» УК РФ за проведение панк-молебна в храме Христа Спасителя. Если бы поступок был квалифицирован должным образом, Толоконниковой, Алёхиной и Самуцевич пришлось бы заплатить максимум по тысяче рублей штрафа: именно такая санкция была предусмотрена действовавшей на момент события правонарушения редакцией ч.

70 Практикующие юристы отмечают, что до ужесточения санкции ст. 264 максимальный срок лишения свободы по данной статье УК, как правило, не превышал 5 лет.

71 Л. Никитинский. «Стандарт» и ошибки адвоката. https://novayagazeta.ru/articles/2020/10/02/87343-standart-i-oshibki-advokata

72 *Strickland v. Washington* 466 U.S. 668 (1984) https://supreme.justia.com/cases/federal/us/466/668/

73 *Strickland v. Washington*

74 Подробности см. https://openmedia.io/news/n1/syn-bryanskogo-vice-gubernatora-otdelalsya-shtrafom-za-pyanoe-dtp-odin-iz-postradavshix-umer/

75 В результате рассмотрения кассационной жалобы Мосгорсуд приговорил Е.Самуцевич к двум годам лишения свободы условно.

2 ст.5.26 КоАП[76] РФ («Оскорбление религиозных чувств граждан…»). И именно это деяние было совершено Pussy Riot в храме Христа Спасителя – административное правонарушение, т. е. противоправное, виновное действие, характеризующееся существенно меньшей степенью общественной опасности, нежели преступление. Но политическая составляющая панк-молебна мотивировала правоприменителей проигнорировать имевшийся в КоАП состав административного правонарушения и применить статью «Хулиганство» УК РФ. Некорректная квалификация, одностороннее и предубеждённое исследование доказательств вкупе с заявлением судьи Марины Сыровой, что поведение обвиняемых в зале суда должно толковаться как ещё одно доказательство их виновности, обеспечили требуемый результат: участницы Pussy Riot были признаны виновными не за то, что они, собственно, сделали, а в лучших традициях ранней советской уголовной юстиции – как социально опасные лица[77].

Определяя круг актуальных задач реформирования судебной ветви власти на современном этапе, нужно учитывать действие сильнейшего негативного фактора, оказывающего блокирующее воздействие на процесс судебной реформы – поправок к Конституции России, которым посвящен следующий раздел исследования. Стремление еще больше подчинить суды и судей главному политическому актору – президенту – теперь закреплено на конституционном уровне. Принимая во внимание, что все изменения уже вступили в силу, а в развитие поправок теперь активно принимаются соответствующие законодательные акты, следует подчеркнуть, что на сегодняшний ряд предлагаемых действий будет крайне сложно реализовать. Тем не менее включить эти задачи в перечень требуемых преобразований совершенно необходимо.

В первую очередь надо сделать всё возможное для восстановления истинного значения фундаментальных принципов независимости и несменяемости судей, являющихся важнейшими составляющими статуса судьи. Для этого необходимо максимально усилить роль органов судейского сообщества в процедуре судейских назначений и включить эти органы в процедуру прекращения полномочий судей всех уровней. Установленная поправками схема, в которой вопрос о прекращении полномочий судей, включая председателей Конституционного и Верховного судов, решается президентом и Советом Федерации, 30 членов которого назначаются президентом, совершенно неприемлема. Печально известное обнуление не ограничилось президентскими сроками и охватило также основополагающие принципы статуса судей, сведя на нет их независимость и несменяемость.

Во-вторых, жизненно важно оснастить судебную власть реальными гарантиями её независимости. Только в этом случае она сможет сохранять свою «конституционную парадигму даже вопреки формирующим государственную политику инстанциям»[78]. Т.Г. Морщакова отмечает, что «правовое развитие в стране после принятия Конституции не обеспечило достаточного законодательного признания статуса судебной власти в соответствии с конституционной программой и, напротив, демонстрирует явный откат от заявленных в 1991 – 1993 гг. предпочтений в сфере организации правосудия»[79]. Ключевая роль гарантий независимости судебной власти не только российская проблема – это вопрос универсальной важности. Еще в 18 веке Александр Гамильтон отмечал, что судебная власть безусловно является наиболее слабой из трёх ветвей власти. Она никогда не сможет успешно атаковать одну из двух других ветвей, и именно поэтому необходимо дать ей возможность защищаться от их нападок[80]. Российская судебная власть такой возможности лишена.

В-третьих, с точки зрения институционального дизайна в идеальном мире следовало бы поставить вопрос о двух масштабных преобразованиях:

76 Ст.5.26 «Оскорбление религиозных чувств граждан либо осквернение почитаемых ими предметов, знаков и эмблем мировоззренческой символики» КоАП РФ.

77 Е. Мишина. Чьи чувства оскорбили Мэрилин Мэнсон и Pussy Riot? Институт современной России. 07 августа 2014 г.

78 Морщакова Т.Г. Указ.соч., с. 7.

79 Там же.

80 Подробнее см. «Федералист № 78».

-о воссоздании Высшего арбитражного суда РФ и выведении системы арбитражных судов из зоны деструктивного влияния глубоко консервативного Верховного суда РФ и о восстановлении изначальной численности и возвращении бикамеральной структуры Конституционного суда РФ. Потребуется также ряд масштабных изменений ФКЗ о Конституционном суде, направленных на упразднение ряда полномочий КС , политизирующих его деятельность.

К сожалению, осуществить подобные изменения будет нелегко, поскольку они требуют внесения поправок в Конституцию.

Конституционные поправки-2020, их влияние на судебную власть и сложности, которые они создают на пути судебной реформы

Президентские поправки к Конституции стали апофеозом конституционной контрреформы в целом и судебной – в частности. Абсолютно ничем не мотивированное сокращение численности судей Конституционного суда России будет иметь деструктивные последствия. Столь же негативно следует оценить установленное поправками право президента инициировать прекращение полномочий председателей, их заместителей и судей высших судов страны, кассационных и апелляционных судов *«в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьёй своих полномочий»*[81]. Это нововведение нарушает ключевые принципы статуса судей, ликвидирует принцип несменяемости судей и жалкие остатки судейской независимости, ибо основа статуса судьи – это его независимость от других ветвей власти. Президент итак принимает окончательное решение по судейским назначениям. В результате наделения главы государства правом инициировать прекращение полномочий судей российские судьи окажутся полностью зависимыми от его воли. Практика показывает, что поступком, порочащим честь и достоинство судьи, может являться отказ выполнить неправомерные требования председателя суда, критика судебной власти, отказ от безоговорочного подчинения внутренним правилам закрытой судейской корпорации и другие попытки судьи быть действительно независимым арбитром, а не государственным чиновником, послушно следующим указаниям начальства. Расплывчатость формулировки «поступок, порочащий честь и достоинство судьи» позволит лишать судей полномочий без достаточных оснований. Поправка станет мощнейшим орудием воздействия на судейский корпус.

Практики крайне негативно оценивают поправки и отмечают, что ставить и разрешать вопрос о лишении статуса судьи могут только представители судейского сообщества. Поправкой этот принцип ниспровергается: решать вопрос о прекращении статуса судьи будут законодатели по представлению президента. Очевидно, что судейская независимость просто исчезает – судьям проверяющих и высших инстанций будет просто опасно выносить решения против законодательной и исполнительной власти. Иначе по надуманным основаниям их просто будут лишать статуса, а судейское сообщество не сможет их защитить[82].

Посредством поправок на конституционном уровне закрепляется различие в порядке рассмотрения обращений в КС граждан и судов. Граждане теперь смогут обращаться в КС за защитой своих конституционных прав и свобод только после того, как будут исчерпаны

81 Новый пункт «е-3» ст. 83 Конституции РФ.

82 Р. Бевзенко. Поправки в Конституцию. https://zakon.ru/blog/2020/01/21/popravki_v_konstituciyu__sudebnaya_vlast

«все другие внутригосударственные средства судебной защиты».

Результат у этих нововведений будет следующий. Во-первых, резко снизится уровень защищённости прав граждан, которые будут годами эти внутригосударственные средства судебной защиты исчерпывать. Разумеется, до КС доберутся немногие. Во-вторых, столь резкое сокращение числа судей Конституционного суда неизбежно скажется на их загруженности и качестве выносимых решений. В-третьих, с учётом созданного в 2015 г. механизма, позволяющего не исполнять решения ЕСПЧ, перспективы защиты конституционных прав и свобод российских граждан выглядят весьма печально[83].

Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, отныне не подлежат исполнению в России[84]. Полномочием разрешать вопрос о возможности исполнения таких решений наделен КС РФ. Ещё одно новое полномочие КС – разрешать вопрос о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ[85]. Эти новеллы – закономерный итог почти 10-летнего стремления создать легитимные возможности не исполнять решения иностранных и международных судов и арбитражей.

Успешный опыт судебной реформы в постсоциалистических государствах: Польша и Эстония

Характерной чертой польской судебной реформы была её довольно продвинутая стартовая точка. К моменту падения коммунистического режима польская судебная система, пусть и инфицированная всеми положенными при социалистическом строе вирусами, тем не менее опиралась в работе на вполне солидную материальную и процессуально-правовую базу. Процесс трансформации судебной системы начался ещё в 1980-е и заключался в создании ряда институтов, наделённых контрольными полномочиями в сфере правоприменения. Характерной чертой судебной реформы в Польше стало активное использование национального законодательства досоциалистического периода, а также роль кодификационных комитетов – рабочих групп, сформированных по ключевым отраслям права, куда вошли видные представители академических кругов и юристы-практики. Несмотря на тот факт, что кодификационные комитеты функционировали под руководством правительства, их деятельность осуществлялась не под диктовку исполнительной власти, а, напротив, имела ярко выраженный независимый характер. Каждая сфера реформирования рассматривалась отдельно, над планом преобразований в каждой из сфер работала отдельная команда экспертов, причём в разное время[86].

Помимо высокого профессионализма, независимости и отсутствия политизированности, деятельность кодификационных комитетов отличало активное использование зарубежного опыта. Большинство законодательных нововведений разрабатывались на основе либо с учётом наилучших практик других стран в

83 П. Баренбойм, Е.Мишина. Уроки конституционного кризиса 2020. Москва, «Лум», 2020, с. 95.
84 Новая редакция ст. 79 Конституции РФ.
85 Новая часть 5-1 ст. 125 Конституции РФ.
86 А.К. Горбуз, М.А. Краснов, Е.А. Мишина, Г.А. Сатаров. Трансформация российской судебной власти. Опыт комплексного анализа. // Санкт-Петербург: Норма. 2010. С.250 – 252.

соответствующей сфере.

Польские реформы отличал также высокий уровень общественной поддержки. Идеи реформы активно обсуждались и в средствах массовой информации, и в профессиональных юридических кругах. Открытый диалог обеспечил весьма активную и постоянную общественную поддержку реформ и одновременно с этим минимальную резистентность инсайдеров судебной системы. Более того: с самого начала реформы её результаты стали объектом постоянного пристального внимания и изучения не только со стороны органов и институтов, напрямую участвовавших в проведении реформы, но также и населения.

По мнению польских экспертов, основным индикатором эффективности судебной реформы и подтверждения того, что изначально определённые цели реформы были достигнуты, стало повышение доступности правосудия. Еще одним важным индикатором результативности реформы считается существенное снижение уровня политизации судов[87].

Судебная реформа в Эстонии стала неотъемлемой частью единого процесса восстановления демократии и независимости. Основными составляющими эстонских реформ были люстрация, геополитическая переориентация, экономические реформы, реформа правоохранительных органов и судебная реформа. Целью последней было воссоздание современной и эффективной судебной системы, основанной на западноевропейской модели и построенной в соответствии с фундаментальными демократическими принципами. Для этого были необходимы гуманизация законодательства и правовой системы. При проведении судебной реформы активно использовался досоветский опыт. Новая трёхуровневая судебная система начала функционировать в декабре 1993 г., к концу 1994 г. были учреждены административные суды. К этому моменту эстонский судейский корпус обновился на 67%, а средний возраст судьи был менее 40 лет. Весьма примечательно, что вопросами повышения квалификации судей на протяжении 14 лет занимался институт гражданского общества (фонд «Эстонский правовой центр»). В 2009 г. эту функцию взял на себя верховный суд страны. Судебная реформа в Эстонии предусматривала необходимость квалификационного экзамена на должность судьи, при этом экзамен должны были сдавать и новые претенденты, и судьи, практиковавшие в советский период. Статья закона о статусе судьи устанавливала, что судьёй может работать лицо, обладающее высокими моральными качествами, подходящее для работы судьёй и имеющее высшее юридическое образование, полученное в Тартуском университете или соответствующее этому уровню. Существенными достижениями судебной реформы в Эстонии являются учреждение конституционной юстиции и административной юстиции, а также введение в судах первой и второй инстанций распределения дел методом случайной выборки.

Особо следует отметить необыкновенно успешную реформу сопряжённого института – полиции. К 2009 г. в Эстонии успешно функционировала демократическая невоенизированная полиция, пользующаяся достаточно широкой поддержкой населения. В настоящее время полиция Эстонии полностью соответствует европейской модели, чей базовый принцип – полиция по своей природе является обслуживающей организацией88. Полиция Эстонии считается образцовой в Европе. Главный критерий оценки работы полиции – уровень доверия населения. На начало 2011 г. он составлял 84%[89].

87 Подробнее см. Е.А. Мишина. Длинные тени советского прошлого. Москва, «Либеральная миссия», 2014.
88 http://www.politsei.ee/ru/organisatsioon/
89 http://www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

Заключение

В конце 2000-ых Фонд ИНДЕМ провел масштабное исследование, посвященное трансформации судебной власти в России. В ходе исследования подтвердилась важнейшая гипотеза[90]: для удовлетворительного функционирования судебной власти, находящейся в процессе трансформации, внеинституциональные факторы создают больше препятствий, чем дефекты или пробелы институционального дизайна[91]. В первую очередь это так называемые сопряжённые с судебной властью институты (органы прокуратуры, следствия и т.п.). Эти институты оказывают существенное и порой недооцениваемое влияние на судебную власть, снижают качество правосудия и искажают цели трансформации судебной власти. Основные направления дальнейшей судебной реформы в России в обязательном порядке должны включать не только указанные выше болевые точки. Абсолютно необходимым является внесение поправок и декриминализация ряда составов преступления, предусмотренных УК РФ. В этом плане обнадёживающей новостью является информация о том, что законопроект[92], предусматривающий декриминализацию «дадинской» статьи УК РФ, был внесен в Госдуму в июле 2020 г. В высшей степени желательно дальнейшее расширение компетенции суда присяжных. Именно такую позицию занимает ряд адвокатов по уголовным делам. «*Все преступления, относящиеся к категории тяжких и особо тяжких, должны рассматриваться судами присяжных заседателей, если такое ходатайство будет заявлено подсудимым. Потому что сроки наказания там огромные, в тяжких составах – до 10 лет, в особо тяжких составах — свыше 10 лет. В этой связи мне кажется, что гражданин должен иметь право на то, чтобы его судили наши сограждане, и он мог доказать свою невиновность*»[93].

Успешная судебная реформа в России возможна лишь в случае её комплексного характера. Преобразования не должны ограничиваться рамками судебной ветви власти; они в обязательном порядке должны охватывать и сопряжённые институты, воздействующие на суды в процессе их функционирования.

90 Г.А. Сатаров, В.Л. Римский, Ю.Н. Благовещенский. Социологическое исследование российской судебной власти. Москва – Санкт-Петербург, «Норма», 2010, с. 459.

91 Здесь понятие «институциональный дизайн» трактуется как вся сфера нормативного регулирования работы судебной власти.

92 С текстом законопроекта и прилагающихся к нему материалов можно ознакомиться на https://sozd.duma.gov.ru/bill/989250-7

93 Подробнее см. https://www.kommersant.ru/doc/4347041

Об авторе

Екатерина Мишина – к.ю.н., советник юстиции I класса, независимый эксперт по конституционному праву, профессор Свободного Университета.

ВИТАЛИЙ ЧЕРНИКОВ

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О необходимости принятия концепции развития МСУ в России говорит резкое снижение доверия граждан России к институту выборов и, как следствие, к органам власти всех уровней. Независимые исследователи фиксируют критическую утрату авторитета России как демократического государства на международной арене, прежде всего на постсоветском пространстве. Однако более серьёзной проблемой следует признать прогрессирующее падение уровня профессиональной компетентности управленческих кадров: оно негативно отражается на состоянии муниципального хозяйства и качестве жизни подавляющего большинства граждан России, проживающих за пределами крупных городов.

Приходится констатировать, что федеральная власть не только не предпринимает шагов по улучшению ситуации, но и всячески усугубляет и без того непростую обстановку. Наибольший вред местному самоуправлению как уровню публичной власти в государстве наносит нестабильность базового законодательства, многократно и бессистемно изменяемого в угоду той или иной группе интересов. Нет одинаково понимаемой всеми заинтересованными сторонами концептуальной основы местного самоуправления, из-за этого мы наблюдаем метание из одной крайности в другую. Последний пример – ничем не мотивированные поправки в Конституцию и законы России, которые полностью интегрировали местное самоуправление в вертикаль государственной власти. При этом в социуме происходят прямо противоположные процессы: жители городских и сельских поселений всё активнее участвуют в решении вопросов местного значения через различные формы соучастия (партисипаторные практики), инициативы по созданию ТОСов и т.п.

Общая проблема федеральных политиков (а следом за ними и у региональных властных элит) – непонимание роли и места муниципальных властей в укреплении единства страны, в развитии современных технологий управления жилищно-коммунальным и, шире, муниципальным хозяйством, в повышении авторитета государства в глазах населения и в конечном итоге – в наращивании позитивного присутствия России на международной арене. Из-за этого тормозятся процессы развития во всех сферах жизнедеятельности, страна вытесняется на задворки мировой политики – особенно в вопросах, касающихся расширения прав граждан по непосредственному участию в управлении местными делами.

Между тем история развития местного самоуправления в России знает периоды его расцвета, когда муниципальные власти показали примеры лучшей практики, сопоставимые с достижениями европейских муниципалитетов. С 1864 по 1890 гг. в сложнейших финансово-экономических условиях земские органы самоуправления добились потрясающих результатов в таких сферах, как народное просвещение, здравоохранение, культура, статистика, строительство дорог, страховое дело, ветеринарное дело. Всего за семь лет с 1921 по 1928 гг. органы местного самоуправления российских городов практически без помощи государства сумели полностью восстановить городское хозяйство, разрушенное революцией и Гражданской войной более, чем на 30%. В 1991 году после развала СССР Союз российских городов выступил с инициативой помощи экипажам боевых кораблей Черноморского флота. В тяжелейший для моряков-черноморцев период города России взяли на себя не только обеспечение их продуктами питания и бытовой техникой, но и направляли на флот своих призывников. До настоящего времени многие города продолжают сотрудничество с кораблями ЧФ ВМФ России.

МСУ – ресурс развития

На примере успехов местного самоуправления только в нашей стране можно видеть, что при правильном к нему отношении оно может стать ресурсом развития, эффективным инструментом мобилизации интеллектуального и творческого потенциала общества на решение задач внутригосударственного строительства, способно серьёзно ускорить многие процессы, являясь своего рода лабораторией по выработке лучших практик в различных сферах.

Ещё более наглядно существенный, зачастую решающий вклад местных сообществ и муниципальных органов власти в процессы экономического и социального развития территорий демонстрирует опыт организации местного самоуправления в наиболее близких нам по историческим и культурным традициям странах Европы.

Роль местного самоуправления в первую очередь проявляется в таких направлениях, как:

- совершенствование управленческих механизмов в условиях быстро изменяющихся внешних обстоятельств;
- развитие прогрессивных технологий в сфере предоставления услуг ЖКХ, общественного транспорта, муниципального благоустройства;
- подготовка резерва профессиональных кадров для органов государственной власти;
- содействие становлению среднего класса через развитие различных форматов малого и среднего бизнеса;
- отработка эффективных моделей управления муниципальной собственностью;
- повышение гражданского самосознания населения за счёт вовлечения его в процесс принятия решений;
- выработка разнообразных механизмов социальной поддержки малообеспеченных слоёв граждан.

Кроме того, местное самоуправление, получив права и свободы от центральных органов власти, становится их естественным союзником в противодействии региональному или этническому сепаратизму. Межрегиональные и общенациональные объединения муниципальных образований не только способствуют стабильности внутри страны, но и выступают в качестве мощного ресурса государства в международных отношениях.

Особо стоит отметить роль местного самоуправления как отдельной резервной системы, способной в трудную для государства минуту временно взять на себя исполнение широкого круга вопросов, касающихся жизни граждан.

Очевидно, всё вышеперечисленное может стать для государства ресурсом развития только в том случае, если местному самоуправлению предоставлены возможности для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов, отнесённых законом к их ведению.

Постановка проблемы

- Важнейшим фактором, влияющим на эффективность или неэффективность муниципальной власти, является степень самостоятельности (автономии) местного самоуправления в системе власти в государстве.
- Вторым по важности следует признать вопрос о готовности граждан брать на себя ответственность за решение дел местного характера.
- Третий фактор – наличие у местного самоуправления собственных средств для решения таких дел.

На все эти три вызова сегодняшний властный истэблишмент отвечает в патерналистском духе:

- самостоятельность МСУ нужно свести к минимуму;
- население брать на себя ответственность не готово;
- у местных властей нет достаточной доходной базы для решения даже местного круга дел.

Настоящая концепция базируется на прямо противоположных установках. Её основной посыл – отказ от патерналистских начал во

взаимоотношениях центра и мест. Главная цель – включение в процесс государственного строительства широких слоёв экономически и социально активного населения, рациональное использование интеллектуального потенциала российских граждан и общества в целом для решения вопросов муниципального развития, создания комфортных условий для жизни, работы и отдыха жителей муниципальных образований.

Отправная точка концепции – признание объективно существующих различий между интересами государства и мест, обусловленное прежде всего характером решаемых этими системами задач. К объективно существующим концепция также относит различия, связанные с городским и сельским образом жизни.

Проблема баланса интересов

Основная функция государства во взаимоотношениях с гражданами – обеспечение для них равного доступа к предоставляемым государством услугам. В ходе осуществления этой функции неизбежно возникает необходимость усреднения, выравнивания условного потребителя таких услуг. Нередко негативным следствием такого усреднения становятся попытки унификации местной жизни.

Это вступает в противоречие с естественным желанием местных сообществ сохранять самоидентичность, основанную на совместном длительном проживании людей в границах определённой территории, а также на традиционном образе жизни (городском или сельском). Задача сохранения разнообразия местных моделей организации социума нередко объединяет муниципалитеты самого разного вида, размера и достатка перед произволом государства.

В режиме поиска баланса интересов, золотой середины во взаимоотношения центра и мест, «города» и «деревни» такой конфликт может служить целям развития. Игнорирование государством факта существования различий, попытки введения единообразия вопреки объективно существующим интересам мест, напротив, способны привести к стагнации, распаду связи между государством и отдельными частями народа, росту сепаратизма и укоренению идей дезинтеграции.

Для России, расположенной в 11 часовых поясах, чей народ включает десятки крупных и сотни мелких субнациональных сообществ и более четверти сельского населения, граничащей только по суше с 16 далеко не всегда дружественными странами дальнейшее пренебрежение интересами мест может иметь самые губительные последствия.

Смена вектора

Вот почему так важно в кратчайшие сроки изменить вектор взаимоотношений между государством и местами, перенаправив его на обоюдополезное сотрудничество, основанное на учёте интересов сторон, равноправии при осуществлении каждой из сторон собственной компетенции, ответственности за принимаемые решения, на принципе взаимовспоможения (субсидиарности) в тех случаях, когда для государства или мест в силу объективных причин оказывается невозможным исполнение тех или иных обязательств перед гражданами.

Важнейшим условием является организационная и финансовая автономия органов местного самоуправления при решении закреплённого за ними круга местных дел, каков бы ни был уровень их компетенции. В рамках этой автономии органы местного самоуправления должны обладать всей полнотой власти на подведомственной территории, включая право принятия общеобязательных решений по всему кругу переданных в их ведение местных дел и право установления санкций за неисполнение таких решений.

Основополагающие положения концепции

Местное сообщество

Ключевая идея концепции – выведение на первый план в качестве главного субъекта в системе местного самоуправления совокупности жителей муниципального образования или местного сообщества. В этой связи необходимо дать законодательное определение понятию «местное сообщество» и наделить местные сообщества правосубъектностью взамен существующей в действующем законодательстве правосубъектности муниципальных образований. Субъектом правоотношений должна быть не «населённая территория», как это определяется сегодня, а сообщество граждан, выбравших своим местом жительства то или иное муниципальное образование. Следует определить простые и понятные принципы формирования местного сообщества в случае создания по инициативе граждан новых муниципальных образований.

Также законодательно следует закрепить такие понятия, как «городской образ жизни (городской континуум)» и «сельский образ жизни (сельский континуум)» в качестве традиционных форм жизнедеятельности местных сообществ.

Местным сообществам должно быть предоставлено право использовать любые формы самоорганизации для непосредственного участия граждан в управлении местными делами.

Ресурсная часть

Определяющей предпосылкой эффективной деятельности органов местного самоуправления на подведомственной им территории следует признать финансовую и ресурсную обеспеченность муниципальных образований.

Концепция предполагает изменение баланса налоговых доходов в пользу регионов и мест. Результатом таких изменений должно стать справедливое распределение налоговых доходов, напрямую увязанное с объёмом решаемых каждым из властных уровней задач и возможностями соответствующего уровня администрировать тот или иной налог и влиять на развитие налогооблагаемой базы.

При этом все личные налоги, такие как НДФЛ (в том числе связанные с ним налоги системы обложения личных доходов граждан), должны зачисляться по месту жительства граждан и преимущественно в местные бюджеты. По налогу на землю для Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны быть отменены все существующие для них льготы по его уплате в местные бюджеты.

Местные власти должны получить возможность реализовать своё конституционное право на установление местных налогов и сборов. При этом со стороны государства может быть определён предельно допустимый размер налоговой нагрузки на налогоплательщика, рассчитываемый по единой для всей страны методике.

В муниципальную собственность должны быть возвращены все общераспространённые полезные ископаемые, а также водные ресурсы, расположенные в границах соответствующего муниципального образования (родники, ручьи, озёра и т.п.).

Органы местного самоуправления должны получить право на создание общероссийского коммунального банка и, возможно, касс муниципальной взаимопомощи.

Территориальное устройство

Необходимо вернуться к конституционной формул: «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учётом исторических и иных местных традиций». Территориальная организация МСУ должна преимущественно базироваться на самоидентификации жителей той или иной территории в качестве членов местного сообщества. Только в этом случае можно ожидать реального включения потенциала такого местного сообщества в процессы муниципального развития. Размеры территории и численность проживающего на ней населения не имеют решающего значения. Произвольное объединение или разъединение муниципальных образований должно уступить место реальному учёту мнения проживающих на соответствующих территориях жителей по поводу границ, в которых они готовы осуществлять местное самоуправление.

Если появятся инициативы по объединению городских поселений с сельскими, такое объединение следует признавать состоявшимся при наличии согласия каждого местного сообщества, выраженного по результатам местного референдума. Каждое местное сообщество должно получить право вето на решение о таком объединении.

Структура органов местного самоуправления

Государство должно установить самые общие принципы структуры органов МСУ, предоставив местным сообществам возможность приспосабливать такие структуры к специфике местной жизни. Необходимо исключить право субъектов РФ устанавливать как конкретные типы структур органов МСУ, так и порядок формирования/избрания самих органов МСУ. Также должна быть исключена практика установления штатной численности исполнительных органов МСУ и размеров окладов муниципальных служащих. Взамен этого следует ввести ограничение по предельной доле средств местного бюджета, направляемых на содержание управленческого персонала и имущества, необходимого для его функционирования. Такая предельная доля может быть определена с учётом сложившейся в среднем по стране практики и различаться в зависимости от вида муниципального образования и численности его жителей.

Подготовка муниципальных служащих

Важнейший вопрос – создание системы подготовки и переподготовки кадров муниципальной службы. Существующая сегодня система, объединяющая образовательные программы государственной и муниципальной службы, должна претерпеть принципиальные изменения. Этого прежде всего требуют объективные различия в предмете деятельности двух этих групп управленцев.

Государственные служащие преимущественно призваны решать вопросы экстерриториального характера, уметь организовывать процессы взаимодействия различных групп интересов, обеспечивать баланс интересов местных сообществ при стратегическом планировании развития региона (органы государственной власти субъектов РФ) и баланс интересов регионов при стратегическом планировании развития государства в целом (федеральные органы государственной власти).

В свою очередь, муниципальные служащие в первую очередь обязаны решать локальные проблемы, уметь эффективно использовать объекты муниципальной собственности, ориентироваться на запросы и потребности населения, проживающего в границах муниципального образования.

Очевидно, что две этих различающихся по предмету деятельности группы управленцев должны готовиться по разным программам. Система подготовки муниципальных служащих должна быть максимально гибкой, способной в короткое время перестраиваться под текущие потребности муниципалитетов в специалистах тех или иных отраслей муниципального хозяйства.

В этой связи вопросы подготовки муниципальных служащих должны быть переданы на уровень объединений муниципальных образований. Закон должен предоставить таким объединениям соответствующие полномочия, на этапе создания системы подготовки и переподготовки муниципальных служащих они должны получить необходимую методическую и финансовую поддержку государства. Следует стимулировать обучающие организации на создание системы многоуровневых стандартов в рамках такой подготовки, дающих возможность готовить специалистов, отвечающих любым запросам практики муниципального управления.

Выборы

Общие подходы

Применяемые на муниципальных выборах избирательные системы должны служить единственной цели – максимальному отражению в результатах выборов личностных и партийных предпочтений избирателей. Только в этом случае возможно восстановление доверия граждан как к самому институту выборов, так и к избранным в их результате органам местного самоуправления. В этой связи вопрос о том, какая из избирательных систем наиболее эффективна, должен решаться в тесной увязке с конкретными условиями, существующими в том или ином муниципальном образовании.

Анализ существующих на муниципальном уровне проблем показывает, что ещё достаточно долгое время на местах вопросы территориального характера (благоустройство, дороги, инфраструктура ЖКХ и ряд других) будут превалировать над вопросами долгосрочного развития. Это означает, что избиратели в большей степени ждут от муниципальных выборов решения своих проблем непосредственно по месту жительства и в меньшей – победы политической программы той или иной партии. Этим ожиданиям соответствует организация выборов по одномандатным избирательным округам в рамках мажоритарной системы абсолютного большинства. В этом случае избиратели округа получают «своего» депутата в представительном органе местного самоуправления и в том числе через него осуществляют своё право на управление местными делами.

Система партийных выборов на муниципальном уровне требует отдельного изучения, внедрять её следует крайне осторожно, руководствуясь изложенным выше принципом максимального отражения в результатах выборов личностных и партийных предпочтений избирателей. Строго говоря, на местном уровне при её использовании избиратели должны иметь возможность проголосовать и за партию, и за конкретного партийного кандидата, включая право формирования непосредственно на избирательном участке собственного избирательного списка, состоящего из представителей различных партий (система отрытых или свободных списков).

Муниципальные избирательные комиссии необходимо вывести из подчинения Центризбиркому и вернуть им статус органов местного самоуправления, к компетенции которых отнесены вопросы организации выборов, референдумов, голосований и т.п.

Выборы главы муниципального образования

В тесной связи с той или иной избирательной системой находится вопрос необходимости прямых или опосредованных выборов высшего должностного лица местного самоуправления. Признавая безусловное право граждан на избрание всем населением главы муниципального образования, при выборе того или иного варианта следует исходить из уже имеющейся отечественной и европейской практики.

В частности, избрание высшего должностного лица муниципального образования по мажоритарной системе абсолютного большинства всем населением безусловно оправдано в тех случаях, когда представительный орган местного самоуправления избран по системе пропорционального представительства. В этом случае разнообразие партийных интересов в представительном органе МСУ получает противовес в виде мандата главы МО, выданного всем населением на принципах персонального доверия.

Напротив, в случае избрания представительного органа МСУ по одномандатным избирательным округам более эффективным может быть избрание главы муниципального образования из числа депутатов данного представительного органа. В этом случае он становится «первым среди равных», получая мандат от квалифицированного большинства своих коллег.

Так или иначе, выбор вариантов избрания и депутатов представительного органа МСУ, и главы муниципального образования должен быть прерогативой устава муниципального образования. При этом федеральным законом должны быть установлены предельные параметры такого выбора. Например, запрет на использование мажоритарной системы относительного

большинства.

Отдельно следует решить проблему «двуглавия». Нынешний термин «глава администрации муниципального образования» должен быть заменен на другой, без дублирования слова «глава». Например, на «руководитель администрации».

Численность депутатов представительного органа МСУ

Возможность стать муниципальным депутатом должна быть у каждого совершеннолетнего жителя муниципального образования. Самый простой вариант решения этой проблемы – существенное увеличение числа избирательных округов (при мажоритарной системе) или числа распределяемых депутатских мандатов (при системе пропорционального представительства). Здесь роль федерального закона может заключаться в определении формулы расчёта численности депутатов представительного органа МСУ в зависимости от численности жителей МО. В любом случае для одномандатных округов должно быть установлено предельно допустимое число избирателей, рассчитанное исходя из физической возможности среднестатистического депутата лично пообщаться с каждой семьёй в своем округе в течение срока своих полномочий. Число распределяемых депутатских мандатов при использовании системы пропорционального представительства должно определяться по аналогичной схеме.

В среднем на город в 100 тыс. жителей численность представительного органа должна составлять не менее 30 депутатов.

Межмуниципальная кооперация

Право на объединение

Муниципальные образования должны иметь право создавать свои объединения в самом широком диапазоне, включая объединения для решения локальных, ограниченных во времени задач.

Региональные объединения муниципальных образований, членами которых будет являться квалифицированное большинство муниципальных образований того или иного субъекта РФ (например, в 2/3), должны получать право законодательной инициативы в региональном парламенте, а также иные преференции при работе с органами государственной власти субъекта РФ. Например, по соглашению с региональными органами государственной власти они могут осуществлять функции по сбору муниципальной статистики, формированию сводной потребности своих муниципальных образований-членов в кадрах, учреждать обучающие организации по подготовке муниципальных служащих и т.п.

Аналогичные права и возможности в отношениях с федеральными органами государственной власти должно иметь общероссийское объединение муниципальных образований, членами которого является более половины муниципальных образований РФ как в целом, так и по каждому виду муниципальных образований в отдельности. В федеральном бюджете должны быть предусмотрены средства на финансирование общероссийского муниципального образования по направлениям деятельности, которые являются предметом соглашения с федеральным правительством.

Межмуниципальная хозяйственная кооперация

Особым видом объединения муниципальных образований должна быть признана межмуниципальная хозяйственная кооперация. В её рамках органы местного самоуправления должны иметь право на создание совместных органов управления и организаций для решения отдельных местных дел. Например, предприятий общественного транспорта, очистных и водозаборных сооружений, ведения земельного учёта и т.п.

Иные институты системы МСУ

Общий подход

Рассматривая местное самоуправления в качестве базового уровня публичной власти в государстве, следует понимать, что оно не может существовать при отсутствии других системообразующих институтов. Исходя из природы местного самоуправления, основанной на инициативе и ответственности граждан при выборах органов местного самоуправления и решении местных дел, необходимо распространить право граждан на участие в формировании местной власти на другие властные институты: суды, прокуратуру, органы охраны общественного порядка и ряд других. В идеале на местном уровне, помимо муниципальных депутатов, должны избираться все должностные лица, от результатов деятельности которых зависит неограниченное число жителей муниципального образования: судьи, прокуроры, руководители органов охраны общественного порядка и ряд других. С этой целью необходимо наделить муниципальные избирательные комиссии правом на организацию и проведение таких выборов и установить квалификационные требования к кандидатам, претендующим на указанные выборные должности. Факт избрания гражданина на такие должности должен учитываться в качестве преимущественного условия его дальнейшего карьерного роста.

Органы охраны общественного порядка

Право органов МСУ на создание органов охраны общественного порядка установлено Конституцией России. Однако это право не было реализовано ни разу за прошедшие с момента принятия Основного закона 27 лет. Более того, в результате вступления в силу поправок в Конституцию России это право было исключено из текста Основного закона.

Между тем к числу базовых признаков публичной власти относятся: право принятия общеобязательных решений, право принуждения к исполнению таких решений и право наложения санкций за их неисполнение. В части, имеющей отношение к обеспечению общественного порядка, ведущую роль в этой триаде играют муниципальные органы охраны общественного порядка. Их формирование целесообразно осуществлять на уровне муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов. Вместе с тем, представительным органам местного самоуправления городских и сельских поселений следует предоставить право согласования кандидатур сотрудников органов охраны общественного порядка, назначаемых для работы на их территориях (участковых уполномоченных).

Суды

Для мировых судей необходимо федеральным законом оставить только один вариант замещения должности судьи – выборы населением. Для этого территории судебных участков важно вписать в границы одного или нескольких избирательных округов в крупных и средних МО либо в границы одного или нескольких малых поселений.

Прокуратура

Для прокуроров, территория деятельности которых не выходит за границы одного городского округа, муниципального района, муниципального округа, также необходимо ввести институт выборности с соблюдением соответствующих цензов по образованию и опыту работы. Такие выборы могут быть безальтернативными, однако неизбрание кандидата на должность прокурора должно означать для него невозможность участия в выборах на высшую прокурорскую должность в других муниципальных образованиях как минимум в течение одного избирательного срока.

Заключение

Очевидно, что даже очень правильные и продуманные изменения в законодательстве не гарантируют того, что на следующий день после их принятия мы проснёмся в другой стране. Процесс реформирования может занять несколько лет, в течение которых те или иные его части могут претерпеть существенные изменения. Однако работа по изменению законодательства является первым и необходимым этапом в деле создания базы для последующих структурных изменений, в результате которых государство и общество получат полноценный, ответственный, динамичный уровень публичной власти, способный взять на себя решение большей части проблем, волнующих сегодня население.

Настоящая концепция затрагивает широкий пласт вопросов, решение которых потребует значительных изменений как в законодательстве, так и в представлениях о местном самоуправлении в среде государственных и муниципальных политиков и служащих, а также обычных граждан. С учетом этого в ходе её реализации предполагается этапность внедрения тех или иных её положений и в целом по стране, и в субъектах РФ, и в существующих муниципальных образованиях. На первом этапе важно добиться широкого публичного обсуждения её положений как в среде представителей муниципальной власти, так и жителями муниципальных образований.

Об авторе

Виталий Черников – государственный и общественный деятель, первый всенародно избранный мэр Калуги (1991–1994 годы).

ДМИТРИЙ ПЕРМЯКОВ

ТРИ ГЛАВНЫХ ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Зачем нам местное самоуправление?

Этот вопрос не так прост, как может показаться на первый взгляд. Сегодня в сознании большинства россиян само существование института местного самоуправления не является ценностью и даже не рассматривается как достижение. Этот факт стыдливо замалчивается государственной властью, государственных опросов на тему значимости местного самоуправления (МСУ) для граждан ВЦИОМ не проводил с 2005 года, несмотря на многочисленные изменения в системе МСУ за это время.

МСУ, если говорить о нём в контексте гражданских прав и свобод, можно определить как право народа на власть. Но это право, наряду со свободой слова, собраний, мнений и совести, не входит в пирамиду Маслоу большинства граждан России. Причины – посредственная реализация идеи МСУ, а также планомерная дискредитация самого института в течение 20 последних лет.

В современной России МСУ не может рассматриваться только лишь как одна из опций демократического государства: это жизненно необходимый базис, без которого страну ждёт политический, экономический и административный крах в перспективе 10-15 лет.

Сама идея МСУ логическим образом базируется даже не на политическом, а на социальном и биологическом фундаменте. Предполагается, что любой социум склонен к самоорганизации, а сами Homo Sapiens оценили преимущества совместного решения проблем ещё тысячелетия назад и генетически склонны к формированию сообществ. Кроме того, на государственном уровне и в такой большой стране, как Россия, микроменеджмент и ручное управление отдалёнными регионами чудовищно неэффективны. Это создает ситуацию win-win, когда при работающей муниципальной системе население получает право непосредственного влияния на власть на местах, а государство устанавливает общие правила игры и может спокойно заниматься стратегической политикой. Самой эффективной показала себя трёхступенчатая модель, принятая во многих странах Европы: федеральная власть, региональная власть и МСУ.

Однако в случае современной России эта стабильная и взаимовыгодная схема дала сбой. Факторов может быть несколько:

1. Закрепощающая бюджетная политика в отношении местного самоуправления.
2. Непонимание обществом целей и функций МСУ, ощущение отсутствия изменений от участия в выборах.
3. Отсутствие реальной власти у органов МСУ, особенно на уровне сельских и городских поселений.
4. Незаинтересованность государственной власти в развитии МСУ по политическим причинам, в ущерб административным и экономическим интересам.

Причины деградации системы МСУ в России

Создатели Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проделали титаническую работу. Они постарались учесть передовой опыт других стран и переложить его на себя. Но калька с модели европейских стран для России не подойдет: страна, как уже упоминалось, огромная, и территории, например, вечной мерзлоты в Сибири сегодня не более освоены, чем при Ермаке. Это накладывает свою специфику.

Могильным камнем для всех инициатив стала государственная бюджетная политика. В ситуации, когда регионы и муниципалитеты большую часть собранных на территории налогов передают на уровень федерации, а взамен получают долю от этой суммы в качестве дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, невозможно говорить о значимом экономическом развитии территорий. Фактически это принудительное приведение МСУ к единому знаменателю, за редкими исключениями едва покрывающее жизненно необходимые нужды муниципальных образований.

Это даёт федеральному центру возможность управления МСУ без прямого влияния на него. Муниципалитеты в большинстве случаев не способны реализовывать дорогостоящие инфраструктурные проекты без денежных вливаний со стороны федеральной и региональной власти. Как итог, местная власть постоянно вынуждена доказывать свою приверженность государственной политике центра. В противном случае денежный поток будет перекрыт, что приведёт к смене чиновников на местах на более лояльных. При этом, как правило, собственная экономическая база муниципального образования вполне способна прокормить его.

Хороший пример – Псков, где я исполнял полномочия депутата городской Думы в 2019-2021 гг. По данным управления Федеральной налоговой службы по Псковской области и комитета по финансам Псковской области:

1) **95%** собираемых на территории города налогов передаются в бюджеты верхних уровней.

2) В виде дотаций, субсидий и субвенций от федерального центра и региональной власти город получает назад только **5%** от переданных денежных средств.

Таким образом, без решения главного вопроса – вопроса финансовой независимости МСУ – никакие шаги по реформе этого института не будут успешны.

Дополнительную «мину» под МСУ в России подложила государственная власть, когда превратила в фарс избирательную систему на всех уровнях. Прохождение нетривиального квеста по сбору подписей, значительного количества документов и справок для участия в выборах само по себе проблема для независимых кандидатов. А вкупе с одновременным созданием режима максимального благоприятствования для кандидатов от партии власти, включая прямую фальсификацию результатов выборов в их пользу, делает участие в выборах бессмысленным для большинства заинтересованных лиц.

Потеря интереса к реализации активного и пассивного избирательного права для граждан обусловлена ещё и некоторым общественным фатализмом. Даже если у независимого кандидата или команды кандидатов есть реальные шансы на победу, общество всё равно убеждено в предопределённости результата. А это неизбежно ведёт к низкой явке потенциально протестного электората на выборы, особенного муниципального уровня.

Кроме того, в обществе в принципе отсутствует понимание роли местного самоуправления и целей участия в нем. Даже у активных независимых кандидатов желание стать муниципальным депутатом вызвано скорее здоровыми амбициями, нежели реальным желанием исполнять представительскую функцию.

Таким образом, в муниципальном избирательном процессе участвуют преимущественно кандидаты от власти и аффилированных с ней системных политических партий, для которых нет сложностей в преодолении властью же выстроенных административных барьеров и привлечении на выборы зависимого электората. В итоге избранные лица действуют не в интересах избирателей, а в интересах вышестоящей власти, что ещё сильнее умаляет роль МСУ и ведёт к негативному восприятию обществом любой представительской функции в парламенте. Приходится констатировать, что слова

«депутат» и «чиновник» давно стали синонимами глупости, коррупции и злоупотребления властью.

И даже если каким-то чудом независимый кандидат выигрывает выборы, или даже команда кандидатов от оппозиции получает большинство в парламенте, то они быстро сталкиваются с **третьей причиной** непопулярности МСУ в России. Сельские и городские депутаты практически лишены полномочий для работы на благо своего поселения. Все значимые рычаги управления, когда-то заложенные в устав, давно переданы на уровень региона их предшественниками, да и на имеющиеся едва хватает денег и кадров.

Последней, но не по значению, причиной уничтожения МСУ в России стал курс руководства страны на построение авторитарного государства во главе с несменяемым лидером.

В условиях диктатуры любое мнение, отличное от мнения власти, подвергается обструкции, а его выразители шельмуются как «враги народа», «иностранные агенты», «пятая колонна» и другие определения-достижения правления Владимир Путина. Формально независимое МСУ, даже кастрированное, было как раз одним из способов выражения мнения общества – наряду с такими институтами, как независимые СМИ, общественные организации, адвокатура. Однако спущенная сверху задача подавления любого инакомыслия с энтузиазмом была подхвачена губернаторами и правоохранительными органами на местах. Любое независимое представительство после 24 февраля 2022 года более невозможно, оставшихся оппозиционных муниципальных депутатов давят всей мощью государственной машины. Отныне и до смены политического руководства страны участие в выборах любого уровня для оппозиции не только не имеет шансов на успех, но и опасно для жизни и свободы.

~~Реформа~~ Создание местного самоуправления

Подытожив вышеописанное, необходимо признать, что сегодня в России не существует такого института, как МСУ. Более того, его не существовало задолго до появления одиозного [законопроекта](#) Клишаса-Крашенинникова, подчиняющего МСУ государственной власти.

Фактически это подчинение произошло давно, когда местную власть душили финансовой удавкой государственного бюджета. Когда полномочия сельских и городских поселений массово делегировались на уровень муниципальных районов и региона, поскольку местная власть не имела достаточно средств и квалифицированных кадров, чтобы выполнять их. МСУ потеряло свою роль, когда в него пришла армия клонированных депутатов от «Единой России», подотчетных и подконтрольных власти, а не избирателю.

Поэтому говорить о реформе МСУ – значит погрешить против истины. Следует говорить о создании его с нуля.

В реализации этой задачи следует учесть все допущенные ошибки и, сохранив общую идею и смысл закона 2003 года, действовать с опорой на следующие установки:

1. **Финансовая устойчивость местного самоуправления**

Процент собственных доходов бюджета муниципального образования, которые оно тратит на свои нужды, должен быть существенно пересмотрен в сторону увеличения. На уровень местного самоуправления необходимо перенести и ряд государственных функций, таких как содержание муниципальной полиции, мировых судов, местных школ и поликлиник. В результате у местного сообщества должны появится реальные рычаги воздействия на окружающий мир. В то же время различные условия будут способствовать здоровой конкуренции среди муниципальных образований и заимствованию наиболее успешных практик. Появится повод для внутренней миграции не только в столицу, но и в экономически респектабельные города и деревни в провинции.

2. **Простая и прозрачная выборная структура местного самоуправления**

Избирательное законодательство также подлежит пересмотру. На уровне местного самоуправления необходимо максимально упростить сам процесс подачи документов на выдвижение и аннулировать процесс регистрации и сбора подписей. Отменить формирование местных парламентов по партийным спискам и выдвижение от политических партий или иных общественных организаций. Фактически любой гражданин должен иметь право участвовать в выборах в органы власти местного самоуправления уведомительным порядком. При этом структура выборных органов власти должна быть расширена. В их число могут войти руководители местной полиции, судьи, директора школ и главные врачи больниц. Самый низовой уровень местного самоуправления может включать даже общие собрания домов и подъездов. Одновременно с этим должна вестись просветительская работа по полномочиям и функциям местной власти, популяризироваться участие в выборах и гражданская ответственность.

3. **Выведение МСУ из-под контроля федеральной власти**

Речь о создании условий, при которых любое прямое влияние государства на МСУ станет невозможным. Наряду с вышеупомянутыми мерами финансовой самообеспеченности и реформы избирательной системы, трёхступенчатая система «федерация – регион – МСУ» должна быть преобразована из вертикали в равноправное партнёрство. При этом необходимо иметь в виду, что эксперименты с расширением роли федеральной власти через федеральные округа влекут за собой излишнее усложнение и бюрократизацию института, при этом МСУ теряет свою значимость.

Об авторе

Дмитрий Пермяков – юрист, экс-депутат Псковской городской думы от партии «Яблоко».

СВОБОДА ОТ ЗАВИСИМЫХ

Как урегулировать проблему территорий со спорным статусом в составе и под протекторатом России

Введение

Фактическому и юридическому прекращению существования Союза Советских Социалистических Республик в этом году исполнится 30 лет. Срок на фоне резко ускорившихся событий конца XX – начала XXI века немалый. Тем не менее политическое наследие этого государства всё ещё остаётся весьма актуальным. И проявляется оно не только в архитектуре наших городов, ментальных практиках и возродившемся в России политическом стиле. Но и в спровоцированных Советским Союзом и неразрешённых до сих пор национально-территориальных конфликтах, приведших к возникновению в европейской части бывшего СССР ряда государственных (а скорее квазигосударственных) образований со спорным и неурегулированным статусом.

На первый взгляд объявление таких конфликтов советским наследием может показаться спорным: армяно-азербайджанские или грузино-осетинские территориальные споры взрывались вооружённым противостоянием ещё до возникновения СССР, а призывы к отделению Донецкой и Луганской областей от Украины мало-мальски серьёзно зазвучали лишь спустя почти полтора десятилетия государственной независимости страны. Тем не менее давние противоречия сохранили и нарастили свою актуальность вследствие непродуманной (или же, напротив, иезуитски тонко выверенной) национальной политики Советского Союза, а новые конфликты стали возможны на почве рудиментов советского мышления и ностальгии по «старым добрым временам».

Территориями со спорным статусом или, более коротко, спорными территориями мы будем называть в этом докладе те политические образования в международно признанных границах того или иного постсоветского государства, которые в нарушение действовавших законов фактически вышли из подчинения соответствующего государства, провозгласили свой новый статус и получили его официальное признание или практическую поддержку со стороны другой страны (небольшой группы стран). Надо ли говорить, что основной (или единственной) страной, обеспечивающей фактическую, а в ряде случаев и дипломатическую поддержку сепаратистских спорных территорий, является Российская Федерация? Роль других государств в оказании такой поддержки, как правило, пренебрежимо мала (исключение составляет кейс Нагорного Карабаха).

Хотя формально описать сюжет возникновения любой спорной территории можно одними и теми же словами – «элиты некой административно выделенной единицы страны при поддержке значительной части населения заявляют о выходе этой единицы из состава государства под защиту сильного соседа», – реальные обстоятельства появления каждой из них и дальнейшее развитие ситуации, как правило, уникальны и требуют отдельного рассмотрения.

Попробуем, однако, разделить все постсоветские спорные территории на несколько типов – по совокупности обстоятельств их возникновения и дальнейшей судьбе вплоть до сегодняшнего дня.

К первому типу можно отнести Республику Крым (украинское название – Автономная Республика Крым) и город Севастополь. Здесь в советские и постсоветские годы не фиксировались острые межэтнические конфликты (если не относить к таковым депортацию крымскотатарского народа в 1944 году), сепаратистские и пророссийские настроения были заметны, однако не помешали территории вместе с другими регионами Украинской ССР перейти в состав независимой Украины и со временем значительно ослабились. Изменение статуса территории произошло стремительно (потребовалось менее месяца) фактически в результате военно-политической спецоперации России и завершилось включением Крыма и Севастополя в состав РФ в качестве субъектов Федерации.

Следует отметить некоторую искусственность административного выделения Севастополя из Крыма – что в составе Украины, что при включении в РФ. В Украине принято объяснять особый статус Севастополя компромиссом с Россией в середине 1990-х, который позволил совместить присутствие на территории страны базы Черноморского флота РФ с принципом военного нейтралитета, заложенным в конституции Украины 1996 года. Принятие же Севастополя в состав РФ в качестве отдельного субъекта федерации непубличные российские источники связывают с категорической позицией Алексея Чалого – так называемого «народного мэра» города и лидера пророссийских севастопольцев в 2014 году. В любом случае в логике данного доклада Крым рассматривается как единая спорная территория без выделения «города федерального значения».

В список спорных территорий второго типа войдут грузинские автономии Абхазия и Южная Осетия. Здесь межэтнические конфликты имеют давнюю историю, точечно прорывались наружу сквозь толстое покрывало «дружбы народов» советских времён и резко обострились в период горбачёвской перестройки. В 1990 году Абхазская АССР и Юго-Осетинская автономная область объявили себя полноценными республиками в составе СССР – вероятно, с подачи союзного руководства, стремившегося ограничить стремление Грузии к независимости. Таким образом, к моменту распада Советского Союза обе автономии уже не вполне признавали власть Тбилиси. Между осетинами и грузинами в течение 1991–92 гг. происходили вооружённые столкновения, а в 1992–93 гг. грузины вели полноценную войну с абхазами.

В результате Абхазия и Южная Осетия фактически вышли из состава Грузии, а их основным экономическим и политическим партнёром стала Россия. Жителям автономий массово предоставлялось российское гражданство. После попытки Тбилиси вернуть Южную Осетию силовым путём и ввода российских войск в Грузию в 2008 году Москва признала государственную независимость обеих территорий. Говорить об идентичности политических процессов на этих двух спорных территориях нельзя – например, в Южной Осетии популярна идея вхождения в состав РФ (не реализована лишь из-за негативной позиции Кремля), а Абхазия к такому уровню «интеграции» не стремится. Тем не менее схожесть политической судьбы позволяет отнести их к одному типу.

Третий тип – ставшие «спорными» относительно недавно так называемые Донецкая и Луганская народные республики (ДНР и ЛНР). В Украине их принято называть в соответствии с формальным статусом – отдельными районами Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО). Здесь, как и в Крыму, не было межэтнических конфликтов, идея выхода из состава Украины (для вхождения в Россию) считалась уделом политических маргиналов, но была резко актуализирована весной 2014 года в ходе реализации (в целом провалившегося) проекта «Новороссия». В отличие от Крыма, Россия не принимает ДНР и ЛНР в свой состав – напротив, поддерживает идею их реинтеграции в Украину, но на особых условиях, неприемлемых для Киева. При этом РФ предоставляет жителям ОРДЛО гражданство, признаёт паспорта и автомобильные номера ДНР и ЛНР и т.д. Хотя внутренняя ситуация в самопровозглашённых республиках несколько различается, практически все политические и управленческие решения принимаются в Москве, поэтому ОРДЛО в большинстве ситуаций можно рассматривать как единую спорную территорию.

События в Приднестровье 1990–92 гг. также не были результатом межэтнического конфликта, хотя они и разделили Молдову на румыноязычную и русскоязычную части. Здесь сепаратизм имел отчасти исторические, отчасти административно-экономические корни. Но главной причиной «отделения» региона стали различия в менталитете большинства населения по разные стороны Днестра. Правобережная Молдова больше стремилась к радикальным изменениям и независимости, а приднестровцы держались за советские реалии и опасались гипотетической интеграции с Румынией.

Приднестровская молдавская республика (ПМР), как и упомянутые выше спорные территории, пользуется политической и экономической поддержкой Москвы. Несмотря на отсутствие общей границы с РФ, в регионе на постоянной основе присутствуют российские войска, участвовавшие в боевых действиях против силовых структур Молдовы в 1992 году. При этом ПМР отличается от ДНР/ЛНР тем, что возникла в ходе распада СССР в результате внутренних молдавских политических процессов и все эти годы пользовалась значительной самостоятельностью при решении вопросов собственного устройства. От Южной Осетии и Абхазии Приднестровье отличается удалённостью от российских границ, отсутствием официального признания со стороны РФ и диалогом непризнанной власти в Тирасполе с Кишинёвом (который, в частности, позволяет приднестровским предприятиям легально экспортировать свою продукцию как произведённую в Молдове). Всё это даёт основание считать Приднестровье четвёртым типом спорных территорий.

Ещё одно непризнанное государственное образование на территории бывшего Советского Союза – Нагорно-Карабахская Республика (НКР) – всего несколько месяцев назад, вероятно, вообще не попало бы в этот доклад как не имеющее прямого отношения к Российской Федерации. Однако с момента завершения армяно-азербайджанской войны 2020 года обозначилась тенденция к превращению большей части Нагорного Карабаха (армянское название – Арцах), по-прежнему населённой армянами, в российский протекторат[1]. В силу недавнего возникновения тенденции и общей неустойчивости политической ситуации в Армении и Нагорном Карабахе, возможно, пока ещё преждевременно говорить о возникновении пятого типа рассматриваемых здесь спорных территорий. Тем не менее обратить внимание на этот многострадальный регион тоже придётся.

Существование спорных территорий на просторах бывшего СССР не является чем-то исключительным для современной Европы. Можно вспомнить разделённые Кипр, Ирландию, всё ещё тлеющие Балканы… Беспрецедентным стало количество территориальных споров с участием одной и той же страны. Выгодно ли России наличие нерешённых конфликтов и непризнанных государств на её границах?

С одной стороны, спорные территории в первую очередь дестабилизируют ситуацию в тех странах, от которых были отторгнуты. Вопрос восстановления территориальной целостности всегда присутствует в общественном дискурсе этих стран, периодически порождая политические кризисы, волнения и досрочные отставки, которые нетрудно спровоцировать извне. Всегда востребованы радикальные политические силы, обвиняющие в измене более умеренных политиков. Если же добавить к этому сложности, возникающие у стран с неурегулированными территориальными спорами в процессах интеграции в европейские структуры и – особенно – в НАТО, можно констатировать, что метод ослабления соседей через поддержку отделившихся от них политических образований представляется вполне эффективным.

Вот только верно ли устоявшееся в российском политическом мейнстриме мнение, что ближайшие соседи (за редким исключением) по определению враждебны и их ослабление – достойная цель государственной политики? Или же здесь перепутаны причина и следствие, а на самом деле враждебность соседей проистекает из ощущения ими угрозы со стороны более мощной державы (особенно если эта угроза уже реализовывалась и привела к утрате части территории)?

В случае России недоверие и склонность к агрессии в отношении соседних стран во мно-

1 Протекторат – форма межгосударственных отношений, при которой одно государство (территория) находится под защитой другого государства. Протекторатом также называется защищаемая территория. При её этом суверенитет частично делегируется протектору (защитнику).

гом объясняются ресентиментом: многие россияне воспринимают как унижение то, что недавние советские республики не только не желают ностальгировать по былой единой стране, но и отказываются воспринимать РФ в качестве старшего брата, демонстрируя собственные геополитические приоритеты. А как точно заметил Фрэнсис Фукуяма, «эмоциональное воздействие, которое способна оказать на общество униженная группа, добивающаяся восстановления чести и достоинства, может быть гораздо сильнее влияния людей, просто преследующих экономическую выгоду»[2]. В то же время соображения выгоды, причём не только экономической, приводят к мысли, что гораздо лучше жить в окружении дружественных соседей, особенно в ситуации наличия значительного потенциала использования так называемой «мягкой силы»[3]. Тем не менее Россия с мазохистской последовательностью лишает себя такой возможности.

Итак, поддержание напряжённости во взаимоотношениях с окружающими странами ослабляет их, но бумерангом ударяет и по самой России, направляя её ресурсы не на достижение синергии для созидания, а в прямо противоположную сторону. Европейский союз, например, несмотря на все претензии к брюссельской бюрократии и возникающие внутренние идеологические противоречия, объединяет потенциал различных стран для технологического и гуманитарного развития. Россия же движется как бы против течения времени, изолируя и консервируя себя в представлениях то ли середины XX, то ли конца XIX века.

Фактором самоизоляции становится риторика «осаждённой крепости», сопровождающая поддержание жизнеспособности спорных территорий. А его действие усиливает фактор изоляции извне в виде санкций, исключения из различных совместных проектов, сокращения и упрощения форм межгосударственного сотрудничества. Таким образом, престиж и позиции РФ в целом, её компаний, научных институтов и отдельных граждан как надёжных и в принципе приемлемых партнёров неуклонно ослабляются, закрепляя и без того значительное отставание от ведущих стран мира. Чучхеистская по форме бравада о самодостаточности России или обещание теснейшего партнёрства с «великим восточным соседом» частично годятся лишь для внутреннего употребления, да и то вызывают у всё большего числа россиян закономерную тревогу.

В то же время логика конфронтации с Западом (в составе которого ситуативно может оказаться, например, даже Турция) стимулирует Кремль уделять всё больше внимания такому инструменту глобального противостояния, как поддержка спорных территорий. Именно этим, возможно, объясняется интерес РФ к созданию протектората в Нагорном Карабахе, хотя до сих пор Москва старалась избегать детального погружения в тамошнюю ситуацию, ограничиваясь наращиванием силового и экономического влияния в Армении. В случае продолжения конфронтационного курса вероятно обострение ситуации вокруг большинства спорных территорий, «повышение статуса» Приднестровья с точки зрения официальной Москвы, попытки расширить территорию, контролируемую ДНР/ЛНР; не исключено и возникновение новых спорных территорий. Разумеется, все подобные крайне нежелательные сценарии в случае их реализации приведут лишь к углублению тупика, в котором оказалась Россия, и к увеличению издержек выхода из этого тупика.

2 Фрэнсис Фукуяма. «Идентичность. Стремление к признанию и политика неприятия»: Киев, «Альпіна паблішер», 2020.

3 «Мягкая сила» – это способность [страны] добиваться желаемого на основе добровольного участия союзников, а не с помощью принуждения или подачек. Термин ввёл американский политолог Дж. Най. Джозеф Най-мл. «”Мягкая сила” и американо-европейские отношения». Свободная мысль–XXI, 2004, №10.

Откуда взялись спорные территории?

Абхазия

Не углубляясь в историю территориальных противоречий соседних народов дальше XX века, следует упомянуть попытку Абхазии отделиться от Грузии и присоединиться к так называемой Горской республике (в составе Чечни, Дагестана, Кабарды, Адыгеи) в 1918 году. Эта попытка была подавлена силами Грузинской демократической республики, которая, в свою очередь, пала под ударами большевиков в 1921-м. Ещё до формального создания СССР Абхазия и Грузия заключили между собой союзный договор, однако в 1931 году Абхазия стала автономной республикой в составе Грузинской ССР. Напряжённость между грузинами и абхазами сохранялась все советские годы, тем временем демографическая ситуация складывалась не в пользу последних. По данным переписи населения 1989 года, грузины составляли около 46% населения республики, абхазы – около 18% (армяне – 15%, русские – 14%)[4].

В 1992 году споры о статусе республики привели к вооружённому конфликту между грузинским (поддержанным Тбилиси) и абхазским (поддержанным северокавказскими отрядами и – негласно – Москвой) населением, переросшему в полноценную войну. Невзирая на своё непосредственное участие в войне, РФ взяла на себя функцию миротворца. В результате подписанное мирное соглашение после вывода большинства грузинских частей и всей тяжёлой техники было нарушено абхазской стороной, одержавшей таким образом победу. Российские войска остались на территории республики в качестве миротворческих.

Формально Москва не признавала независимость Абхазии и даже присоединилась в 1996 году к совместным санкциям стран СНГ – запрету на осуществление торгово-экономических, финансовых, транспортных и иных связей с Абхазией по государственной линии. Финансирование непризнанной республики шло тогда через внебюджетные фонды, в частности, зарегистрированные в Краснодарском крае. При этом жителям территории массово предоставлялось российское гражданство – по некоторым оценкам, уже к 2006 г. паспорта РФ получили более 80% населения Абхазии[5]. После российско-грузинских вооружённых столкновений (августовской войны) 2008 г. за Южную Осетию состоялось признание Россией независимости Абхазии.

Южная Осетия

Здесь ситуация развивалась по схожему с абхазским сценарию, начиная с осетино-грузинских столкновений 1918–20 гг., когда в Южной Осетии произошло три крупных антиправительственных восстания под лозунгами установления советской власти и присоединения региона к РСФСР. В составе Грузинской ССР Южная Осетия имела более низкий, чем Абхазия, статус автономной области, но в 1990 году провозгласила себя Юго-Осетинской Советской демократической республикой в составе СССР[6]. В отличие от Абхазии, осетинское население вдвое превосходило по численности грузинское. Вооружённые столкновения происходили в 1991–92 гг. и в основном завершились подписанием Дагомысских соглашений, где посредником выступила Россия.

Южная Осетия также не получала официального признания со стороны РФ до 2008 г., однако к концу июля 2002 года процент российских граждан в республике превышал 60%[7], к 2006 году они составляли 80% населения[8]. После прихода к власти в Грузии Михаила Саакашвили

4 «Демоскоп Weekly. Справочник статистических показателей» http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/resp_nac_89.php?reg=65

5 «Живущие неопределённостью». Доклад Human Rights Watch, 15.07.2011 https://www.hrw.org/ru/report/2011/07/15/256227

6 Решение Юго-Осетинского областного Совета народных депутатов от 20.09.1990 о преобразовании Юго-Осетинской автономной области. «Советская Осетия» № 180, 22.09.1990.

7 «По последним данным, большая часть населения Южной Осетии имеет российское гражданство». ОРТ, 19.07.2002 .

8 «Механизм обрусения». «Коммерсантъ Власть» №37, 22.09.2008.

на фоне ужесточения внешней политики РФ стороны последовательно двигались к военному конфликту. Открытому вступлению в войну российских войск предшествовали несколько недель взаимных перестрелок и обвинений между грузинскими и осетинскими силами. В ночь на 8 августа 2008 года грузинские войска атаковали столицу Южной Осетии Цхинвали, при этом под обстрел попали российские миротворцы. По некоторым данным, дополнительные силы РФ перебрасывались в Южную Осетию ещё накануне, по официальной российской версии – лишь после начала грузинского наступления. Боевые действия завершились 12 августа победой российских войск, а уже 26 августа Москва признала независимость Южной Осетии и Абхазии.

В европейских экспертных кругах распространено мнение, которое чётко сформулировал молдавский дипломат Нику Попеску: «Парадокс состоит в том, что до августа 2008 г. Абхазия и Южная Осетия были непризнанными, но фактически независимыми государствами; после августа 2008 г. они стали частично признанными, но фактически независимыми больше считаться не могут. Если сепаратистские войны в 1992–1993 гг. были их “войнами за независимость”, то война августа 2008 г. становится войной, положившей конец их, пускай даже ограниченной, “фактической независимости”. В войне 2008 г. победила Россия, а не сепаратистские образования. И Абхазия, и Южная Осетия быстро превращаются из “фактически независимых государств” в “фактически регионы России”»[9].

Приднестровье

Основная часть нынешней ПМР с 1924 года составляла основу Молдавской автономной советской социалистической республики, входившей в Украинскую ССР. Административно подчиняться Кишинёву она стала лишь с момента создания Молдавской ССР в 1940 году, после отторжения Советским Союзом у Румынии территории Бессарабии. При этом левый берег Днестра оставался намного более развитым в промышленном отношении, чем остальная республика, причём директора многих предприятий решали свои вопросы напрямую в Москве, минуя уровень республиканского руководства.

Приднестровская производственно-административная номенклатура не желала терять свои привилегии и фактически возглавила консервативное народное движение за независимость от Кишинёва и сохранение прежних реалий, набравшее силу в 1989 году. В регионе не было доминирующей этнической группы: молдаване составляли около 40%, украинцы – 28%, русские – 25%[10]. Не имея общей границы с Россией, Приднестровье сначала ориентировалось на возвращение в качестве автономии в состав Украины, однако после середины 1991 года такой вариант перестал рассматриваться.

В первой половине 1992-го российские военные оказали прямую помощь приднестровским вооружённым формированиям в боевых столкновениях с молдавской полицией и армией – и остались на территории региона в качестве «Оперативной группы» с миротворческим функционалом. На Стамбульском совещании ОБСЕ в 1999 году РФ подтвердила свои обязательства вывести оружие и весь личный состав с территории ПМР до конца 2002 года[11], но российские войска по-прежнему находятся на территории региона. Летом 2018 года Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную резолюцию о выводе российских миротворцев из Приднестровья, однако в МИД РФ данное решение было названо провокационным.

В 2006-м в ПМР прошёл референдум, в ходе которого, согласно объявленным итогам, за присоединение к России проголосовали 97,2% избирателей. После включения в состав РФ Крыма в марте 2014 года Верховный совет Приднестровья попросил российскую Госдуму разработать закон, который позволил бы принять в РФ и эту непризнанную республику, однако данная инициатива не нашла поддержки в Москве.

Крым

События, связанные с присоединением Крыма к России, произошли относительно недавно и не нуждаются в подробных напоминаниях. По-

9 Н. Попеску «Конец “фактически независимых государств”», EU Observer.com, 14 июля 2009. См. также http://www.inosmi.ru/untitled/20090714/250693.html

10 «Демоскоп Weekly» http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0591/demoscope591.pdf

11 Стамбульский документ | ОБСЕ https://www.osce.org/ru/mc/39573

сле победы в Украине Революции достоинства и отстранения от власти президента Виктора Януковича 27 февраля 2014 года вооружённые люди в камуфляже и без знаков отличия (оказавшиеся российскими спецназовцами) захватили здания парламента и кабинета министров Автономной Республики Крым. В тот же день началось блокирование Вооружёнными силами РФ воинских частей и военных объектов Украины в Крыму.

В захваченном здании Верховного Совета Крыма состоялось внеочередное заседание парламента автономии, на котором с многочисленными нарушениями норм действовавшего законодательства был заменён руководитель республики и назначен на 25 мая референдум о статусе Крыма в составе Украины. В течение последующей недели сроки референдума дважды переносились, а формулировки вопросов принципиально поменялись. В итоге «референдум» состоялся уже 16 марта без какой-либо законодательной базы, достоверных списков избирателей, возможности соревновательной агитации, независимого наблюдения и других признаков всенародного волеизъявления. А вынесенный на голосование вопрос предполагал уже «воссоединение» Крыма с РФ[12].

«Народные республики» Донбасса

О причинах противостояния в восточных регионах Украины после победы Революции достоинства написано немало и с разных точек зрения. Дискуссия продолжается до сих пор. Очевидно, что обострение ситуации в Донецкой и Луганской областях весной 2014 года было вызвано целым комплексом обстоятельств: вакуумом власти после бегства Януковича; поведением местных элит, нагнетавших истерию в страхе утратить влияние в регионе; активизацией «общественных организаций», спонсируемых из Москвы; нерешительностью Киева; дискредитацией силовых структур после событий на Майдане и, главное, утратой государством монополии на насилие.

Однако даже местные активисты, организовывавшие в Луганске и Донецке «Майдан наоборот», в массе своей совершенно не готовы были брать в руки оружие и требовать присоединения к РФ. Начало войне положили вооружённые группы, прибывшие из России, в частности самая знаменитая из них под командованием Игоря Стрелкова (Гиркина).

ДНР была провозглашена неким загадочным «Народным советом представителей административно-территориальных образований Донецкой области» 7 апреля 2014 года. О создании ЛНР и вовсе объявили на митинге 28 апреля, в котором даже не принимал участия объявленный за неделю до того «народным губернатором» Валерий Болотов. Окончательно легитимизировать создание новых образований, по замыслу сепаратистов, должны были «референдумы», состоявшиеся 11 мая 2014 года, уже после начала боевых действий, на отдельных избирательных участках некоторых населённых пунктов. «Бюллетени» изготавливались на принтере и размножались на ксероксе в произвольном количестве и безо всяких степеней защиты[13]. И если некоторые исследователи ещё пытаются установить «истинные» результаты волеизъявления в Крыму, то для Донецкой и Луганской областей сделать это в принципе не представляется возможным.

Нагорный Карабах

Подобно упомянутым выше грузинским автономиям, Нагорный Карабах стал ареной боевых действий в 1918–20 гг. В 1923 году из населённой преимущественно армянами части Нагорного Карабаха была образована Автономная область Нагорного Карабаха (с 1936 г. – Нагорно-Карабахская автономная область (НКАО)) в составе советского Азербайджана. Вне НКАО остались населённые преимущественно азербайджанцами части Нагорного Карабаха, а также северная часть с преимущественно армянским населением (Шаумяновский район Азербайджанской ССР).

По данным переписи населения 1989 года, армянское население НКАО составляло около 145 тысяч человек (76,4%), азербайджанское –

12 Подробнее проследить детали и хронологию событий можно по книгам: Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Швец. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laurus, 2018, Тарас Березовец. «Аннексия: остров Крым». Киев: Брайт Стар Паблишинг, 2015 и множеству других источников.

13 Здесь также использованы сведения из книги Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Швец. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laurus, 2018.

около 40 тысяч (22,4%)[14]. В начале 1988 года облсовет НКАО обратился к руководству СССР, Армянской и Азербайджанской ССР с просьбой о включении автономной области в состав Армении. Азербайджан и центр ответили отказом, тем не менее спустя некоторое время Совет министров Армянской ССР включил территорию НКАО в план социально-экономического развития республики. В это время в Армении, Азербайджане, Нагорном Карабахе уже происходили межэтнические столкновения, множились беженцы. В 1989 году Москва ввела в НКАО прямое управление. Силы МВД и Министерства обороны СССР пытались наводить порядок, однако в итоге их ролью остались недовольны и армяне, и азербайджанцы.

Ещё до окончательного распада СССР между Азербайджаном и Арменией с Нагорным Карабахом начались полноценные боевые действия. Война завершилась в 1994 году. По её итогам под контролем армянских сил осталось 85% заявленной территории Нагорно-Карабахской Республики (НКР), которая включала помимо прежней НКАО ещё несколько районов с преимущественно армянским населением. Кроме того, армяне создали вокруг НКР «зону безопасности» из семи азербайджанских районов (пять вошли в неё полностью, два – частично). «Зона безопасности» не заселялась армянами, но оставалась под контролем их вооружённых формирований до 2020 года. Ни одно государство официально не признало НКР, даже Армения, которая в то же время была теснейшим образом с ней связана (около 20 лет подряд высшие государственные посты в Армении, начиная с президентского, занимали представители карабахских кланов).

Некоторые воинские части и отдельные военнослужащие советской, а затем и российской армии участвовали в войне на разных её этапах с обеих сторон, однако после распада Советского Союза Москва не поддерживала явным образом ни армян, ни азербайджанцев и участвовала лишь в международных многосторонних переговорах о прекращении огня и урегулировании. В дальнейшем РФ старалась поддерживать хорошие отношения и с Азербайджаном, и с Арменией – в частности, поставляла обеим странам оружие. Постепенно Армения, находящаяся в крайне невыгодном географическом положении и нуждающаяся в сильном союзнике, всё больше попадала под влияние Москвы. Российские компании взяли под контроль наиболее значимые отрасли экономики, в стране была сформирована разветвлённая инфраструктура российских силовых органов.

Полномасштабная попытка Азербайджана вернуть под контроль Нагорный Карабах стала возможна после прихода к власти в Ереване на волне народных протестов Никола Пашиняна, имеющего репутацию прозападного политика, и последовавшего некоторого охлаждения отношений между Арменией и РФ. В результате достаточно короткой, но интенсивной второй карабахской войны в сентябре-ноябре 2020 года Азербайджан возвратил себе всю «зону безопасности» и часть территории собственно НКР, включая стратегически и символически важный для обеих сторон город Шуша (армянское название – Шуши).

Стороной подписанного мирного соглашения стала Россия. В оставшуюся под контролем армянской администрации часть НКР введены почти две тысячи российских миротворцев, развернувшихся вдоль линии соприкосновения сторон и так называемого Лачинского коридора, по которому проходит единственная теперь дорога между Нагорным Карабахом и Арменией через территорию, возвращённую Азербайджану. По данным ТАСС, основу российского ко нтингента составили подразделения 15-ой отдельной мотострелковой бригады[15]. По словам военнослужащих этой бригады, в 2008 году её подразделения участвовали в войне с Грузией; некоторые солдаты и офицеры 15-ой ОМСБР были награждены медалями «За возвращение Крыма»[16]. По данным некоторых украинских источников, военнослужащие бригады «отметились» и в боевых действиях на Донбассе[17].

14 «Демоскоп Weekly. Справочник статистических показателей» http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/resp_nac_89.php?reg=7

15 «Россия направила в Нагорный Карабах почти 2 тыс. миротворцев». ТАСС, 10.11.2020 https://tass.ru/armiya-i-opk/9956043

16 «Медаль за вежливость». «Красная звезда», 13.03.2015 http://archive.redstar.ru/index.php/advice/item/22357-medal-za-vezhlivost

17 См., например, InformNapalm https://informnapalm.org/db/russian-aggression/#lang=ua&page=m_unit&fid=90600.

Армения фактически отстраняется от обеспечения безопасности армянского населения Нагорного Карабаха – эта роль переходит к Российской Федерации.

Правила отношений

Наиболее чётко с правовой точки зрения выстроены отношения РФ с Крымом, поскольку Республика Крым и город федерального значения Севастополь являются в соответствии с Конституцией РФ субъектами Российской Федерации. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов был подписан 18 марта 2014 года с целью юридического оформления присоединения Крыма к России.

Ряд российских и зарубежных юристов высказывали сомнения по поводу соблюдения предусмотренных законодательством процедур при подписании и ратификации этого договора. Наиболее полно и подробно описала нарушения известный конституционалист Елена Лукьянова, оценившая деятельность Конституционного Суда в этой связи[18].

В 2014 году Республика Крым и Севастополь составили отдельный Крымский федеральный округ, а после упразднения его в 2016-м вошли в состав Южного федерального округа. Губернатор Севастополя избирается прямым голосованием жителей города, глава Республики Крым избирается депутатами Государственного Совета региона. Около двух третей своих годовых бюджетов Крым и Севастополь получают из федерального бюджета РФ в виде дотаций, субсидий и субвенций[19]. Правовые отношения крымских субъектов федерации с центром приблизительно соответствуют отношениям обычных российских регионов.

После признания Россией независимости Абхазии и Южной Осетии в 2008 году отношения Москвы с этими территориями формально строятся на международно-договорной основе.

Базовым документом, регламентирующим российско-абхазские отношения, является сегодня договор между Республикой Абхазия и Российской Федерацией о союзничестве и стратегическом партнёрстве от 24 ноября 2014 года[20]. Документ предусматривает создание общей оборонной инфраструктуры, единого таможенного и экономического пространства. В ноябре 2020 года утверждена программа формирования общего социального и экономического пространства между РФ и РА[21]. Кроме того, действуют двусторонние «секторальные» соглашения – например, об объединённой российской военной базе на территории Республики Абхазия[22].

По той же схеме формализованы и отношения с Южной Осетией. Нынешний базовый документ – договор о союзничестве и интеграции между РФ и РЮО[23].

При этом реальная самостоятельность данных образований существенно ограничена. С одной стороны – тотальной финансовой зависимостью от РФ: в середине 2010-х уровень российской бюджетной поддержки составлял более 90% для Южной Осетии и более 70% для Абхазии –

18 Елена Лукьянова. «#Крымнаш». Москва: Кучково поле, 2015.

19 Анастасия Напалкова, Георгий Неяскин, Андрей Захаров. «Как спустя пять лет Россия и Крым переживают последствия аннексии. Графики». BBC News | Русская служба, 18.03.2019 https://www.bbc.com/russian/features-47576483

20 Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзничестве и стратегическом партнёрстве. Сайт президента России, 24.11.2014 http://www.kremlin.ru/supplement/4783

21 Программа формирования общего социального и экономического пространства между Российской Федерацией и Республикой Абхазия. Сайт президента Абхазии, 24.11.2020 http://presidentofabkhazia.org/upload/iblock/dc5/programma-_1_.pdf

22 Соглашение об объединённой российской военной базе на территории Республики Абхазия, Бюллетень международных договоров, август 2010, №8.

23 Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о союзничестве и интеграции. Сайт президента России, 18.03.2015 http://kremlin.ru/supplement/4819

выше, чем у соседних северокавказских регионов России[24]. С другой – соображениями военной безопасности, гарантом которой выступает РФ. Именно собственные силовые структуры воспринимаются в республиках как символ суверенитета: это первые институты, появившиеся после провозглашения независимости в начале 1990-х. Однако Москва фактически постепенно подчиняет местных силовиков себе, выстраивая ситуацию, аналогичную той, что есть в российских регионах. Неудивительно и грубое вмешательство Кремля в достаточно конкурентную политическую жизнь на данных территориях (впрочем, взять под полный контроль электоральные процессы в небольших по численности населения республиках Москве до сих пор не удаётся).

Приднестровская молдавская республика, не будучи признанной Россией, не имеет межгосударственных договоров с РФ и получает поддержку Москвы в рамках различных специальных схем. С 2006 года в Москве функционирует региональная общественная организация «Центр сотрудничества “Приднестровье”», выполняющая функции официального представительства ПМР. Заключены договоры о сотрудничестве Приднестровья с рядом регионов России. На территории ПМР, как уже отмечалось выше, находятся российские войска. В своё время контроль России над Приднестровьем был юридически признан Европейским судом по правам человека[25].

Финансовая поддержка региона осуществляется, в частности, через принадлежащую «Интер РАО» Молдавскую ГРЭС. Электростанция находится в Приднестровье, поставляет электроэнергию в Молдову и рассчитывается за использованный газ с предприятием «Тирасполь-Трансгаз». Это предприятие накапливает выручку на так называемом специальном газовом счёте и перечисляет её непосредственно в бюджет сепаратистского региона в виде займов. За 2007–2016 гг. Приднестровье получило «газовую субсидию» в 6 млрд. долларов, из которых 1,3 млрд. долларов были конвертированы в бюджетные средства. Таким образом самопровозглашённые власти региона покрыли 35,3% общих бюджетных расходов за соответствующий десятилетний период, а размер «газовой субсидии» составил 48% ВВП Приднестровья за тот же период[26].

Самое интересное, что «Газпром» не берёт денег за поставленное топливо с приднестровских субъектов, оформляя стоимость газа как долг молдавской стороны.

Несмотря на колоссальную зависимость от России в сферах экономики, безопасности, внешних контактов, Приднестровье проявляет относительно высокую самостоятельность во внутренней политике. Достаточно сказать, что по итогам большинства местных президентских избирательных кампаний, прошедших на территории с момента распада СССР, победы одерживали кандидаты, не вполне угодные (или совсем неугодные) Москве на соответствующий момент.

Демонстрирует регион определённую субъектность и во взаимоотношениях с Молдовой. Хотя позиции Кишинёва и Тирасполя в отношении статуса Приднестровья по-прежнему очень далеки, благодаря диалогу удалось достичь многих совместных решений, облегчающих жизнь простым людям с обеих берегов Днестра и позволяющих работать бизнесу. Многие приднестровцы свободно (если не учитывать карантинных ограничений) перемещаются по Европе с молдавскими паспортами, приднестровские предприятия экспортируют свою продукцию, через территорию региона осуществляется практически беспрепятственный транзит между Украиной и Молдовой.

Самопровозглашённые Донецкая и Луганская народные республики также не получили официального признания со стороны России. Ситуация внутри этих политических образований и их взаимодействие с РФ, пожалуй, наименее прозрачны по сравнению со всеми

24 Варвара Пахоменко. «Что делать с Южной Осетией и Абхазией», Ведомости, 28.10.2015 https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/10/29/614743-chto-delat-yuzhnoi-osetiei-abhaziei

25 «CASE OF ILAŞCU AND OTHERS v. MOLDOVA AND RUSSIA (Application № 48787/99)», Европейский суд по правам человека (сайт), 8.04.2004 г. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886

26 IDIS Viitorul, Energy and politics: the price for impunity in Moldova, апрель 2017 г. https://bit.ly/2Nss3Yh

рассматриваемыми спорными территориями. Формализованные договоры отсутствуют – существуют лишь односторонние российские акты: о предоставлении гражданства местным жителям, о «временном признании документов», выдаваемых властями этих регионов, и т.д. Москва заявляет, что постоянно направляет в «народные республики» гуманитарную помощь, за счёт российских средств регулярно выплачиваются небольшие суммы донбасским пенсионерам. В остальном же контакты Москвы с Донецком и Луганском курируются спецслужбами (и потому практически непубличны) и, по данным многочисленных источников, имеют ярко выраженную криминальную составляющую.

Журналисты (в том числе российские) предпринимали неоднократные попытки расследовать происхождение и движение финансовых потоков в ОРДЛО начиная с 2015 года[27], однако экономическая основа функционирования этих территорий и объём собственно российских дотаций, направляемых на поддержание «республик», по-прежнему не вполне очевидны.

О какой-либо субъектности ДНР и ЛНР говорить вообще не приходится. При дефиците достоверной информации с территории на основании отдельных «утечек» и журналистских данных можно сделать вывод, что местные «элиты» полностью контролируются российскими «кураторами», а чрезмерная самостоятельность карается лишением должности или свободы (если не упоминать случаи гибели наиболее влиятельных и независимых лидеров донбасских сепаратистов).

В установлении каких-либо официальных отношений с Нагорно-Карабахской Республикой для Москвы до недавнего времени не было никакого смысла. Интересы не признанной никем НКР на международном уровне фактически представляла Армения. Через неё же шли торговые и финансовые потоки спорной территории. Всё изменилось к ноябрю 2020-го, когда армянские силы потерпели военное поражение: казалось, от полного разгрома и потери всей территории Арцаха их спасло только вмешательство России.

В ночь на 10 ноября лидеры Армении, Азербайджана и России сообщили о достижении соглашения о прекращении огня. Армянская сторона была вынуждена не только передать под контроль Баку значительные территории, но и вывести из оставшейся части НКР воинские подразделения и отряды, состоящие из жителей Армении. На линии разделения сторон эти формирования заменили российские военнослужащие. Военные РФ контролируют упомянутый выше Лачинский коридор, а после строительства вместо него новой дороги – в обход города Лачина – переместятся туда. На пограничную службу ФСБ России возлагается контроль над безопасным транспортным сообщением между западными районами Азербайджана и Нахичеванской Автономной Республикой – азербайджанским эксклавом, отделённым от остальной страны территорией Армении.

Заменив в Арцахе Армению в традиционно приоритетной здесь сфере внешней безопасности, Россия начинает экспансию в регион и в экономической сфере. По итогам переговоров Владимира Путина, Ильхама Алиева и Никола Пашиняна в Москве 11 января 2021 года российский лидер заявил, что они договорились сформировать рабочую группу из вице-премьеров трёх правительств, которые должны будут разработать пошаговую программу развития инфраструктуры и экономики Карабаха[28]. «Реализация достигнутых в Москве договорённостей может изменить экономический образ и облик региона, а экономические новшества могут привести к ещё более надёжным гарантиям безопасности»[29], – невесело прокомментировал итоги переговоров премьер-министр Армении, чьи позиции внутри страны после военного поражения и вынужденной реализации тяжёлых для армян соглашений существенно ослабли.

Некоторые журналисты, побывавшие в последние месяцы в Нагорном Карабахе, свидетельствуют, что многие местные жители разочарованы неспособностью Еревана их

27 Иван Голунов, Александр Артемьев. «Расследование РБК: на чьи деньги живёт Донбасс», РБК, 15.06.2015 https://www.rbc.ru/investigation/politics/15/06/2015/5579b4b99a7947b063440210

28 Илья Барабанов. «Первая встреча лидеров Азербайджана и Армении после войны в Карабахе: без рукопожатий, но с мирными планами», BBC News | Русская служба, 11.01.2021 https://www.bbc.com/russian/news-55620532

29 Артем Филипенок, Владислав Гордеев. «Путин, Алиев и Пашинян приняли заявление о Карабахе», РБК, 11.01.2021 https://www.rbc.ru/politics/11/01/2021/5ffc676f9a794718f2c0e3c6

защитить, зато испытывают благодарность к пришедшей на помощь Москве. Не исключено, что в регионе формируется «новая лояльность»: не к этнически родственной Армении, а к сильной и относительно богатой России.

Когда весь мир против...

Некоторые из обсуждаемых спорных территорий не признаны в своём самопровозглашённом статусе ни одним государством-членом ООН. Вхождение Крыма в состав России и независимость Абхазии и Южной Осетии получили признание нескольких государств, однако их перечень выглядит скорее курьёзно.

Крым официально признан российской территорией Афганистаном, Венесуэлой, Кубой, Никарагуа, Сирией, Суданом и КНДР (Северной Кореей). Ещё скромнее список стран, признавших независимость Абхазии и Южной Осетии. Это всё те же Никарагуа, Венесуэла и Сирия, а также островная Республика Науру. В 2011 году оба политических образования признали также острова Тувалу, а Абхазию – ещё и республика Вануату, однако впоследствии два этих карликовых государства отозвали своё признание.

Разумеется, все признания стали возможными только после объявления соответствующей позиции России. Кроме того, за рубежом возникали подозрения, что поддержка независимости грузинских автономий со стороны островных государств была просто-напросто куплена Москвой. Министр иностранных дел Австралии Кевин Радд на встрече со своим российским коллегой Сергеем Лавровым в 2012 году высказал опасения, что объявленное предоставление финансовой помощи Вануату, Науру и Тувалу со стороны России имеет место «в обмен на дипломатическую поддержку её инициатив»[30]. Следует также отметить, что спорные территории охотно признают друг друга.

Зато наиболее представительные международные организации и демократические страны выступают категорически против перекройки границ в Европе. В особенности это касается ситуации с Крымом. Ещё 27 марта 2014 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о территориальной целостности Украины[31]. Из 193 государств-членов ООН 100 высказались за, 11 – против, 58 стран воздержались и 24 страны не голосовали. В дальнейшем подобные резолюции принимались ещё несколько раз. И хотя число государств, поддерживающих резолюции, от голосования к голосованию несколько снижается, они остаются в значительном большинстве.

Аналогичной позиции с 2014-го последовательно придерживаются европейские структуры: Евросоюз и Европарламент, парламентские ассамблеи ОБСЕ и Совета Европы, Комитет министров Совета Европы и пр. Так, в 2020 году верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности Жозеп Боррель заявил, что «Европейский Союз остается непоколебимым в своей приверженности суверенитету и территориальной целостности Украины», а действия России «остаются прямым вызовом для международной безопасности, с тяжёлыми последствиями для международного правопорядка, защищающего территориальную целостность, единство и суверенитет всех государств»[32].

Солидарны с европейцами и США. «Сегодня Соединённые Штаты, как и с самого начала этого конфликта, продолжают поддерживать Украину и её союзников и партнёров. В эту мрачную

30 «Австралия просит Россию помогать островам бескорыстно». BBC News | Русская служба, 1.02.201 https://www.bbc.com/russian/international/2012/02/120201_lavrov_australia_fiji

31 «Backing Ukraine's territorial integrity, UN Assembly declares Crimea referendum invalid», UN News, 27.03.2014 https://news.un.org/en/story/2014/03/464812-backing-ukraines-territorial-integrity-un-assembly-declares-crimea-referendum#.UzVTgKh_tCM

32 Сергей Ромашенко. «Евросоюз обещает не признавать российскую аннексию Крыма», DW, 16.03.2020.

годовщину мы вновь подтверждаем простую истину: Крым – это Украина. Соединённые Штаты не признают и никогда не признают предполагаемую аннексию полуострова Россией, и мы будем выступать вместе с Украиной против агрессивных действий России», – заявил президент Джо Байден 26 февраля 2021 года по случаю Дня сопротивления оккупации Крыма и Севастополя, который отмечается в Украине[33].

Многие российские чиновники, юридические лица, силовики и бизнесмены находятся под регулярно продлеваемыми и расширяемыми санкциями десятков государств, введёнными в связи с присоединением региона к РФ. Правда, в последние годы Россия дала много поводов для санкций, поэтому санкционные списки пересекаются и «наползают» друг на друга. Страдают и простые крымчане – в частности, российские заграничные паспорта, выданные в Крыму и Севастополе, не признаются во многих странах.

Специфические санкции против России в связи с признанием независимости Абхазии и Южной Осетии не вводились. Дипломатические последствия для РФ ограничились временной – до осени 2009 года – заморозкой отношений с ЕС и НАТО. Термин «аннексия» в отношении фактического отторжения этих территорий от Грузии на Западе официально не применяется, но часто используется в экспертной среде. «Южная Осетия фактически превратилась в российский регион с российской валютой, паспортами и политической системой»[34], - такой вывод ВВС в отношении двух признанных Москвой республик разделяют и большинство западных медиа.

Кроме того, российская сторона так и не выполнила важного условия плана урегулирования военного конфликта в Грузии, принятого 12 августа 2008 г. президентами России и Франции Дмитрием Медведевым и Николя Саркози (выполнял роль посредника со стороны ЕС), а затем подписанного также руководителями Грузии и мятежных автономий. Первоначально план содержал всего 6 пунктов, один из которых предполагал отвод Вооружённых Сил РФ на линию разграничения, предшествовавшую началу боевых действий. Сейчас российские военные полностью занимают территорию бывших Абхазской АССР и Юго-Осетинской АО.

Больше всего антироссийских санкций введено за поддержку ДНР и ЛНР, а фактически – за развязывание вооружённого конфликта и ведение боевых действий на территории Украины. Если все остальные обсуждаемые спорные территории (включая даже Крым) имели некие этнические или исторические основания для сепаратизма, то ситуация в Донбассе выглядит искусственно сконструированной внешней по отношению в Украине силой (т.е. Российской Федерацией). Здесь самое тяжёлое положение с соблюдением прав человека и личной безопасностью жителей, практически отсутствуют минимальные социальные стандарты. Всё это неоднократно озвучивалось международными гуманитарными организациями, а перечень санкций против руководителей ДНР/ЛНР и связанных с ними российских деятелей и компаний так широк, что его даже не имеет смысла здесь приводить.

Намного лояльнее относится Европа и другие страны к Приднестровской молдавской республике – сказывается и «естественность» возникновения конфликта, и определённые уровень диалога между Кишинёвом и Тирасполем. Впрочем, Россия и здесь оказывает всестороннюю поддержку сепаратистам, в том числе сохраняя в регионе свои войска, несмотря на упомянутые выше обязательства двадцатилетней давности об их выводе.

Роль РФ в урегулировании карабахского конфликта до последнего времени практически не подвергалась критике мирового сообщества, поскольку сводилась преимущественно к участию в переговорном процессе, направленном на поиск компромисса между враждующими сторонами. Даже поставка российского оружия в регион, казалось, способствует поддержанию военного баланса сторон. В настоящее время, после предоставления Москве особых полномочий в регионе, ситуация становится менее понятной. Так, в середине марта азербайджанский президент

33 Цит. по «Крым – это Украина». Джо Байден заявил, что США никогда не признают присоединение Крыма к России», Meduza, 26.02.2021 https://meduza.io/news/2021/02/26/krym-eto-ukraina-dzho-bayden-zayavil-chto-ssha-nikogda-ne-priznayut-prisoedinenie-kryma-k-rossii

34 «Интеграция и деградация: как живет Южная Осетия спустя 10 лет после войны». BBC News | Русская служба, 8.08.2018 https://www.bbc.com/russian/features-45106205

Ильхам Алиев на встрече с делегацией ОБСЕ выразил недовольство усилением военного присутствия России и Армении у границ своей страны и даже пригрозил возможностью выхода Азербайджана из мирного соглашения[35].

Как бы там ни было, симпатии общественного мнения в мире в целом не на стороне сепаратистских образований на пространстве бывшего СССР, хотя разница в восприятии ДНР/ЛНР с одной стороны и Приднестровья и Нагорного Карабаха – с другой весьма ощутима.

Что предлагается?

В первые годы после фактического отделения Абхазии от Грузии международные переговоры об урегулировании ситуации проходили довольно интенсивно. Поначалу встречи проходили преимущественно в Женеве, Нью-Йорке и Москве, в них участвовали наблюдатели ОБСЕ и так называемая Группа друзей генерального секретаря ООН. По всей видимости, Россия в то время была искренне заинтересована в достижении соглашения о политическом статусе Абхазии в рамках Грузии – прецедент выхода автономии из состава страны угрожал стабильности РФ. Абхазскую сторону тогда устраивала формулировка из Доклада генерального секретаря ООН от 3 мая 1994 года: «Абхазия будет являться субъектом, обладающим суверенными правами в составе союзного государства, которое будет создано в результате переговоров после урегулирования спорных вопросов. Название союзного государства будет определено сторонами в ходе дальнейших переговоров. Стороны признают территориальную целостность союзного государства, созданного в пределах границ бывшей ГССР по состоянию на 21 декабря 1991 г.»[36] Грузия и Россия (!) предпочитали статус субъекта грузинской федерации или автономии в составе Грузии.

С течением времени позиция России в отношении грузино-абхазского конфликта существенно менялась, соответственно, всё менее склонной к компромиссам становилась и абхазская сторона. Пожалуй, последний на сегодня всплеск более-менее реалистичных инициатив по урегулированию пришёлся на 2008 год. Тогдашний министр иностранных дел ФРГ Франк-Вальтер Штайнмайер предложил так называемый «трёхэтапный» план: сначала решение проблем с безопасностью на границе и возвращение беженцев и перемещённых лиц, затем экономическая реабилитация региона с помощью грузинских инвестиций, а уже потом определение политического статуса Абхазии. План подвергся критике с обеих сторон, однако стимулировал дальнейшую дискуссию.

Практически одновременно Тбилиси в лице замминистра иностранных дел Грузии Григола Вашадзе представил Москве пакет мер, предполагающий фактический раздел Абхазии на зоны влияния – обширную российскую и небольшую грузинскую – при формальном восстановлении суверенитета Грузии во всей республике. По информации газеты «Коммерсантъ», разделительную линию предлагалось провести по реке Кодори, и основная часть территории региона севернее этой реки должна была остаться под контролем абхазских властей и без возвращения грузинских беженцев. Грузия даже соглашалась на присутствие российских войск севернее Кодори[37].

Многочасовые обсуждения с первыми лицами российского государства заставляли думать, что Москва отнеслась к грузинскому плану весьма серьёзно. Так ли это было в действительности, сказать трудно, ведь последовавший уже через полтора месяца российско-грузинский вооружённый конфликт и

35 «Ильхам Алиев пригрозил Армении и России разорвать договор о мире». DISCOVER24, 20.03.2021 https://discover24.ru/2021/03/ilham-aliev-prigrozil-armenii-i-rossii-razorvat-dogovor-o-mire/?utm_source=smi2. Первоисточник: издание Sohu (Вьетнам).

36 Доклад «Соглашение о неприменении силы как важный фактор в урегулировании грузино-абхазского конфликта». Гл. 2, Б. Бутрос-Гали, 3.05.1994.

37 Александр Габуев. «Выгода из тупика», «Коммерсантъ» №109, 27.06.2008.

признание независимости Абхазии перечеркнули все и без того довольно скромные достижения полутора десятков лет переговорного процесса.

С тех пор консультации о будущем региона проходили на двух площадках – в Женеве и Праге, – однако характеризовались практически нулевой эффективностью. По мнению президента Грузии Саломе Зурабишвили, чтобы сдвинуть переговоры с места, необходимо создать новый формат переговоров с Россией по оккупированным Москвой грузинским территориям, который был бы похож на «нормандский формат» переговоров о Донбассе, т.е. включал бы западных союзников Грузии[38].

В отношении урегулирования статуса Южной Осетии после событий 2008 года также не появилось значимых инициатив. Непосредственные переговоры между представителями грузинской и осетинской сторон проходят, однако на них годами обсуждают требование Цхинвали убрать грузинский блокпост в районе села Цнелис (Уиста) и обращение Тбилиси об освобождении осужденных за пересечение разделительной линии (государственной границы, по версии осетин).

В ходе агитационной кампании по выборам президента Грузии в 2013 году команда кандидата Нино Бурджанадзе продвигала концепцию совместного с Россией управления спорными территориями по принципу кондоминимума, однако эта идея выглядела достаточно утопичной.

В 2018-м Тбилиси утвердил односторонний план мирной реинтеграции автономий под названием «Шаг к лучшему будущему». В нём три ключевых направления действий. Первое – расширение и упрощение торговли вдоль линий разграничения. Второе – предоставление дополнительных возможностей жителям Абхазии и Южной Осетии получать образование как в Грузии, так и за её пределами. Третье – создание механизма, упрощающего доступ жителей автономий к преимуществам, которыми граждане Грузии стали пользоваться в результате сближения с ЕС (безвизовые поездки, возможность свободной торговли и т.д.)[39]. С гуманитарной точки зрения все эти меры безусловно заслуживают одобрения, а вот их потенциальная эффективность – дополнительного анализа.

Появлению внятных концепций по урегулированию проблемы Крыма препятствует жёсткая позиция России: Крым вошёл в состав РФ навсегда, обсуждать здесь нечего. Комментируя высказывание Владимира Зеленского, который осенью 2020-го допустил возможность заключения мирного договора с РФ, касающегося Донбасса и Крыма, пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков заявил: «Главное – урегулировать проблему Донбасса, проблемы Крыма не существует, и она не может существовать в рамках отношений России с какими-то странами»[40]. Ранее сам Владимир Путин неоднократно утверждал, что для России вопрос Крыма «закрыт».

Часть российской оппозиции предлагала провести в Крыму новый, прозрачный референдум, который и определил бы судьбу полуострова. «Отправной точкой для решения крымского вопроса должен являться нормальный честный референдум, проведённый под международным контролем с участием и России, и Украины с равными возможностями для продолжительной агитации», – заявлял в 2016 году Алексей Навальный[41]. Подобную точку зрения демонстрировали представители партии «Яблоко» и другие оппозиционеры.

Если верить словам министра иностранных дел РФ Сергея Лаврова, на повторном референдуме, но в соответствии с нормами международного права, настаивал в 2014 году

38 Павел Калашник. «Грузия хочет собственный “нормандский формат” переговоров с РФ по Абхазии и Осетии», Hromadske, 26.12.2019 https://hromadske.ua/ru/posts/gruziya-hochet-sobstvennyj-normandskij-format-peregovorov-s-rf-po-abhazii-i-osetii

39 Н. Іщенко (Гумба), І. Попов, П. Щелін та ін. «Конфлікти, що змінили світ». Харків: «Фоліо», 2020

40 «Песков: проблемы Крыма не существует, РФ готова помогать в решении проблемы Донбасса», Интерфакс Россия, 12.10.2020 https://www.interfax-russia.ru/rossiya-i-mir/peskov-problemy-kryma-ne-sushchestvuet-rf-gotova-pomogat-v-reshenii-problemy-donbassa

41 Илья Коваль. «Навальный: в Крыму нужно провести честный референдум», DW, 6.04.2016 https://p.dw.com/p/1IPmb

и тогдашний госсекретарь США Джон Керри[42]. Российское руководство отвергает возможность проведения такого плебисцита даже теоретически, поскольку «это будет являться нарушением Основного закона Российской Федерации»[43]. Не видят оснований для проведения крымского референдума и в Украине.

Депутат Верховной Рады Украины предыдущего созыва Андрей Артеменко в начале 2017 года предложил мирные инициативы по Крыму экс-советнику президента США Майклу Флинну за неделю до отставки последнего. По сообщению New York Times, план Артеменко предполагал среди прочего проведение референдума о сдаче Крыма России в аренду на 50–100 лет в обмен на вывод российских войск с Донбасса. Впоследствии депутат утверждал, что речь шла лишь об аренде отдельных инфраструктурных объектов, а не всей территории полуострова. «Основой мирного урегулирования на полуострове может быть экспертная идея. Например, двойной суверенитет или международная администрация на переходный период. Это позволит восстановить в Крыму суверенитет Украины, а не потерять его окончательно»[44], – пояснял Артеменко. Как бы там ни было, план украинское общество и государство восприняли в штыки, по сути он не обсуждался.

Практически все предложения в отношении будущего ОРДЛО базируются на пресловутых Минских соглашениях. Так обычно называют комплекс мер, предусмотренных протоколами, подписанными в Минске 5 сентября 2014 и 12 февраля 2015 года. Под соглашениями поставили свои подписи представители Украины, России, ОБСЕ и даже ДНР и ЛНР.

Почти сразу стало понятно, что сформулированные в условиях цейтнота соглашения допускают многочисленные разночтения. В первую очередь в отношении порядка реализации этих соглашений: после каких шагов оппонентов та или иная сторона обязана делать следующий шаг навстречу. Так, российская сторона настаивает на скорейшем проведении в ОРДЛО местных выборов, а украинская считает выборы невозможными до «вывода всех иностранных вооружённых формирований, военной техники, а также наёмников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ и разоружения всех незаконных групп»[45] (пункт 10 Минских соглашений) и «восстановления полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта»[46] (пункт 9).

В 2017-м руководители Украины и России заговорили о международной миротворческой операции на Донбассе, однако разошлись в определении её формата. Пётр Порошенко предлагал разместить миротворческий контингент ООН на всей территории ОРДЛО, включая участок российско-украинской государственной границы. Владимир Путин готов был ограничиться вводом миротворческих сил лишь на линию разграничения[47].

В марте 2021-го российское издание «Коммерсантъ» рассказало о предложении Франции и Германии (партнёров Украины и России по так называемому «нормандскому формату» обсуждения будущего ОРДЛО) разделить Минские соглашения на так называемые кластеры[48]. Смысл такого подхода в том, чтобы в очередной раз попытаться согласовать последовательность действий сторон по реализации соглашений: к выполнению следующего кластера следует приступать только после реализации предыдущего. Как мы помним, именно такой логикой руководствовался Франк-Вальтер

42 «Лавров рассказал о предложении США провести второй референдум в Крыму». РБК, 6.06.2019 https://www.rbc.ru/politics/06/06/2019/5cf7880d9a794733c85130d0

43 «Песков: референдум о статусе Крыма 2014 года был абсолютно легитимным», ТАСС, 16.03.2021 https://tass.ru/politika/10913067

44 «Артеменко утверждает, что предлагал “сдать в аренду” не весь Крым», Укринформ, 27.02.2017 https://www.ukrinform.ru/rubric-crimea/2183668-artemenko-utverzdaet-cto-predlagal-sdat-v-arendu-ne-ves-krym.html

45 Цит. по книге Г. Чижов, Т. Мосенцева, Л. Самохвалова, Л. Швец. «Переломные годы. Страницы украинской революции». Киев: Laurus, 2018.

46 Там же.

47 «Порошенко отказался от размещения миротворцев ООН в Донбассе по российскому сценарию» 27.09.2017 https://www.interfax.ru/world/580234

48 Владимир Соловьёв. «Переговоры по Донбассу ушли в декрет о мире», «Коммерсантъ» №50, 24.03.2021.

Штайнмайер, предлагая план грузино-абхазского урегулирования в 2008-м, такая же логика легла в основу «формулы Штайнмайера» для Донбасса.

По информации «Коммерсанта», сейчас на столе переговоров участников «нормандского формата» три основных документа: украинский проект кластеров от 19 января, обновлённый проект Франции и Германии, представленный 8 февраля, и российские поправки к франко-германскому проекту от 16 февраля. И Киев, и Москва в своих проектах, с одной стороны, расширили сухие пункты кластеров франко-германской версии, а с другой – изменили количество мер и их последовательность. И позиции сторон по-прежнему сильно расходятся.

Хотя говорить о каких-либо успехах в урегулировании статуса обсуждаемых спорных территорий было бы некоторым преувеличением, наиболее успешным кейсом на протяжении практически трёх десятилетий остаётся кейс Приднестровья. Здесь ещё в 1992 году специальным соглашением были сформированы совместные миротворческие силы, задекларирована недопустимость взаимных санкций и блокад, обозначен курс на устранение препятствий передвижению товаров, услуг и людей. В Московском меморандуме 1997 года Молдова признала право Приднестровья на самостоятельную внешнеэкономическую деятельность (хотя и под «брендом» единого государства), гарантировала неприменение мер давления и угроз использования силы.

Уже в 2000-е выкристаллизовался переговорный формат «5+2», где помогать сторонам конфликта – Молдове и Приднестровью («2») – находить точки соприкосновения взялись сначала ОБСЕ, Украина, Россия, а затем Европейский Союз и Соединённые Штаты («5»). В 2003 году был обнародован план Дмитрия Козака, тогдашнего первого заместителя руководителя Администрации президента РФ (сейчас он является главным российским переговорщиком по Донбассу). «План Козака» предполагал создание так называемой асимметричной федерации, включавшей два субъекта федерации (Приднестровье и Гагаузию) и федеральную территорию (всю остальную Молдову). Документ был парафирован Кишинёвом и Тирасполем, однако в последний момент президент Молдовы Владимир Воронин отказался от его подписания – по объявленной версии, из-за пункта про сохранение военного присутствия РФ до 2020 года вопреки прежним российским обязательствам. Надо отметить, что идея федерализации страны встретила серьёзное сопротивление в молдавском обществе и политикуме и, вполне возможно, всё равно не смогла бы реализоваться.

В 2005-м появился план «Семь шагов Виктора Ющенко», разработанный в администрации украинского президента. Он предусматривал наделение Приднестровья особым статусом без федерализации, демократизацию и демилитаризацию региона с выводом российских войск, создание международного механизма гражданских и военных наблюдателей. Вскоре молдавский парламент принял закон, которым закрепил статус Приднестровья как «особого автономно-территориального образования, которое является неотъемлемой составной частью Молдовы». В Кишинёве закон объявили промежуточным этапом реализации «плана Ющенко», а вот в Тирасполе назвали «односторонним актом» и отказались его признавать.

Затем в регионе состоялся референдум о присоединении к России, который существенно осложнил дальнейшие переговоры. Тем не менее в 2010-ом президент РФ Дмитрий Медведев и канцлер ФРГ Ангела Меркель выступили с «Мезебергской инициативой» ускорить разрешение приднестровского конфликта, и переговорный процесс возобновился.

В 2016-м был подписан «Берлинский протокол» с обязательствами признать приднестровские дипломы и автомобильные номера, восстановить телекоммуникации (телефонную связь) между берегами Днестра, совместно решать экологические проблемы, закрыть уголовные дела против политиков с двух сторон и разрешить им безопасно пересекать границу. В мае 2017 года Конституционный суд Молдовы постановил признать Приднестровье оккупированной территорией, так как на ней находятся войска Российской Федерации. Тем не менее в конце года по четырём пунктам «Берлинского протокола» были подписаны договоры.

В 2020-м, пытаясь переизбраться на второй срок, президент Молдовы Игорь Додон заявлял,

что наладил «очень хороший диалог» с лидером Приднестровья Вадимом Красносельским. «Я очень надеюсь, что следующие три-четыре года будут периодом, когда мы реально будем начинать процесс реинтеграции страны»[49], – уверял он. Впрочем, выборы Додон проиграл, а призыв нового президента Майи Санду вывести российские войска Красносельский назвал «попыткой осуществить подмену понятий»[50]. Условная успешность приднестровского кейса существенно упростила жизнь людям по обе стороны Днестра, но так и не смогла разрешить проблему спорной территории.

Международные переговоры по Нагорному Карабаху велись с 1992 года в формате Минской группы ОБСЕ. Сопредседателями Минской группы являются Россия, США и Франция. Кроме сопредседателей, а также конфликтующих Азербайджана и Армении, в работе группы принимали участие представители ещё 6 стран, однако роль последних не была значительной.

В 1997-м конфликтующим сторонам были предложены два варианта урегулирования – пакетный и поэтапный. Первый из них был отклонён Азербайджаном, второй – НКР. Более того, согласие Армении на этот вариант урегулирования стало причиной отставки первого президента Левона Тер-Петросяна. Третье предложение посредников было вновь отклонено азербайджанской стороной. Позже без особого успеха обсуждался и четвёртый вариант, содержавший элементы первых трёх.

В марте 2008 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию с требованием «немедленного, полного и безоговорочного вывода всех армянских сил со всех оккупированных территорий Азербайджанской Республики» при 39 голосах за, 7 против и 100 воздержавшихся. Страны-сопредседатели Минской группы высказались против принятия этой резолюции, хотя и подтвердили свою поддержку территориальной целостности Азербайджана.

Но ещё до того, в ноябре 2007-го, в Мадриде конфликтующим сторонам была передана предварительная версия принципов урегулирования конфликта, названных впоследствии Мадридскими. Обновлённые к 2009 году, эти принципы предусматривали, в частности:

- возвращение территорий вокруг Нагорного Карабаха под контроль Азербайджана;
- предоставление Нагорному Карабаху временного статуса, гарантирующего его безопасность и самоуправление;
- открытие коридора между Арменией и Нагорным Карабахом;
- определение в будущем окончательного правового статуса Нагорного Карабаха на основе юридически обязательного волеизъявления;
- обеспечение права всех внутренне перемещённых лиц и беженцев на возвращение в места их прежнего проживания;
- международные гарантии безопасности, включающие операцию по поддержанию мира.

«Могу сказать, что внесённые предложения в целом, за определенными небольшими исключениями, обеспечивают интересы Азербайджана, его территориальную целостность, возвращение всех оккупированных районов под контроль Азербайджана», – одобрил Мадридские принципы Ильхам Алиев[51]. «Армения приняла Мадридские принципы в качестве основы для переговоров более двух лет тому назад. Все остальные предложения носили рабочий характер», – разъяснил позицию своей страны пресс-секретарь МИД Армении Тигран Балаян[52].

В 2011-м на переговорах в Казани Мадридские принципы были уточнены так называемой «Казанской формулой». Вкратце она сводилась к возвращению Азербайджану районов вокруг Нагорного Карабаха в обмен на деблокирование

49 «Додон считает, что Молдавия и Приднестровье вскоре будут готовы к урегулированию конфликта». ТАСС, 27.09.2020 https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9564105

50 «Глава Приднестровья не согласен с предложением Санду вывести российских миротворцев», Коммерсантъ, 2.12.2020 https://www.kommersant.ru/doc/4594995

51 «Президент Ильхам Алиев: «Можно сказать, что в принципе основная часть переговоров по армяно-азербайджанскому нагорно-карабахскому конфликту завершена», Day.Az, 20.03.2010 https://news.day.az/politics/200494.html

52 «МИД Армении: «Ереван принял Мадридские принципы более двух лет назад», Радио Азадлыг, 23.06.2010 https://www.azadliq.org/a/2080224.html

Армении и Арцаха, а также создание двух коридоров – Лачинского и Кельбаджарского. Решение вопроса о статусе Нагорного Карабаха откладывалось на неопределённое время.

Дальнейшее продвижение переговорного процесса наткнулось на бесконечные противоречия между сторонами, не позволявшие приступить к практической реализации договорённостей. Результаты войны 2020 года и соглашения о прекращении огня во многом напоминают Мадридские принципы, однако ситуация для армянской стороны по сравнению с документом 2007–09 гг. существенно ухудшилась.

И что всё-таки делать?

Следует сразу оговориться, что изложенные ниже предложения по формированию политики в отношении спорных территорий исходят из среднесрочных и долгосрочных интересов России, однако интересы эти воспринимаются совсем не так, как их сегодня видит Кремль. Задачи сохранения контроля над максимально возможной территорией, намеренной дестабилизации ситуации в соседних странах, «великого геополитического противостояния с Западом» не рассматриваются не только в качестве приоритетных, но и в качестве вообще заслуживающих внимания. Напротив, действительно полезными для Российской Федерации представляется стабилизация на её границах и в традиционных зонах влияния, восстановление репутации государства как надёжного и предсказуемого партнёра, возвращение ко всем формам сотрудничества с развитыми и развивающимися странами, укрепление лидирующей роли на постсоветском пространстве за счёт ресурсного, научного и культурного потенциала (а не за счёт военных угроз и экономического шантажа).

Наиболее понятен путь разрешения коллизии с непризнанными республиками Донбасса. Никто (кроме части жителей и «элит» ДНР/ЛНР) не спорит с тем, что ОРДЛО должны быть возвращены под контроль украинского государства. Сделать это можно в рамках всё тех же Минских соглашений. Нужно всего лишь отказаться от намерения использовать Луганск и Донецк в качестве инструмента коррекции внешнеполитического курса Украины, который позволил бы заблокировать движение к европейской и евроатлантической интеграции, предусмотренное украинской Конституцией. Скажем прямо, даже при самом оптимистичном для Киева сценарии, что в ЕС, что в НАТО Украина сможет вступить ещё нескоро. И если Москва возьмётся выстраивать партнёрскую политику в отношениях с ближайшими соседями и европейцами, это гипотетическое вступление к тому времени не нанесёт ей никакого ущерба.

Приняв такую позицию, можно пойти навстречу предложениям украинцев: сначала решение блока (кластера) вопросов по безопасности, фактическое прекращение боевых действий любой интенсивности, затем постепенная передача Киеву контроля над государственной границей (через промежуточный этап размещения на границе международной миротворческой миссии), затем местные выборы в соответствии с украинским законодательством и реализация прочих пунктов Минских соглашений, каковые, возможно, должны быть отчасти осовременены с учётом ставших очевидными противоречий. Это, так сказать, грубая схема.

Имеет ли она недостатки? Да, и очень много. С одной стороны, Украина, хотя и не признает этого публично, будет не слишком рада такому «подарку». За годы войны территория деградировала с экономической и экологической точек зрения, в значительной мере утратила свой промышленный потенциал, обеднела трудовыми ресурсами, чудовищно просела в социальной сфере. Можно предположить, что без существенной внешней (в первую очередь западной) помощи реабилитировать ОРДЛО в разумные сроки просто не удастся. Кроме того, значительная часть населения, запуганная рассказами об «украинских карателях» или причастная к насильственным действиям против украинских граждан, воспримет возвращение власти Киева весьма нервно, многие захотят покинуть Украину.

С другой стороны, определённые издержки различного плана понесёт и Россия. Весьма

разочарованными окажутся сторонники присоединения ДНР/ЛНР к РФ, когда поймут, что Москва их окончательно бросила. При этом, опасаясь преследования со стороны украинских правоохранителей, они массово направятся именно в Россию, и всех их необходимо будет принять и обеспечить социальные стандарты. Среди них окажется немало людей, привыкших жить вне правового поля, причём выдачи некоторых будет требовать Украина, обвиняя их в совершении тяжких и особо тяжких преступлений. Имея некие моральные обязательства перед своими сторонниками, выдавать их Москва не станет (кроме, возможно, исключительных случаев при наличии очень серьёзных обвинений и очень убедительных доказательств), что вызовет определённое недовольство мирового сообщества. А на российское общество ляжет дополнительная криминальная нагрузка.

Впрочем, все эти издержки следует считать неизбежной и минимальной платой за ошибки, связанные с поддержкой вооружённого сепаратизма в Украине.

Ситуация в Приднестровье не требует от Москвы каких-либо резких действий. Достаточно продемонстрировать политическую волю отказаться от поддержки сепаратизма и способствовать воссоединению Молдовы на приемлемых для обоих берегов Днестра условиях широкой автономии. Подобные заявления, облечённые в дипломатическую форму, должны сопровождаться негромким предупреждением о постепенном, в течение нескольких лет, сворачивании дотирования приднестровской экономики и бюджета региона. Это станет прекрасным стимулом для Тирасполя искать точки соприкосновения с Кишинёвом, тем более что непреодолимых препятствий для осторожной реинтеграции (кроме результатов референдума 2006 года о присоединении к России, которые всё равно не могут быть практически реализованы) по сути не просматривается.

На сегодняшний день, в отличие от времён начала конфликта, экономически Приднестровье больше связано с Молдовой, нежели со странами бывшего СССР. Около 70% всего объёма промышленного производства региона направляются на правый берег Днестра: примерно 30% экспортируется непосредственно в Молдову, 40% – в страны ЕС через Молдову[53]. При этом Кишинёв вне всяких сомнений готов будет гарантировать неприкосновенность собственности российских инвесторов на приднестровской территории.

Политические риски для Москвы также практически отсутствуют. Вопрос вывода российских войск из принципиального становится техническим. Страшилка 1990-х об объединении Молдовы с Румынией уже неактуальна (впрочем, возможность «обратного» выхода Приднестровья из состава Молдовы в случае утраты страной государственного суверенитета может быть специально оговорена в соглашениях между Кишинёвом и Тирасполем). Вероятное сближение страны с ЕС и НАТО, как и в случае с Украиной, не должно рассматриваться в качестве угрозы.

Официально декларируемая позиция России по Нагорному Карабаху почти не нуждается в коррекции. Сегодня ещё никто не называет её здесь агрессором или оккупантом. Став гарантом безопасности армянского населения Арцаха, Москва гораздо глубже, чем прежде, оказалась вплетена в сложную ткань межэтнического конфликта, однако пока это вполне можно объяснить и оправдать гуманитарными соображениями. Главное – не увлечься геополитикой в её южнокавказском изводе, строительством военных баз, противостоянием с Турцией, созданием антинатовских плацдармов…

Впрочем, существуют опасения, что именно это сейчас и происходит. Выше уже упоминалось недовольство Ильхама Алиева дальнейшей милитаризацией региона со стороны РФ. Кроме того, национальное собрание Арцаха (парламент непризнанной республики) 25 марта 2021 года приняло закон, согласно которому русский язык получил в Нагорном Карабахе статус официального[54]. При этом некоторые, в том числе респектабельные, российские СМИ заявили, что русский язык стал вторым государственным[55], что

53 Н. Іщенко (Гумба), І. Попов, П. Щелін та ін. «Конфлікти, що змінили світ». Харків: «Фоліо», 2020.

54 «Парламент Арцаха принял законопроект о статусе русского языка в качестве официального», Armenpress, 25.03.2021 https://armenpress.am/rus/news/1047125.html

55 Например, «В Нагорном Карабахе присвоили русскому языку статус второго государственного», Интерфакс,

прямо противоречит тексту данного закона. Следует отметить, что жителей, чьим родным (первым) языком был бы именно русский, в сегодняшнем Арцахе практически нет. Зато в регионе ширятся слухи о предстоящем массовом предоставлении карабахцам российского гражданства по образцу других спорных территорий. Многие эксперты в Ереване считают, что сегодня Армения окончательно теряет Арцах – только не вследствие силового захвата Азербайджаном, а в результате мягкого, «дружественного» поглощения Россией.

Объективные реалии, связанные с наличием враждебных соседей, малочисленностью населения на небольшой территории и скудостью природных ресурсов, не позволят ни Карабаху, ни Армении в обозримом будущем отказаться от российского покровительства.

Кроме того, создаётся ощущение, что Азербайджан и Турция в целом довольны достигнутым прошлой осенью результатом, не планируют новых боевых действий против армян (напротив, готовы к постепенной нормализации отношений с Арменией), а определение окончательного статуса Нагорного Карабаха с молчаливого согласия сторон может быть отложено на десятилетия. Правда, армянская сторона крайне остро переживает травму поражения и утраты территорий и с одной стороны думает о реванше (вряд ли осуществимом практически), а с другой – опасается новых азербайджанских атак и отторжения от Армении области Сюник на юге страны, которая отделяет основную часть Азербайджана от Нахичевани (что также маловероятно с учётом сложившегося в регионе баланса сил).

Сохранит ли армянский премьер Никол Пашинян своё кресло после намеченных на 20 июня досрочных парламентских выборов или нет – на позиции Москвы в регионе это повлияет несильно. России следовало бы лишь воздерживаться от прямого вмешательства во внутриполитические дела Армении и НКР, что до последнего времени в основном удавалось.

А вот относительно простого разрешения противоречий вокруг грузинских автономий пока не предвидится. Давняя история конфликтов, их межэтническая основа, высокая степень вовлечённости населения изначально ограничивали гибкость позиции руководства непризнанных республик. Ну а признание их независимости Россией и официальное принятие под военную защиту окончательно сформировало в Сухуми и Цхинвали категорическое нежелание «возвращаться» к обсуждению возможных форм совместного с Грузией государственного устройства. При этом Россия – не Тувалу или Вануату и не может просто так отозвать своё признание или отказаться от гарантий безопасности спорных территорий.

Рассмотрим несколько более-менее реалистичных вариантов урегулирования. Первый условно соответствует «кипрской модели». На одной из международных конференций бывший посол Грузии в ООН Реваз Адамия заявил, что у сепаратистских частей того или иного государства «должен быть какой-то мотив, чтобы они хотели вернуться в это государство»[56]. В случае с Турецкой Республикой Северного Кипра таким мотивом стало членство в Евросоюзе, однако в рассматриваемой ситуации мотивация может быть шире и разнообразнее.

В принципе именно таким путём и идёт Тбилиси, создавая для населения спорных территорий стимулы в рамках упомянутого плана «Шаг к лучшему будущему» и других инициатив. Для гипотетической результативности этого подхода потребуется добрая воля РФ, которая могла бы предложить ещё какие-то дополнительные преимущества для абхазов и осетин в случае их шагов навстречу Тбилиси (при сохранении российского военного присутствия и гарантий безопасности). Безупречная реализация такого сценария позволит рассчитывать на поэтапное формирование непрочной грузинской конфедерации, что безусловно снизит международное давление на РФ и резко улучшит её имидж.

Второй путь также потребует изменения позиции Москвы, но уже в совершенно другом направлении. Россия могла бы снять все свои возражения против вступления Грузии в НАТО (а в перспективе – и в ЕС) в обмен на отказ от суверенитета Тбилиси над мятежными

25.03.2021 https://www.interfax.ru/world/757795

56 Никита Жолквер. «Применима ли кипрская модель для урегулирования конфликта на Кавказе?», DW, 23.04.2009 (https://p.dw.com/p/HcgL

автономиями. Очевидно, что сегодня грузинское общество не готово к такой постановке вопроса, однако, заручившись весьма вероятной в этом случае поддержкой западных стран, можно рассчитывать постепенно склонить грузин к принятию данного прагматичного варианта.

Третий вариант может напоминать рассмотренный выше грузинский план 2008 года по разделу Абхазии на зоны влияния и историю Свободной территории Триест, существовавшей с 1947 по 1954 гг. (формально по 1975-й) в виде двух зон, одна из которых впоследствии стала частью Италии, а другая вошла в состав Югославии. Правда, в нынешних реалиях практически нулевого влияния Тбилиси на спорных территориях вероятность воплощения такого варианта представляется наименьшей.

Включение Крыма в состав Российской Федерации практически полностью блокирует возможность уступок Москвы по вопросу о его статусе. Сама дискуссия по этому поводу может быть признана в России противоправной и наказуемой: как административно, так и уголовно. Причём с правовой точки зрения ситуация не так уж сильно поменялась после принятия поправок в Конституцию в 2020 году и приведения в соответствие с ними законодательства: призывы к отторжению территорий от РФ не допускались российскими законами и прежде. Впрочем, юридическая лазейка для легализации политических решений (если они вдруг когда-нибудь будут приняты) существует. Достаточно Конституционному Суду (вероятно, в новом составе) рассмотреть зафиксированные юристами нарушения его собственных процедур в марте 2014-го[57] – и сам факт присоединения Крыма к РФ (не говоря уже о его законности!) можно будет поставить под сомнение.

Впрочем, рекомендаций прибегнуть к столь радикальным действиям здесь не будет. Ситуация, по всей видимости, не имеет практического простого решения, сколь бы возмутительным такое утверждение не казалось украинской стороне. С учётом категоричной позиции нынешнего российского руководства – проблемы Крыма не существует, точка – трудно ожидать хоть каких-то подвижек на этом направлении в ближайшие годы. А вот будущие лидеры России, желая своей стране вновь стать из мирового изгоя полноправным партнёром, могли бы начать просто с признания очевидного. Да, проблема Крыма существует! Да, Украина имеет все основания предъявлять претензии. Да, российское государство намерено вести переговоры об урегулировании спора с учётом норм собственного и международного права, сложившихся реалий, мнения населения.

Именно настроения крымчан могут стать ключом к сохранению полуострова в составе России – а не ссылки на прецедент Косово (который не имеет к данной ситуации никакого отношения) и фарсовый «референдум» 2014 года. И если уж обращаться к прецедентам, то следует вспомнить историю федеральной земли Саар (Саарланда), которая дважды за XX век, несмотря на поражения в мировых войнах агрессора – Германии – и желание соседних стран этого агрессора наказать, по воле населения возвращалась в немецкое государство. Воля населения – вот важнейший аргумент для международного арбитража. А без международного арбитража окончательное урегулирование конфликта вокруг Крыма, скорее всего, невозможно.

Дальше уже детали. Как зафиксировать эту волю, чтобы она была признана всеми заинтересованными сторонами? Интересоваться ли мнением тех, кто уехал или, наоборот, приехал в Крым после 2014-го? А мнением их детей, родившихся или достигших совершеннолетия после аннексии? Должна ли Россия Украине некую компенсацию, если право на территорию будет признано за Москвой? А в том случае, если не будет?

Вряд ли кто-то в обозримом будущем попытается забрать у России Крым силой. Поэтому позиции для переговоров у Москвы изначально будут выигрышные. А уж куда может завести переговорная тропа, прогнозировать сейчас бессмысленно. Принципиальна добрая воля и искренняя готовность уладить отношения с соседями не по праву сильного (которое делает зависимым от изменчивого баланса сил), а на основе установленных правил, взаимного уважения и гуманизма.

57 Елена Лукьянова. «#Крымнаш». Москва: Кучково поле, 2015.

ИРИНА БОРОГАН, АНДРЕЙ СОЛДАТОВ,
ВАСИЛИЙ ГАТОВ

НЕРЕФОРМИРУЕМАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Возможные подходы к реформированию органов безопасности РФ

Среди наиболее сложных объектов для реформирования – не только в России, но и в любом другом государстве – особенное место занимают спецслужбы, так называемые органы безопасности. Для России это вдвойне тяжёлая и трудная тема, учитывая трагическую историю и роль ВЧК/ОГПУ/НКВД/КГБ/ФСБ в ней. Кроме того, за последние 15 лет спецслужбы настолько радикально расширили сферу деятельности, что практически любой институт российской государственности так или иначе затрагивает (или оказывается в компетенции) ФСБ РФ. Предлагаемая policy paper рассматривает возможные подходы к реформированию этой системы.

Историческое введение

Полагаем, что структура государственной безопасности в Российской Федерации в любом реформаторском проекте должна стоять первым номером. Дело не только в трагической истории страны, но и в драматическом настоящем – сколько бы оно не длилось. Федеральная служба безопасности Российской Федерации, пережив первые попытки реформирования в 1991-1995 годах, структурно и количественно практически вернулась к состоянию КГБ СССР, а масштаб вмешательства службы в жизнь самых разных частей общества, государства, экономики, внешней политики, наверное, уже и превзошёл предшественника. Лишь три крупных подразделения, ранее входившие в КГБ, остаются организационно за пределами контура ФСБ – Федеральная служба охраны (ФСО), в прошлом 9-е главное управление КГБ, Главное управление спецпрограмм президента (ГУСП), бывшее 15-е управление, и Служба внешней разведки (СВР), ранее бывшая Первым главным управлением.

Структуры безопасности Российской Федерации возникли в результате частичного расформирования и разделения КГБ СССР, центральный аппарат и региональные управления которого перешли в ведение России в конце 1991-начале 1992 года; кроме того, из структуры КГБ были выделены в отдельные службы управление правительственной связи и криптографии (ставшее вскоре ФАПСИ) и структуры государственной охраны, превратившиеся в конце концов в Федеральную службу охраны РФ.

В период формирования органов власти России, как теперь известно из воспоминаний ([1],[2],[3]), никакого ясного плана, «что делать с КГБ», не было. После августовского путча 1991 года в политической элите существовал некий консенсус, что органы госбезопасности должны быть глубоко трансформированы и поставлены под контроль парламента, однако практическое осуществление плана деидеологизации и деполитизации организации подрывалось внутриэлитной борьбой. Кроме того, в сознании и Бориса Ельцина, и его ближайших соратников и советников глубоко сидел советский стереотип о жизненной необходимости органов, что соседствовало с низким уровнем понимания вопроса о законодательном определении их деятельности. Плюс несмотря на активное участие Верховного совета РФ в формулировании структуры органов власти, все решения в части органов безопасности принимались единолично президентом, как и решения о назначении руководителей. Сначала Ельцин попытался объединить МВД и КГБ в сверхструктуру МВДБ РФ, но его указ был отменён Конституционным судом. Тогда, в январе 1992 года, был уволен Виктор Иваненко, создававший структуры российского КГБ, и бразды правления перешли к Виктору Баранникову, выходцу из МВД, возглавившему Министерство безопасности РФ. Много лет спустя из интервью Виктора Иваненко[4] стало известно, почему кадровые чекисты так усиленно возражали против объединения: уже тогда им было видно желание милицейских начальников получить доступ к спецтехнике прослушки

1 https://www.kommersant.ru/doc/1802254
2 Бакатин В. В. Избавление от КГБ. — М.: Новости, 1992. — 267 с. — ISBN 5-7020-0721-2.
3 Коржаков А. В. Борис Ельцин: от рассвета до заката. Послесловие. — М.: Детектив-Пресс, 2004.
4 https://www.kommersant.ru/doc/1802254

и наблюдения в интересах коррупции.

Под руководством сменившего Баранникова в 1993 году Николая Голушко (кадрового украинского чекиста из 5-го, идеологического управления) органы госбезопасности РФ стали принимать более-менее современную форму. Министерство было переименовано в Федеральную службу контрразведки (именно тогда из состава были выведены пограничные войска), определены современные задачи органов[5]. В 1995 году, наконец, было принято текущее название – ФСБ, слегка изменено положение о службе, в составе которой было воссоздано следственное управление, ликвидированное ещё Бакатиным, вернулись в подчинение следственные изоляторы, включая Лефортово. В 1998 году в ФСБ было воссоздано идеологическое управление под именем управления по защите конституционного строя. В 2003 году президент Владимир Путин вернул в состав ФСБ России пограничные войска и агентство правительственной связи, фактически восстановив организационный контур КГБ.

Как показывает исторический анализ реформ органов безопасности, за исключением краткого периода в конце 1991 года процессы структурной и организационной перестройки находились в руках руководителей, пользовавшихся доверием Бориса Ельцина; часть из них была профессиональными **спецслужбистами** (Иваненко, Голушко, Ковалев, Путин, Патрушев, Бортников), часть – политическими назначенцами из военных и милицейских структур (Баранников, Барсуков, Степашин). За исключением, возможно, Сергея Степашина, ни один из руководителей органов безопасности не был квалифицированным правоведом, однако все они были и остаются практиками с ещё советским опытом (и, соответственно, стереотипами в отношении госбезопасности). **Кроме того, одной из причин фактической реставрации КГБ как института тоталитарного строя стал постоянный страх Владимира Путина и его ближайшего чекистского окружения перед возможными мятежами и «майданами».**

Соображения собственной безопасности и безопасности правления превалировали над любыми попытками поставить МБ/ФСК/ФСБ (да и другие структуры, в прошлом бывшие организмом КГБ СССР) под парламентский и гражданский контроль. В путинский период происходит чрезвычайное усиление функций ФСБ России в экономике; соответствующие управления активно развивают присутствие офицеров действующего резерва в государственных и даже частных компаниях якобы для обеспечения контрразведывательного обеспечения. В функции защиты конституционного строя активно приходит политика: оппозиционная деятельность рассматривается как экстремизм, как приготовление к террору, что делает соответствующие отделы ФСБ фактически политической полицией.

Вот в таком месте оказалась реформа органов безопасности. И вряд ли что-то серьёзно изменится до момента, когда в России снова запустится процесс демократического транзита.

Проблема институционализации

«После Путина» обществу придётся снова искать формат институционального оформления государства, в том числе и органов безопасности. Снова встанет вопрос **деполитизации этой деятельности, перестройки структуры органов и определения их целей, задач и полномочий**.

В рамках любого проектирования, в том числе и институционального, хотелось бы избежать как субъективности (например, решений, основанных исключительно на негативном опыте), так и поспешности (что, собственно, мы могли наблюдать в 1991 году). Начинать нужно с вопроса: **есть ли у России такие специфические проблемы безопасности, чтобы для работы с этими проблемами существовало отдельное могущественное ведомство**? Являются ли эти **проблемы безопасности вопросами общества и государства** (т.е. относятся к совместному

5 https://online.lexpro.ru/document/51216042

ведению суверена-народа и созданного этим сувереном государства), **или это именно «государственная безопасность»** (т.е. защита государства от угроз, в том числе исходящих от народа)?

Если ответ на второй вопрос достаточно очевиден – это вопросы общества, а если общество так решит, его государства, то на первый нельзя ответить однозначно.

Мировой опыт показывает, что страны – юридически и организационно – по-разному подходят к проблеме «особых угроз», начиная от формулировок «чему угрожает» и заканчивая моделями организационных решений безопасности. При этом следует подчеркнуть, что ни одно общество не является полностью довольным своими структурами безопасности, каждое продолжает их постоянно совершенствовать. С таким подходом, видимо, следует согласиться и в применении к России будущего.

Посмотрим на формулировку текущих задач ФСБ России из Положения о службе. Общее предназначение предстаёт многогранным и немного расплывчатым. Часть задач описаны крайне конкретно, например *«организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации»* (п.3 ст.8 Положения). Другие, наоборот, изобилуют туманными определениями: *«информирование Президента Российской Федерации… об угрозах безопасности Российской Федерации»*. За скромной формулировкой *«организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности»* скрыто существование Следственного управления ФСБ, а также разветвлённой оперативной сети «действующего резерва». Положение определяет приоритет ФСБ в *«борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти»*, чем определяется существование Департамента по защите конституционного строя, занятого в основном репрессиями в отношении оппозиции[6].

Общее количество функций, которые Положение определяет для органов безопасности, составляет **семьдесят четыре**, и в этих пунктах есть буквально все полномочия, о которых может мечтать Служба. Чего нет в нём – так это инструментов внешнего, общественного и парламентского контроля за тем, что именно и как Служба делает. Директор ФСБ России подчиняется президенту, информирует его и отчитывается перед ним, но у него же – и контроль за деятельностью подчинённых. Хочет – контролирует, хочет – не контролирует. Очень удобно, кстати.

Мы совершаем этот документальный экскурс именно потому, что хотим показать: расширяя зону

6 Все цитаты в этом разделе из действующей редакции Положения о ФСБ России https://base.garant.ru/12132066/

Фундаментальный институциональный дизайн органов безопасности должен, как нам представляется, опираться на три компонента: чёткое и «закрытое» в своей формулировке определение этой самой безопасности, конституционно определённые и разъяснённые в законе инструменты гражданского контроля за деятельностью органа (органов) безопасности и принцип обязательной сменяемости руководителей.

Конкретный набор решений по реформированию ФСБ, который мы обсудим в следующей главе, может разниться. Но в основе любого дизайна необходим **принцип бюджетного и кадрового контроля за спецслужбой, который должен осуществляться парламентом, его уполномоченным комитетом**, через:

1. Ежегодное обсуждение бюджета спецслужбы и отчёта о расходовании средств предыдущего года;
2. Слушания при назначении всех ключевых руководителей службы, от директора до руководителей ключевых департаментов, с правом комитета отклонить кандидатуры, предложенные как президентом (директор), так и директором (заместители и руководители департаментов);
3. Специальные слушания, а также институт парламентского расследования, которые могут быть инициированы, например, фракциями или депутатскими группами при достаточной численности подписавшихся.

Члены этого специального комитета парламента должны иметь соответствующий уровень доступа к государственной тайне и при этом **не могут быть действующими или бывшими сотрудниками соответствующей службы**.

В некоторых странах, в частности в США, к инструментам парламентского контроля добавлены «офисы генерального инспектора», своего рода отделы внутренней безопасности внутри служб. В важнейших спецслужбах и министерствах США генеральные инспекторы назначаются президентом с согласия Конгресса, а их увольнение требует пояснений для законодателей (было несколько случаев, когда из-за позиции Конгресса президенты меняли свои решения об увольнении инспекторов). Задача инспекторов – недопущение злоупотреблений, коррупции, семейственности внутри закрытых сообществ спецслужб прежде всего; именно на их офисы возложена работа с whistleblower'ами и проверка критических замечаний массмедиа в отношении служб. Возможно, создание такого дополнительного инструмента – это вопрос времени, подготовки статусов и кадров, но как дополнительная страховка эта мера может и должна рассматриваться при формулировании реформ (хотя бы как опция).

Обязательная сменяемость руководителей спецслужб – ещё один базовый принцип контроля за ними со стороны общества. Закон должен определить базовую продолжительность контракта руководителей служб с учётом таких факторов, как продолжительность президентских сроков или частота регулярных парламентских выборов, которые, возможно, определят частоту смены правительств. То есть смена руководства службы должна быть возможна двумя путями: в силу истечения предельного срока работы по контракту – или в силу смены руководства страны, которое вправе либо подтвердить контракт, либо расторгнуть и назначить нового директора и других руководителей, в отношении которых закон устанавливает принцип сменяемости. Сменяемость, каким бы фетишем она ни казалась, – важный инструмент общественного контроля.

Институциональный дизайн будущих органов безопасности также связан с **общими принципами организации судебно-следственной и прокурорской системы**.

В частности, по целому ряду соображений – от исторических до прикладных – **мы полагаем обязательным исключение следствия из полномочий будущих органов безопасности**. Следствие по делам о государственной измене, шпионаже, терроризме и т.д. должно вестись точно так же, как и по другим важным делам. Если законодатель решит, что рационально сохранить Следственный комитет как отдельную структуру – значит, в рамках следственного комитета. Если будущий дизайн следственного дела вернётся к советской модели (важные дела – в следственном управлении прокуратуры, дела меньшей важности – в МВД), то, вероятно, делами органов безопасности в силу их значимости должны заниматься специальные прокурорские следователи с соответствующим допуском.

Из устройства органов безопасности должны быть также исключены – не на словах, а на деле – любые места заключения. В соответствии с обязательствами в рамках ПАСЕ Россия на словах передала следственные изоляторы ФСБ в ФСИН (в частности, Лефортово), однако продолжает полностью контролировать тюрьму через её руководство. Например, недавно начальником Лефортова стал печально известный следователь ФСБ Свинолуп, бывший заместитель начальника «шпионского» первого отдела Следственного управления, который был переведен в СИЗО как офицер аппарата прикомандированных сотрудников.

Проблема законности и кадров

Как бы прекрасно мы ни продумали фундаментальные основы спецслужбы, любая реформа столкнётся с двумя ключевыми проблемами: **как обеспечить законность в деятельности организации** (с признаками социальной корпорации), которая всю свою историю ставила цель выше средств, и проблемой кадров – непосредственно людей, занимающихся проблемами безопасности.

В 1991-1995 годах, когда реформировались органы безопасности СССР, ставшие российскими, возобладавшая (по разным причинам) идея власти состояла в нежелательности объединения всех бывших компонентов КГБ в одну структуру. В результате бывшие управления Комитета были раздроблены и разнесены по разным ведомствам – только для того, чтобы спустя десятилетия объединиться снова. Увы, проблема тут не только в слабости государства и общества, оказавшихся неспособными контролировать спецслужбы, но и общей идее «карающего меча и защитного щита партии», заложенной в ВЧК/ОГПУ при его создании. Выросшая в условиях жесткого противостояния со спецслужбами Российской империи, захватившая и удержавшая власть в результате кровавой Гражданской войны, большевистская партия нуждалась в инструменте тотального террора и контроля, каким и построил ВЧК/ОГПУ его основатель Феликс Дзержинский. После десятилетий эволюции, сталинских репрессий, эпохи СМЕРШ, «дела врачей» и преследований диссидентов КГБ СССР стал настоящим государством в государстве, с полностью автономной моделью обеспечения. По той же модели восстанавливалась и ФСБ России: в распоряжении службы есть всё, начиная от собственной авиации и заканчивая поликлиниками и санаториями; у ФСБ собственные научно-исследовательские институты (один из которых, как мы знаем, участвовал в покушении на Алексея Навального), собственные учебные заведения.

Очевидно, что эта «упакованность» службы – следствие советской специфики, когда начальство хотело и могло контролировать уровень обеспечения сотрудников.

«Ведомственное» хозяйственное обеспечение наряду с бессмысленной в современных условиях территориальной структурой (о ней будет особо сказано) – наиболее сильные после «чекистской ментальности» якоря, удерживающие российские органы безопасности в прошлом.

Территориальные органы ВЧК/НКВД создавались не для того, чтобы заниматься контрразведывательной деятельностью. Скажем прямо: это были местные отделения фабрики репрессий, единственный смысл существования которых был в приближении места уничтожения «врагов народа» к местам их проживания. С 1950-х, после осуждения партией сталинского периода, КГБ всё собирался что-то сделать с региональной структурой, но так и не собрался. В полном объёме её унаследовали российские органы безопасности.

Сегодня региональные отделения ФСБ – это форпосты политических полицейских функций (потому что особых шпионов и даже террористов в 95% российских регионов нет), машины по выкачиванию денег из местного бизнеса и силовые инструменты в местных элитных разборках. Кроме того, региональные отделения регулярно поставляют в Центр начальников-карьеристов, главными качествами которых является исключительная лояльность начальству («он же взял меня в столицу!») и показательное зверство при полном неуважении к закону.

Безусловно, в ходе реформирования органов необходимо вывести из их состава любые подразделения обеспечения, кроме тех, которые непосредственно необходимы в оперативной работе; региональное присутствие будущей службы должно строиться не по областному/республиканскому принципу, а по «кустам необходимости». Скажем, в столице, Петербурге, возможно, в центрах военной науки и промышленности (ЗАТО, Екатеринбурге, Красноярске, Комсомольске-на-Амуре) имеет смысл создавать постоянные офисы контрразведки; при гражданских ядерных и опасных химических объектах могут быть офисы соответствующих структур и антитеррористические оперативники. Но содержать в каждом областном центре десятки офицеров, которым по большому счёту нечем заниматься – не только расточительно, но и вредно для общества.

Да, об офицерах. С мрачных времён Генриха Ягоды органы стали военной организацией с собственной иерархией и званиями. За всю историю службы у неё было всего три гражданских (политических) руководителя, все остальные имели большие генеральские звезды на погонах. При этом никакой специальной ценности у военизированной структуры органов безопасности нет. Присяга никак не защищает секретность; офицерская честь не препятствует участию в коррупционной деятельности; страх перед военным трибуналом совершенно исчезает при виде выгоды и наживы.

Одной из центральных задач реформ органов безопасности в будущей России будет «цивилизация» службы через увеличение количества должностей, которые могут быть заняты людьми без воинских званий, но с качественной, прежде всего юридической подготовкой.

Вместе с гражданским контролем, бюджетной отчётностью и внутренним аудитом гражданские юристы могут попробовать вычистить «чекистский дух» из коридоров ведомства, добиться уважения прав человека, законов и

Развивая мысль о том, чего в составе будущих органов безопасности быть не должно, мы предлагаем рассмотреть следующие аргументы:

Пограничные войска. Защита границ стала функцией КГБ в 1957 году, и при всех переподчинениях пограничные войска сохраняли определённую степень автономии. Например, в отличие от региональной структуры ФСБ, погранвойска имеют окружную структуру; есть даже Центральный пограничный округ, отвечающий за контроль границы в основном воздушном хабе страны – московских аэропортах. Особые функции охраны наиболее протяжённой границы в мире, российской, наличие таких дополнительных проблем, как калининградский анклав, необходимость участия в операциях по борьбе с наркотрафиком, нелегальной миграцией требует наличия в составе погранвойск высококачественного силового подразделения, сил спецназначения. Видимо, было бы правильно из будущего «пост-ФСБ» перенести Центр сил спецназначения в состав отдельных пограничных войск (тем более что большинство спецназовцев ФСБ и так приходят оттуда).

Правительственная связь и криптография. Внутри чекистского сообщества всегда были аргументы как за, так и против существования отдельного Федерального агентства правительственной связи и информации, выделенного из КГБ во времена Бориса Ельцина. Полагаем, что любая будущая государственная власть – после Путина – должна прежде всего прислушиваться к аргументам за – с одной серьёзной оговоркой. Будущее отдельное ведомство правительственной связи должно быть организовано так, чтобы максимально предотвратить коррупцию в его системе (именно это было слабой стороной старого ФАПСИ, втянутого в сотни скандалов). Никакой коммерческой деятельности и спецпоставщиков.

Ядерная, химическая и биологическая безопасность, безопасность стратегических объектов. «Бункерное» управление КГБ СССР в своё время было разделено между Управлением специальных программ Администрации президента и соответствующими департаментами ФСБ. Понимая важность этого направления деятельности (и практически абсолютную концентрацию соответствующих специалистов внутри этих ведомств), было бы разумно создать отдельное федеральное ведомство, возможно даже и военизированное – со своей иерархией и званиями, – входящее в структуру Правительства РФ. Единственное, чего в такой структуре быть не должно – это права на ОРД (оперативно-розыскную деятельность). При возникновении угроз своим объектам «бункерное ведомство» должно обращаться в другие органы с правами ОРД и/или следствия, а не вести мероприятия самостоятельно.

Экономическая безопасность. Это самое спорное направление деятельности органов, едва ли не более опасное для общества, чем политическая полиция. Сегодня численность подразделений ФСБ и офицеров действующего резерва (ДР), внедрённых практически во все крупные и даже средние компании страны, едва ли не больше, чем всего остального оперативного состава. Как показывают последние громкие уголовные дела, именно «экономические чекисты» являются самой коррумпированной, самой «беспредельной» группой в ведомстве. Видимо, в отношении департамента в целом должно быть принято стратегическое решение – и он сам, и его региональные отделы, и «действующий резерв» должны быть выведены за штат, сами структуры ликвидированы, а желающие продолжать работать специалисты должны пройти независимую гражданскую переаттестацию с полным «просвечиванием» прошлого, собственности и других активов вплоть до дальних родственников. Потенциальный ущерб всему тому «добру», которое якобы защищает Служба экономической безопасности, даже если перестать его «безопасить», точно будет меньше, чем моральный, экономический и ценностный вред, который наносит существование этой службы. Создавать ли такие подразделения в будущем, должно решаться на case-by-case основе; возможно, после новой приватизации и реорганизации государственного сектора у компаний возникнет необходимость в специфических услугах контрразведывательного аудита, или крипто-безопасности. Но такие опасные структуры должны создаваться исключительно в ответ на имеющийся спрос, а не из подозрений начальства.

Защита конституционного строя. За этими высокими словами стоит не что иное, как политическая полиция, орган, осуществляющий репрессии оппозиции. Деятельность 99% сотрудников этого управления не имеет ничего общего с Конституцией и прямо противоречит ей; последнее, что уважают сотрудники УЗКС, это законы. Как и «экономисты», эти компоненты службы должны быть расформированы и созданы – если в том вообще есть необходимость – с нуля, на основе ясно прописанных правил, задач и принципов работы, при наличии действенного парламентского и общественного контроля. Сегодня это подразделение существует в одной Службе с антитеррористическими подразделениями. Очевидно, что антитеррористические подразделения должны существовать отдельно.

Разведка и контрразведка

Мы выносим этот пункт в отдельную главу, потому что вопрос о том, как будущая Россия должна организовывать свою разведывательную деятельность, выходит за рамки достаточно небольшой сегодня внутренней разведки ФСБ.

При создании разведывательных органов в ФСБ использовался аргумент, что именно эти органы должны осуществлять вербовку иностранцев на территории страны – как и в советские времена, когда эти функции осуществляли первые отделы республиканских управлений КГБ.

Между тем мы полагаем, что осуществлённая в своё время идея отделения внешней разведки от остальных спецслужб исчерпала себя. Выделение СВР в 1991 году было отчасти «спасательным кругом» для старых кадров разведки, которые оправданно боялись попасть под чистку Бакатина и последующие вполне предсказуемые перипетии реформирования органов. К сожалению, это не столько спасло старые кадры и якобы бесценный опыт советской разведки, сколько способствовало её деградации, как профессиональной, так, увы, и моральной. И без того закрытое разведсообщество оказалось предоставлено самому себе, наиболее профессиональные аналитики и оперативники довольно быстро поняли, что их знания и способности куда больше ценятся в других, прежде всего коммерческих структурах. Поскольку ни у кого из руководителей СВР (за исключением, возможно, Вячеслава Трубникова) не было никаких идей модификации службы и её перевода на более современные (в том числе идейно современные) рельсы, довольно быстро в СВР пышным цветом распустились националистические и конспирологические взгляды и подходы. Пожалуй, наилучшим примером такой деградации служит созданный для пенсионеров разведки think tank РИСИ (Российский институт стратегических исследований), которым долгие годы руководил Леонид Решетников, бывший замдиректора СВР. Взгляды Решетникова настолько палеонтологические и ксенофобские, что даже его бывшие коллеги от них дистанцировались.

Если подходить к реформированию органов безопасности системно и с учётом опыта других, прежде всего демократических стран, то вопрос о том, имеет ли смысл разделять или объединять разведывательные и контрразведывательные организации под одной крышей, явно не имеет единственно правильного ответа.

В США, например, 18 организаций, включая ФБР, входят в так называемое разведывательное сообщество, деятельность которого в целом управляется Советом национальной безопасности (National Security Council, NSC), однако каждая из служб самостоятельно организует работу и получает на неё финансирование и одобрение в соответствующих комитетах Конгресса. Во Франции, наоборот, в Главном управлении внешней безопасности (DGSE) сосредоточены обе функции, при этом специфические задачи, такие как борьба с терроризмом, вынесены в отдельные службы, подведомственные Министерству внутренних дел. Гражданский контроль за деятельностью DGSE осуществляется по довольно сложной схеме – частично через парламентские решения о финансировании, частично через подчинённую непосредственно премьер-министру инспекцию. При этом организационно спецслужба входит в состав Министерства обороны.

В Великобритании, как известно, две основные службы – MI-5 (контрразведка и общие вопросы безопасности) и MI-6 (разведка), подчиняющиеся разным правительственным ведомствам. Первое входит в состав Министерства внутренних дел, второе подотчётно министру иностранных дел. Есть также аналог американского NSA – Government Communications Headquarters (GCHQ), преимущественно занимающийся электронной разведкой и кибербезопасностью. Все эти ведомства плюс военная и военно-морская разведки координируются отдельным правительственным органом JIC (Объединённый комитет по разведке), в котором сосредоточены функции стратегического анализа. Естественно, существуют специальные комитеты британского парламента, которые определяют финансирование (и, соответственно, косвенно влияют на структуру и полномочия разведывательного сообщества).

В Германии разведка (BND) и контрразведка (BfV) не просто разделены, но даже их штаб-квартиры физически находятся в разных

городах; кроме того, отчасти для оперативного контроля за федеральными спецслужбами отдельные «ведомства по защите конституции» есть в каждой федеральной земле – и они не входят в общую структуру BfV. Гражданский контроль разделён между офисом федерального канцлера (Directorate-General 7) и специальным комитетом Бундестага (PKGr), имеющим широкие полномочия как в части бюджета спецслужб и кадровых назначений, так и даже в части оперативного контроля в соответствии с решением Конституционного суда ФРГ.

Нам представляется, что вопрос о единой разведывательно-контрразведывательной организации в будущей России может и должен рассматриваться с учётом как международного опыта, так и (горького) национального. Да, с одной стороны, складывание в одном месте полномочий может представлять потенциальную опасность неоправданного усиления спецслужбы. С другой стороны, при рационально организованном управлении, гражданском контроле и ясно поставленных целях одним «спецведомством» управлять проще. Кроме того, при сочетании обеих ключевых функций в одной организации становится рациональным назначение политического руководителя единой спецслужбы (а не двух «профессионалов» с соответствующими служебными и психологическими деформациями).

Спецобразование

Один из компонентов «тотальности» современного устройства ФСБ России (да и других российских специальных служб) – наличие у них собственных образовательных учреждений. В структуру входит 14 организаций, от Академии ФСБ до кадетского корпуса. Свои высшие учебные заведения и курсы дополнительной подготовки есть и у Службы внешней разведки.

Необходимость специальных знаний для сотрудников служб безопасности и разведки отрицать глупо, но собственная образовательная мини-империя тоже выглядит достаточно странно. По понятным причинам секретности качество образования в институтах ФСБ и СВР не оценивается компетентными гражданскими ведомствами (хотя бы Рособрнадзором); учебные курсы если проходят экспертизу, то в лучшем случае внутриведомственную. В результате наиболее значимым достижением этой образовательной машины стало появление уже нескольких поколений сотрудников ФСБ, которые не только не соблюдают законы страны, безопасность которой защищают, но и открыто презирают их.

Почти все публичные выступления и статьи научно-преподавательского состава этих учебных заведений – махровая антиамериканская и антидемократическая риторика с обязательными намеками, что «в органах знают об этом больше, чем рассказывают».

Реформирование (в том числе и расформирование) образовательных учреждений ФСБ и разведки – один из ключевых инструментов построения более честного, транспарентного и профессионального разведывательного сообщества

Если будущие лидеры России захотят серьёзно подойти к реформированию органов безопасности, то реформирование (в том числе и расформирование) образовательных учреждений ФСБ и разведки – один из ключевых инструментов построения более честного, транспарентного и профессионального разведывательного сообщества. Мощнейшие разведки мира вполне обходятся расширенными курсами дополнительной подготовки своих будущих сотрудников, которых они находят

среди солдат, офицеров и просто гражданских специалистов. Особые компетенции, связанные, например, с криптографией (что обеспечивает безопасность правительственных коммуникаций), могут развиваться в рамках специальных факультетов обычных государственных вузов с соответствующим, как любят говорить сами спецслужбисты, «контрразведывательным обеспечением». Однако содержать десятки организаций, где ветераны КГБ преподают студентам «заветы Дзержинского» и «стратегический гений Андропова», как нам представляется, просто не имеет смысла, если вообще не вредно.

Заключительные соображения

Как мы подчёркивали выше, вопрос реформирования органов безопасности встанет перед любым будущим руководством России, даже если это руководство само окажется выходцами из структур ФСБ. Современное, динамичное, открытое к сотрудничеству общество и государство не должны трепеть внутри себя глубоко тоталитарный институт, переполненный осложнениями и комплексами прошлого.

Реформирование органов безопасности не должно принимать формы неразборчивых репрессий против бывших сотрудников или слепой ликвидации управлений и департаментов. Ключевые моменты реформы, в особенности в начальном этапе, лежат в создании институтов общественного, парламентского контроля за деятельностью органов безопасности, в том числе через инструменты бюджетного и кадрового контроля. Также реформа органов безопасности не будет полноценной, если предварительно (или параллельно) не будет решён вопрос об организации следственной деятельности в России и создания независимого, в том числе и от органов безопасности, суда.

Важнейшим вопросом при реформировании органов становится определение понятий безопасности общества и государства. Сегодняшнее толкование (особенно расширенное в результате корректив Положения о ФСБ России в июле 2021 года) как собственно безопасности, так и её компонентов никак не может быть взято за основу. Понятно, что ряд формулировок, определяющих безопасность общества и государства, являются постоянными и не зависят от конкретно-исторических обстоятельств, однако никто не может со стопроцентной уверенностью сказать, какие из вызовов будут актуальны в момент перезапуска российского транзита. Может быть, существенно большее значение будет иметь кибербезопасность, но нельзя исключать и новых террористических, в том числе неизученных угроз.

Среди фундаментальных задач реформы органов безопасности – их «цивилизирование», перевод из военизированной структуры в преимущественно гражданскую. Для этого, помимо деклараций и политической воли, потребуется серьезный «призыв» в новые органы гражданских юристов и технократов, которые, пройдя необходимые фильтры в части допуска и секретности, привнесут внутрь структуры большее уважение к закону и гражданским правам.

Конкретные решения по составу реформированных органов безопасности могут быть разными, как показано выше: от сохранения единой структуры, численность и состав которой оптимизирован, в том числе для исключения произвола, вмешательства в обычную политическую и общественную деятельность, до глубокой перестройки, при которой из одного ведомства ФСБ выделяются несколько с существенно более узкими задачами и сокращённым влиянием на другие органы государственного управления.

Об авторах

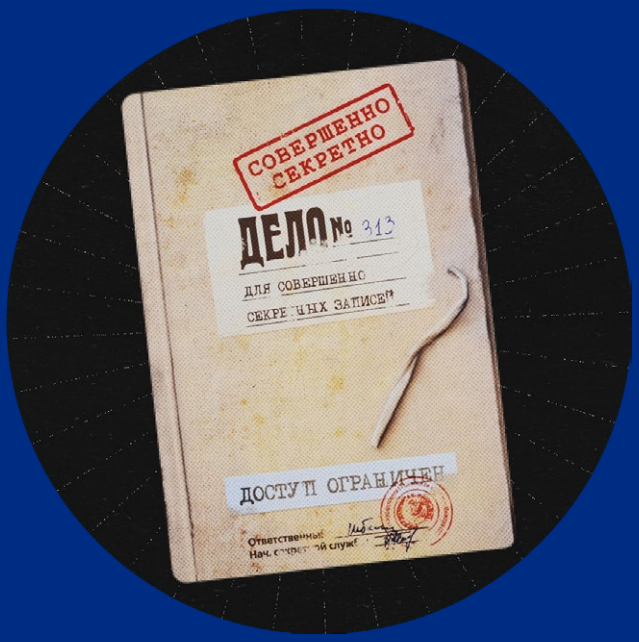
Ирина Бороган – российская журналистка, работающая в жанре журналистского расследования, заместитель главного редактора сайта Agentura.Ru.

Андрей Солдатов – российский журналист и обозреватель, главный редактор сайта Agentura.ru.

Василий Гатов – российско-американский исследователь медиа, приглашённый научный сотрудник Университета Южной Калифорнии.

СТАНИСЛАВ РУДКОВСКИЙ

К ПРОБЛЕМЕ РЕФОРМЫ СПЕЦСЛУЖБ: УСПЕШНЫЙ ОПЫТ ТРЁХ СТРАН



Введение: два ключевых понятия языка реформ спецслужб

Полезно обозначить главные составляющие процесса реформ – **гражданский контроль и люстрацию** – и привести успешные *кейсы реформ спецслужб в посткоммунистических странах* Центральной Европы (ГДР, Польше, Чехословакии). Но прежде всего нелишним будет вспомнить, что фундамент современной демократии базируется на праве всех без исключения граждан принимать непосредственное участие в управлении своей страной, участвовать в процессе формирования органов власти. Сфера государственной безопасности и спецслужб не должна оставаться вне сферы общественного контроля со стороны гражданского общества и его представителей, избранных демократическим способом.

Как поставить спецслужбы под контроль гражданского общества, чтобы это не отразилось негативно на эффективности их работы и безопасности страны? Для России, где ключевые фигуры власти, включая президента, в настоящий момент – это выходцы из спецслужб, что делает её политический режим во многом уникальным и не имеющим аналогов среди других авторитарных режимов, **задача организации и поддержания эффективного контроля гражданского общества над работой спецслужб** представляет особенную сложность.

Продуктивная реформа российских спецслужб должна включать в себя три аспекта:

— **чёткое и «закрытое» в своей формулировке определение цели «безопасности страны»** (определение «угрозы безопасности» из текста «Положения о ФСБ России»: «информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ и по их поручениям федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации» слишком размыто и вряд ли может сохраниться в таком виде в будущем);

— уже упомянутые **механизмы контроля со стороны гражданского общества** за деятельностью спецслужб и принцип обязательной сменяемости для её руководителей;

— всему перечисленному должен предшествовать **процесс люстрации**, процедура очищения от старых кадров, навсегда деформированных работой в старой спецслужбе, не имеющей никакого отношения к целям безопасности страны и состоявшей прежде всего в преследовании своих же собственных граждан по политическим мотивам.

Проблема численности и структуры спецслужб

Важный шаг в направлении реформирования спецслужб в России – это **сокращение числа сотрудников** Федеральной службы безопасности (или той специальной службы, которая придет ей на смену) до некоего оптимального количества. Сейчас, согласно оценкам независимых экспертов, в ФСБ, включая пограничную службу, числится примерно 200 000 человек. По числу спецслужбистов на 100 000 жителей страны Россия делит https://fsb.dossier.center/number первое место с Северной Кореей (136 и 194 сотрудника соответственно, для сравнения: в США 27, в Великобритании 21, в Китае 20).

Отвечая на вопрос, как сократить численность российской спецслужбы, стоит подумать в следующих направлениях:

— Исключение из компетенции ФСБ **пограничной службы**, которая вошла в состав тогда ещё КГБ в 1957 году: нет никакой необходимости совмещать функцию охраны государственных границ и государственной безопасности под одной крышей.

— Вывод из компетенции спецслужбы **образовательных учреждений**. Один из главных компонентов «государства в государстве» ФСБ России – наличие у неё собственных образовательных учреждений: в их структуру входит 14 организаций (от Академии ФСБ до кадетского корпуса). Почти все публичные выступления и статьи научно-преподавательского состава этих учебных заведений изобилуют откровенной конспирологией и примитивным «антизападничеством», что способствует абсолютно ненужной политизации сотрудников ведомства, целью которых должна быть охрана безопасности страны, а не определение «правильных» и «неправильных» политических взглядов и осуществления политических репрессий в отношении собственных граждан.

— Расформирование органов по т.н. **«защите конституционного строя»**. По сути, за этими высокопарными фразами скрывается политическая полиция, структура, осуществляющая репрессии в отношении собственных граждан по политическим мотивам и не имеющая ничего общего с соблюдением Конституции и законов, напротив, прямо противоречащая им. Очевидно, что указанные подразделения должны быть расформированы полностью;

— Из компетенции спецслужб должны быть также исключены любые **места заключения** (колонии, тюрьмы, СИЗО), соответственно, их сотрудники должны быть выведены из-под спецслужбистского ведомства.

Что же касается службы внешней разведки, по мнению экспертов, идея отделения внешней разведки от остальных спецслужб исчерпала себя. Выделение СВР в 1991 году не столько спасло якобы «бесценный опыт» советской разведки от разбазаривания, сколько способствовало дальнейшей деградации сотрудников ведомства.

Опыт реформ: Германия

Рассмотрим **три успешных кейса реформирования европейских спецслужб** после демократизации политической жизни, а именно немецкий, польский и чешский. МГБ ГДР, немецкая Штази (Stasi), была одной из самых репрессивных спецслужб в истории человечества. За почти 40 лет её существования через тюрьмы Штази прошли несколько сотен тысяч человек, погибли 25 000. В Hohenschonhausen – бывшей главной политической тюрьме Штази, в наше время ставшей музеем, – содержались в основном те граждане ГДР, кто пытался покинуть страну, но также и политзаключённые. В Штази в 1989 году работали 90 000 офицеров, а также 190 000 агентов-информаторов. Один офицер Штази, таким образом, приходился на 180 граждан ГДР.

После падения Берлинской стены и объединения Германии Штази была полностью распущена, а структуры спецслужбы оказались созданы буквально с нуля, в соответствии с принципами и законами, принятыми в соседней ФРГ.

Самое главное в деле реформирования любой спецслужбы, как уже было отмечено, – общественный контроль. Для достижения этой цели в Германии была создана специальная парламентская комиссия. Её статус специально закреплён в конституции Германии, что подчеркивает её значимость. Отдельно был принят закон о парламентском контроле над спецслужбами. В состав комиссии входит девять человек, выбранных большинством голосов от каждой парламентской группы. Они не проходят спецпроверку, но обязуются соблюдать тайну. Глава комиссии выбирается ежегодно среди членов как правящих партий, так и оппозиции. В конце 1991 года был принят «Закон о документации Штази», согласно которому к досье бывшей спецслужбы может быть предоставлен доступ каждому немцу. Жертвы осведомителей могут ознакомиться https://www.goethe.de/prj/ger/ru/ihr/21988831 со своими досье, а научные сотрудники – изучить их.

Правда, следует оговориться, что немецкая модель реформы спецслужб малоприменима не только к российским реалиям, но и к другим странам. Дело в том, что Германии удалось легко адаптировать модель работы спецслужб в восточной части к новым правилам её функционирования именно потому, что они уже давно и успешно работали в западной. Вероятно, в современном мире этот опыт более всего пригодился бы Корее в случае долгожданного объединения страны.

Опыт реформ: Польша

Обратимся теперь к польскому опыту реформы спецслужбы. Служба безопасности ПНР (Służba Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) пронизывала каждую сферу жизни польского общества.

Преследование польскими спецслужбами собственных граждан носило волнообразный характер. В период т.н. «социального оптимизма» под молот репрессий попадали в основном представители интеллигенции, религиозные деятели, ветераны Армии Крайовой. По мере роста общего недовольства расширялись и репрессии – начинали затрагивать все категории польского общества, даже представителей рабочего класса, защиту интересов которого СБ ПНР объявляло своей главной задачей.

В 70-е внутри польских спецслужб был создан отдел «Д», в задачи которого входила дезинтеграция оппозиционных и диссидентских движений. К ним применяли новый метод преследования: частые задержания, постоянная прослушка, открытое наружное наблюдение, шантаж.

Ситуация окончательно накалилась в 80-е, когда активность польского профсоюза «Солидарность», устраивающего миллионные акции протеста, привела к резкому росту численности сотрудников спецслужб. Рост оказался безрезультатным: СБ ПНР оказалась абсолютно неэффективна перед лицом широкого гражданского протеста. Опасаясь неконтролируемого распада и падения режима и последующего общественного гнева, главным адресатом которого они имели все шансы стать, сама СБ инициировала организацию «круглого стола» между представителями коммунистической

власти ПНР и лидерами оппозиционной режиму «Солидарности».

Переговоры оказались успешными, и процесс транзита власти в Польше происходил быстро и бескровно. СБ была ликвидирована, вместо нее было создано Управление охраны государства (Urząd Ochrony Państwa). Агенты СБ подлежали проверке, которую проводила демократическая оппозиция. В итоге в новую структуру приняли около 5000 бывших сотрудников СБ. Когда же угроза номенклатурного реванша стала восприниматься обществом всерьёз, зазвучали голоса сторонников люстрации. С декабря 1996 года по декабрь 1997-го число тех, кто считал, что в Польше должна быть проведена люстрация, выросло почти на 20 процентных пунктов (с 57 до 76%). В том же 1997 году закон о люстрации наконец-то был принят. В настоящий момент среди сотрудников спецслужб Польши уже нет людей, которые бы работали в них до 1989 года.

Функции контроля за деятельностью спецслужб равномерно разделены между исполнительной, законодательной и судебной властью.

Исполнительная власть контролирует спецслужбы, ставя задачи и следя за их исполнением. Законодательная ветвь – мониторит законность действий агентов и контролирует правительство в сфере управления и координации спецслужб. Судебная – отвечает за контроль полномочий сотрудников и правомочности их применение к гражданам страны. Помимо этого, надзирают и контролируют деятельность спецслужб обе палаты польского парламента (Сейма), правительство, специальный омбудсмен, генеральная прокуратура и конституционный суд страны.

Опыт реформ: Чехословакия

Структура и полномочия государственной безопасности в Чехословакии в 1989 году были практически полностью схожи с теми, что существовали в Советском Союзе, а также в большинстве тогдашних стран Организации Варшавского договора. Аппарат госбезопасности был единым и находился под абсолютнейшим контролем правящей коммунистической партии.

Организация госбезопасности в коммунистической Чехословакии до 1989 года являлась частью Корпуса национальной безопасности (Sbor národní bezpečnosti), её основной задачей было следование политике правящей партии. Корпус состоял из двух органов: общественной безопасности (Veřejná bezpečnost) и государственной безопасности (Státní bezpečnost). В обязанности первой входило поддержание общественного порядка, а также борьба со всей преступностью. Вторая вплотную занималась преследованием политических противников коммунистического режима, разведывательной и контрразведывательной деятельностью.

Трансформация тоталитарного аппарата безопасности Чехословакии, а затем и независимой Чехии стала сложным поступательным процессом.

В самом начале процесс реформ сопровождался созданием Управления по защите конституции и демократии, которое вошло в состав Федерального министерства внутренних дел (переименованного впоследствии в Федеральную информационную службу Федерального МВД). Была заново создана разведывательная служба Федерального министерства внутренних дел, позже преобразованная в Управление внешних отношений и информации. Военная контрразведка вошла в состав Министерства национальной обороны в качестве Главного управления военной контрразведки.

1 июля 1991 года специальным законом «с нуля» была создана новая Федеральная информационная служба безопасности. Директор её формально назначался президентом страны, но отчитывался за свою деятельность непосредственно перед парламентом.

Раздел некогда единой Чехословакии на Чешскую и Словацкую республики в январе 1993 г. повлёк за собой ещё ряд законодательных актов, важнейшим из которых явился закон № 153 «О разведывательных службах Чешской Республики», в котором были сформулированы новые стандарты контроля над разведывательными службами. Последнее большое изменение в системе чешской разведки произошло в 2017-м, когда был создан новый орган по надзору за разведывательными службами – Парламентский комитет по надзору за службой внешней разведки.

Выводы

Обозначенные аспекты реформ (гражданский контроль и люстрации) и перечисленные кейсы успешных реформ позволяют дать ответ на вопрос, чем спецслужбы демократических стран отличаются от спецслужб авторитарных.

Авторитарные спецслужбы стремятся к контролю над всеми сферами жизни общества и страны, осуществляют свою деятельность исключительно в интересах правящего режима, они производят политические репрессии в отношении собственных граждан, отчитываются исключительно и только перед автократом (проблема контроля) и потому пронизаны политической и экономической коррупцией.

Демократические спецслужбы в своей работе занимаются строго и точно определёнными задачами (у них нет проблемы «размытой» компетентности), действуют в интересах общества, политически нейтральны, отчитываются за свою деятельность перед парламентом и гражданским обществом.

Соответственно, главные механизмы реформирования спецслужб авторитарной страны в спецслужбы демократической – это **люстрации в отношении старых кадров и создание органов контроля за новыми спецслужбами**.

В постсоветской России в отношении спецслужб не было осуществлено ни первое, ни второе. В итоге мы все стали свидетелями поступательного восстановления структур политической полиции, а не создания современных спецслужб. И как следствие – провала демократизации российского общества в целом. Сотрудники структур, причастные к нарушениям прав человека, не понесли ровным счетом никакой ответственности и сохранили позиции влияния во власти, в конечном итоге определив всю траекторию развития политического режима в стране.

Об авторе

Станислав Рудковский – политический эксперт и публицист.

ЧТО ПРОИСХОДИТ С РОССИЙСКОЙ АРМИЕЙ

До вторжения российских войск в Украину 24 февраля 2022 года западные наблюдатели высоко оценивали результаты дорогостоящей и (якобы) высокотехнологичной военной реформы в России. Основываясь на многочисленных оценках модернизированных российских Вооружённых сил, они ожидали, что российские военные захватят Украину в считанные дни. Но оценки не подтвердились. Как отметил военный историк Филлипс Пейсон О'Брайен в The Atlantic, тому было по крайней мере две причины. Во-первых, западные аналитики неправильно поняли способность российских ВС проводить сложные операции и их материально-технические возможности. Во-вторых, предсказатели уделяли слишком мало внимания мотивациям и моральному духу солдат.

Западные аналитики в массе своей действительно сосредоточены на оперативных и логических проблемах российской армии. В настоящем обзоре, подготовленном экспертами Free Russia Foundation, даётся более широкий, более контекстуальный взгляд, рассматриваются отнюдь не блестящие военные показатели России на фоне системных проблем, связанных с реформой армии и особенностями работы военно-промышленного комплекса в политической системе России. Далее показано, как эти проблемы проявились в Украине.

Военные приоритеты России

Военное мышление

В политических реалиях России цели режима в значительной степени подчинены интересам президента Владимира Путина. За 22 года пребывания у власти он разрушил институты страны, в том числе военные, и остался единственным реальным центром принятия решений по всем ключевым стратегическим, политическим и другим вопросам. Подлинные национальные интересы России вытеснены интересами путинского режима (стремящегося обеспечить личную власть и легитимность Путина) и его глобальными амбициями, включая утверждение статуса России как сверхдержавы и принуждение международного сообщества признать его претензии на сферы влияния.

Есть два основных документа, которые якобы отражают военное и стратегическое мышление России и на которые часто ссылаются на Западе. Первый – это нынешняя военная доктрина, принятая Путиным в декабре 2014 года. Это четвёртая версия военной доктрины в постсоветской России, которая очерчивает рамки официальных взглядов на вопросы военной мысли, стратегического планирования, национальной безопасности и обороны. В версии 2014 года утверждается,

что расширение НАТО и дестабилизация в определённых регионах являются основными угрозами национальной безопасности России. В нём также перечислены ключевые вызовы для России: расширение системы противоракетной обороны США, концепция быстрого глобального удара и оружие космического базирования. Доктрина предусматривает, что Россия сохраняет за собой право применить ядерное оружие в двух ситуациях: 1) в ответ на применение ядерного оружия или другого оружия массового уничтожения против России или её союзников; 2) в случае применения обычных вооружений против России, если само существование российского государства оказывается под угрозой.

Доктрина дополнена указом «Об основах государственной политики в области ядерного сдерживания», подписанным Путиным в июне 2020 года. Он заменил предыдущие документы, подписанные 10 лет назад, но не изменил критерии применения Россией ядерного оружия. К ним по-прежнему относятся: достоверная информация о запуске баллистических ракет или применении ядерного оружия или других видов оружия массового уничтожения против России и (или) её союзников, воздействие противника на критически важные государственные или военные объекты Российской Федерации, выход из строя которых приведет к срыву ответных действий ядерных сил, и агрессия против России с применением обычных вооружений, когда под угрозой находится само существование государства.

По мнению независимых российских военных экспертов, Военная доктрина, в отличие от западной практики, не отражает реального стратегического мышления российского руководства или военного командования. В реальности документ не направляет ВС с точки зрения достижения целей безопасности, лишь отражает декларируемый политический курс и риторику режима.

Аналогичные выводы можно сделать и в отношении последней версии Стратегии национальной безопасности (2021), в которой утверждается, что Запад намеренно разрушает и подрывает «традиционные духовные и нравственные ценности» России, дабы в перспективе вызвать смену режима в стране. Набор обвинений не слишком изменился с 2015 года, когда была принята предыдущая версия стратегии. Составленная различными государственными ведомствами, стратегия плохо написана, противоречива, полна повторов. По словам одного из экспертов, она отражает «раздражённую старческую усталость, страх перед любыми переменами, желание сохранить все как есть сейчас».

Военный бюджет

О военных приоритетах России можно косвенно судить по её военным расходам. Военный бюджет России на 2022 год запланирован на уровне 3,5 трлн рублей (~43,8 млрд долларов), это 15% всех бюджетных расходов, или 2,6% ВВП. Это один из самых больших военных бюджетов в мире – таковы данные Стокгольмского международного института исследований проблем мира. Институт недавно подсчитал, что военные расходы России (бюджетная статья «национальная оборона») увеличивались все три предвоенных года и в 2021 году были на 14% выше, чем в 2020 год. Военные расходы не были сокращены даже в условиях экономических ограничений, связанных с пандемией COVID-19.

До 65% бюджетных расходов засекречены, но по данным военного аналитика Андрея Фролова, эксперта Российского совета по международным делам, около 40% бюджета выделяется на государственные оборонные заказы (гособоронзаказ), или закупки вооружения и техники для военно-промышленного комплекса, и около 15% от этой суммы идёт на исследования и разработки. Большинство текущих контрактов являются долгосрочными.

Самой дорогой закупкой в авиации считается модернизированный стратегический бомбардировщик Ту-160М (другие перспективные контракты включают истребители пятого поколения Су-57 и фронтовые бомбардировщики Су-34М, а также моделирование дальнего бомбардировщика-невидимки ПАК ДА); в военно-морском флоте самым дорогим контрактом является строительство многоцелевых подводных лодок проекта 885М «Ясень-М» и стратегических ракетоносцев проекта 955А «Борей-А» (среди других контрактов – строительство фрегатов проекта 22350 типа «Адмирал Горшков», новых корветов и многочисленных вспомогательных судов); в оборонительной авиации ожидаются

закупки новых комплексов С-400 наряду с серийными образцами систем С-350 «Витязь» и новейших комплексов С-500 (также комплексов малой дальности, таких как «Панцирь-С1» и «Панцирь-СМ»); для сухопутных войск ожидаются закупки танков на платформе «Армата» (а также бронированных машин «Тайфун-ВДВ», «Тайфун-К» и «Тигр-М»). В 2022 году также планируется закупка тяжелой МБР «Сармат», дальнейшие испытания гиперзвукового «Циркона» будут продолжены.

Модернизация армии

На первый взгляд установленный программой модернизации приоритет по повышению боевой эффективности за счёт современных вооружений и техники выглядит разумно, но дальнейший анализ раскрывает более неоднозначную картину.

Рассмотрим противоречивые результаты десятилетней военной реформы – четвёртой попытки России реформировать армию, после того как предыдущие три в основном провалились.

В 2010 году правительство России приняло государственную программу вооружения (ГПВ) до 2020 года, целью которой было увеличение доли современных вооружений (оружия и техники) в ВС до 70%. На это планировалось выделить 20,7 трлн рублей, из которых 19 трлн были предназначены для перевооружения армии, военно-воздушных сил и военно-морского флота. 70% этой суммы было предназначено на закупку вооружения, а 30% – на исследования, разработки и ремонт. Кроме того, на реконструкцию военно-промышленного комплекса должно было быть выделено 3 трлн рублей. В момент принятия программы военный эксперт Юрий Фёдоров, ныне директор консалтинговой компании Defense Express, отметил, что фактической целью военной реформы была подготовка российской армии к развертыванию на границах страны для защиты её национальных интересов, как их понимали её руководители. Приоритетными были вооружения для бесконтактной войны (ядерное сдерживание, воздушно-космические силы, радиоэлектронная борьба, беспилотные летательные аппараты, высокоточное оружие и т.д.).

В 2020 году официальные лица сообщили, что ГПВ была успешно внедрена, уровень модернизации ВС достиг 68% – всего на два процента меньше целевого показателя. Самый высокий уровень современного вооружения был достигнут в стратегических ядерных силах (83%) и воздушно-космических силах (75%); военно-воздушные силы и военно-морской флот были модернизированы на 63%. Самый низкий уровень модернизации был зарегистрирован в сухопутных войсках: 50%.

Реальное положение дел, однако, не вполне соответствовало этим декларациям. Вмешалось множество факторов, начиная от бюрократической и технологической неэффективности и заканчивая финансовыми и закупочными проблемами, санкциями 2014 года против России и коррупцией. Например, финансирование ГПВ-2020 составило 15 трлн рублей, т.е.около 75% от запланированного бюджета (20,7 трлн). Даже Константин Богданов, обозреватель правительственного РИА «Новости», отмечал, что одним из главных препятствий для реализации ГПВ-2020 стали интересы российской политической элиты и бенефициаров оборонного сектора.

В 2018 году Владимир Путин подписал новую ГПВ, теперь до 2027 года, на реализацию которой было выделено ещё 20 трлн рублей. Новая программа в целом является правопреемницей своей предшественницы: у неё похожие цели и приоритеты. При этом она намерена выровнять перекосы с недофинансированием некоторых сфер (например, сухопутных войск и ракетных войск стратегического назначения). Сегодня день уже обсуждается новейшая ГПВ-2033, бюджет которой потенциально достигнет 30 трлн рублей. Заявленные приоритеты включают разработку высокоточного оружия (в том числе гиперзвуковых ракет), роботизированных систем и оружия, основанного на новых физических принципах.

По оценкам независимых российских военных экспертов, реализация этих амбициозных планов, скорее всего, снова будет затруднена. Сыграет роль несколько системных факторов.

Российское правительство придерживается идеи, что инвестиции в военно-промышленный комплекс помогут обеспечить легитимность путинского режима.

Системные проблемы

Оборонный сектор является опорой путинского режима

В своем подходе к обороне российское правительство придерживается идеи, что инвестиции в военно-промышленный комплекс помогут обеспечить легитимность путинского режима. В оборонном секторе занято около 25 миллионов человек (персонал военно-промышленного комплекса, чиновники и гражданские лица, работающие в государственных корпорациях, таких как «Ростех»). Будучи зависимыми от государства, эти люди составляют основу режима. Таким образом, инвестиции в оборонный сектор являются приоритетными для обеспечения его лояльности.

Монополизация

Военно-промышленный комплекс рассматривается как потенциальная движущая сила модернизации российской экономики. Эта идея, однако, вступает в противоречие с российскими экономическими реалиями, характеризующимися высоким уровнем монополизации, почти полным отсутствием конкуренции, отсутствием верховенства закона, а также с целями путинского режима, становящегося всё более агрессивным за рубежом и репрессивным внутри страны. С самого начала Путин поощрял усиление концентрации рынка в оборонном секторе, создав несколько государственных корпораций (Объединённая авиастроительная корпорация, Объединённая судостроительная корпорация, Объединённая двигателестроительная корпорация, «Ростех») вместо многочисленных производителей и конструкторских бюро, которые конкурировали за государственные заказы в советское время. Монополизация порождала неэффективность, отсутствие прозрачности, высокие цены и коррупцию.

Сегодня российский оборонный сектор несёт огромные экономические потери. Многие предприятия находятся на грани банкротства, будучи почти полностью зависимыми от закупок оружия российской армией и не имея возможности выйти на рынки с конкурентоспособной продукцией. В 2019 году официальный безвозвратный долг сектора достиг 700 млрд рублей, в то время как общая долговая нагрузка оценивалась в 2 трлн. Ситуация сохранялась на протяжении последних 6 лет и так и не была урегулирована: убытки последовательно покрываются из федерального бюджета России – в дополнение к средствам, выделяемым на оборону. То есть даже нынешнего довольно значительного военного бюджета недостаточно для обеспечения эффективности и прибыльности оборонного сектора.

Оборонный сектор работает вне рыночных условий, с введением санкций после аннексии Крыма и агрессии на Донбассе ситуация усугубилась. В последние годы методы работы сектора всё более похожи на советскую систему государственного планирования. Взаимная зависимость одного поставщика и одного производителя не способствует повышению качества продукции и снижению производственных затрат для российских производителей, которые уже потеряли конкурентоспособность на рынке и культуру производства, ориентированную на клиента. На этом фоне экономическая активность оборонных компаний снижалась. Но вместо того, чтобы закрывать убыточные предприятия (например, Курганский машиностроительный завод, производитель боевых машин пехоты), правительство продолжает содержать их, чтобы обезопасить базу и избежать социального напряжения.

Недоукомплектованная и полупрофессиональная армия

Следуя политическим интересам путинского режима, правительство искажает информацию о реальном положении дел. Показательным примером является информация о составе армии. По словам министра обороны Сергея Шойгу, в 2020 году в результате ГПВ-2020 численность военнослужащих по контракту превысила 400 тыс. человек, в то время как количество призывников сократилось до 225 тыс., что якобы сделало армию более профессиональной. На самом деле число контрактников было искусственно завышено: эти две величины пересекаются, поскольку многие призывники подписывают двухлетний контракт сразу после поступления на службу. С учётом этого фактора реальное число военных контрактников

оценивается в 260-300 тыс. человек (почти наравне с призывниками). Вооружённые силы также неэффективно организованы: некоторые функции армии дублируются другими силовыми структурами – например, с Росгвардией, которая насчитывает 340 тыс. человек и по сути является ещё одним сухопутным войском, но подчинённым непосредственно президенту, которое действует внутри страны вне юрисдикции российской армии.

Официально в армии насчитывается чуть более одного миллиона наёмных военнослужащих и 890 тыс. гражданских сотрудников, но фактическая численность личного состава армии, вероятно, как минимум на 15% меньше – таково мнение независимого военного эксперта Александра Гольца. Реальная цифра не сообщается: для министерства обороны считается политически важным привести более высокие цифры, чтобы обеспечить больше финансирования, а также подтвердить имидж России как сверхдержавы с большой армией.

Низкий уровень образования и профессиональной подготовки

Снижение компетентности военнослужащих – ещё одна серьезная проблема российской армии. Это прямой результат отказа от реформы военного образования в рамках ГПВ-2020. В 2010-2011 годах Кремль, по некоторым данным, решил, что слишком умные офицеры представляют угрозу для режима. В результате этого решения, основанного на личных интересах путинского режима и недоверии к армии, за последние 12 лет военное образование ухудшилось по всем направлениям, особенно в училищах сухопутных войск, где средний проходной балл для поступления – один из самых низких в России. Надлежащая подготовка военнослужащих по контракту также является проблемой: по данным источника, непосредственно столкнувшегося с этой ситуацией, с точки зрения подготовки год в армии проходит почти бесследно. При обучении встречается очень мало разумных предметов и разумных офицеров.

Несмотря на культивируемый положительный имидж армии и широко разрекламированную модернизацию, военная служба в России не является высокооплачиваемой. Военные надбавки, определяемые стажем службы и званием военнослужащего, варьируются примерно от 8 тыс. рублей в месяц для курсантов до 83 тыс. рублей для армейских генералов. Учитывая, что средняя заработная плата в России составляет 56,5 тыс. рублей, эти цифры могут показаться не слишком впечатляющими. Тем не менее, в самых бедных регионах России, где средняя заработная плата часто находится в пределах 17-34 тыс. рублей в месяц, военная служба может быть привлекательным вариантом. В результате среди контрактников много молодых людей из беднейших регионов России с низким или средним уровнем успеваемости, плохо обученных и недостаточно мотивированных, если вообще мотивированных, из-за армейской бюрократии и низкого морального духа. Притеснения (дедовщина) и психологическое насилие со стороны офицеров, включая избиения, вымогательство, обман, а также принуждение к участию в активных боевых действиях, остаются постоянной проблемой не только среди призывников, но и среди контрактников. Армейское варварство, социальное и экономическое неравенство способствовали её низкой эффективности в Украине.

Низкий уровень образования и подготовки военных также ограничил результаты реформы: новое вооружение и техника требуют более подготовленного, более мотивированного персонала, но такие кадры в значительной степени недоступны, в том числе в офицерском корпусе. В декабре 2021 года Владимир Путин публично обратился к проблеме, призвав улучшить подготовку офицеров, чтобы они могли «мыслить нестандартно».

Эти системные проблемы в российской армии не могут быть решены увеличением расходов на оборону: по политическим причинам количество здесь не переходит в качество. Многие из этих проблем были выявлены в ходе войны России против Украины.

Российская армия в войне в Украине

Многочисленные проблемы, о которых сообщают независимые наблюдатели, подрывают восприятие российских вооруженных сил как второй по мощи армии в мире. По данным Contact IntelligenceTeam, независимого исследовательского проекта, основные проблемы – недостаточное укомплектование персоналом (например, из 600 военнослужащих типичной батальонной тактической группы в реальности имелись только 400), нехватка ракет и плохая разведка целей; плохая координация и связь; низкий уровень военной подготовки и низкий моральный дух; низкое качество снаряжения. Эти оценки подтверждаются интервью российских солдат, захваченных в плен на Украине. Кроме того, следует принимать во внимание качество разведданных и процесс принятия решений российским руководством. Ниже – подробный анализ этих проблем.

1) Разведка и принятие решений

Одним из ключевых факторов, приведших к низкой эффективности российской армии в Украине, является явно недостаточное качество процессов сбора разведданных и принятия решений в путинском режиме. Независимый российский исследовательский проект «Важные истории» сообщает, что в последние годы из-за пандемии, находясь в нарастающей изоляции, Владимир Путин при принятии решений опирался на информацию, предоставленную ему ближайшими соратниками (около пяти человек), и сводки, составленные спецслужбами (ФСБ). Согласно источникам журналистов, качество разведданных по Украине было крайне низким по разным причинам – высокомерие, страх возмездия, некомпетентность. В результате «решение [о вторжении в Украину] было принято самым неосведомленным человеком – президентом». Из-за односторонней информации и его собственных жестких взглядов на Украину Путин был «был уверен в победе, потому что с Грузией в 2008-м разобрались за неделю, Крым в 2014-м взяли без выстрела, в Сирии тоже относительно легко справились. А тут, в 2022-м, все докладывают, что нас в Украине чуть ли не с цветами ждут. Вот они и пошли».

Проблема предоставления главнокомандующему (и общественности) недостоверной информации не нова в России. Например, в 2020 году, когда министр обороны Сергей Шойгу докладывал Владимиру Путину о результатах ГПВ-2020, он завысил показатели модернизации ядерных сил, государственных оборонных заказов, а также исказил штатное расписание и количество контрактников по сравнению с призывниками, что вызвало насмешки независимых военных аналитиков. Это был не первый случай, когда министр искажал цифры: пиар стал ключевым оружием Шойгу, что только усилило одностороннее, комплиментарное представление о российских военных и его предвзятость.

Западные военные источники сообщают, что Владимир Путин теперь занимается микроменеджментом при проведении операций российской армии в Украине «на уровне полковника или бригадира», лично принимая тактические решения в беседе с генералом Валерием Герасимовым, командующим ВС России, тем самым оттесняя Шойгу. Эти данные не могут быть оперативно проверены, но украинский военный эксперт Олег Жданов видит одну из проблем российской армии в Украине в том, что «ею командуют политики», а не военные (у Путина и Шойгу нет военного образования).

Действительно, то, как российское руководство проводило политику в отношении Украины, подвергалось критике со стороны видных военных чинов различных идеологических взглядов. Перед вторжением 24 февраля генерал-полковник в отставке Леонид Ивашов, глава Всероссийского офицерского собрания, некоммерческой организации бывших офицеров, известный своими ультраправыми взглядами, опубликовал крайне критический манифест: «Применение военной силы против Украины, во-первых, поставит под вопрос существование самой России как государства; во-вторых, навсегда сделает русских и украинцев смертельными врагами. В-третьих, будут с одной и с другой стороны тысячи (десятки тысяч) погибших молодых, здоровых ребят, что безусловно скажется на будущей демографической ситуации

в наших вымирающих странах». Он также потребовал, чтобы президент отказался от «преступной политики провоцирования войны, в которой Российская Федерация окажется одна против объединённых сил Запада», и подал в отставку.

В том же духе высказался полковник Михаил Ходарёнок, бывший руководитель группы в Первом управлении Главного оперативного управления Генерального штаба ВС. В начале февраля он писал: «Утверждать, что никто на Украине не станет защищать режим, означает на практике полное незнание военно-политической обстановки и настроений широких народных масс в соседнем государстве. Более того, градус ненависти (который, как известно, является самым эффективным топливом для вооружённой борьбы) в соседней республике по отношению к Москве откровенно недооценивается. Никто российскую армию с хлебом, солью и цветами на Украине не встретит». Он также пришёл к выводу, что «вооружённый конфликт с Украиной в настоящее время в корне не отвечает национальным интересам России».

Как видим, президент сконцентрировал в своих руках огромную власть, его мировоззрение искажено высокомерием и предвзятостью, а подбор персонала, основанный на лояльности в ущерб компетентности, – все это привело к тому, что процессы принятия решений игнорируют факты и профессиональные мнения, не согласующиеся с мнением президента.

2) Персонал

Системные проблемы российских военнослужащих, описанные выше, оказались в центре внимания во время войны в Украине. По многочисленным рассказам российских солдат о первых днях войны, они не были проинформированы об истинной цели военных учений на украинской границе: «На вопрос “куда мы переезжаем” был дан ответ “к новому месту дислокации”». Некоторые источники утверждают, что солдаты сначала даже не осознали, что пересекли границу и не могли поверить, что находятся в состоянии войны с Украиной; многие из них были моложе 25 лет, без боевого опыта. По сообщениям, там были юноши-минометчики,«которые не знали, как стрелять и с какого конца к этой пушке подойти». Многие были сбиты с толку, дезориентированы, не могли понять цель войны и то, что они делали в Украине. Были и те, кто был «счастлив и рвался в бой – но это были ветераны с опытом войны на Донбассе». Дезинформация и неразбериха подорвали моральный дух армии, который изначально был не очень силён.

Жители России привыкли, что им лгут, и заверения Путина, Шойгу и Объединённого штаба, что новобранцы весеннего призыва не будут участвовать в «специальной военной операции» на Украине, были встречены с недоверием. Адвокаты по правам человека сообщили о тысячах звонков и сообщений от солдат-контрактников, призывников, офицеров запаса, старшеклассников, студентов, родителей призывников с просьбой предоставить информацию и консультации о военных повестках, мобилизационных назначениях, требованиях явиться в военные комиссариаты, зарегистрироваться и т.д. Большинство опасалось отправки в Украину. Поступали сообщения, что российские контрактники массово отказывались воевать в Украине, а также о случаях принуждения к службе.

Проблема недоукомплектованности возникла в первые дни войны: выявились расхождения между заявленной и реальной численностью военнослужащих и существование некоторых новых подразделений только на бумаге. По данным Conflict Intelligence Team (CIT), чтобы сэкономить на заработной плате, некоторые части и соединения, например мотострелковые части, были укомплектованы в большей степени призывниками, которые менее боеспособны и хуже обучены, чем контрактники.

Проблема недоукомплектованности армии вызвала спекуляции о возможности массовой мобилизации в России, несмотря на отрицания Кремля. На данный момент Владимир Путин, возможно, решил отказаться от этого варианта, но, по данным CIT, частичная мобилизация из российских регионов на границе с Украиной или из недавно демобилизованных призывников остается возможной. Если этот вариант будет принят (хотя пока этому нет подтверждений), российская армия может привлечь и вооружить ещё около 200 тыс. человек, что серьёзно изменит ход войны.

По некоторым данным, предпринимались попытки доукомплектовать армию, привлекая новых контрактников через рекрутинговые сайты

HeadHunter.ru и SuperJob.ru (хотя обычно этим занимаются военкоматы). Данные этих двух веб-сайтов показывают около 7 тыс. и более 18 тыс. объявлений о вакансиях, соответственно, для позиции «военнослужащий по контракту» только в 2022 году. В марте 2022 года также сообщалось о массовых вербовках российской частной военной компании «Вагнер».

Наконец, низкий уровень навыков и подготовки был выявлен в активных боевых действиях. Согласно CIT, некоторые навыки (например, насколько точно в среднем могут стрелять бойцы) имеют решающее значение для боевой эффективности армии, но их трудно проверить в мирное время. С советских времен в армии широко распространено подделывание результатов на экзаменах. В результате статистика хороша только на бумаге.

CIT также указывает на тот факт, что из-за официальной секретности истинных действий России в Украине в денежной компенсации за смерть или ранение во время «специальной военной операции» может быть отказано под предлогом того, что погибший был на учениях и не участвовал в каких-либо активных боевых действиях (например, в апреле Министерство обороны России официально признало только одну жертву на затонувшем флагманском черноморском ракетном крейсере «Москва», 27 человек предположительно пропали без вести, в то время как независимые СМИ сообщили о 37 погибших и более 100 раненых). Некоторые из российских солдат понимают, что их бросают на убой.

С другой стороны, теперь, когда война в разгаре и российские военные осознают реальность ситуации, появляются и другие точки зрения. Есть те, кто полон ярости и желания отомстить за убитых друзей и коллег, за то, что их называют фашистами; есть те, кто занимается мародёрством и совершает военные преступления. Как отмечает CIT, со временем армия может стать в среднем более мотивированной, поскольку «отказники» уходят, а закалённые бойцы остаются, но неясно, как это повлияет на эффективность и результативность армии.

3) Коммуникация и координация

Отсутствие координации между разными видами войск – ещё одна проблема российской армии, продемонстрированная в Украине. Серьёзной проблемой, по крайней мере на начальных этапах войны, было отсутствие единого командования: подразделения разных российских военных округов, по-видимому, действовали независимо друг от друга, практически не координируя свои действия (например, Восточный военный округ наступал на Киев, Центральный атаковал Чернигов, Западный – Сумы и Харьков, а Южный действовал на юге Украины и в Донбассе). Плохая координация привела к уничтожению российского подразделения спецназа полиции Кемеровской области (ОМОН) под Киевом: подразделению якобы было приказано выдвинуться в Киев в определённый день, к которому десантники должны были захватить аэродром Гостомель, обеспечить высадку дополнительных десантников и войти в город, а ОМОН должен был последовать за ними. Когда захват аэропорта сорвался, никто не сообщил ОМОНу об изменении планов (неясно, забыли о них или с ними нельзя было связаться), поэтому подразделение просто отправилось выполнять первоначальный приказ и попало в засаду.

Проблема связи между подразделениями и родами войск упоминается как одна из главных причин, из-за которой российское наступление на земле в Украине застопорилось, а воздушные операции со временем стали менее эффективными. CIT сообщает, что российские военные использовали незашифрованные средства связи (гражданские радиостанции и сотовые телефоны), к которым украинская разведка легко получила доступ. Военные практически не использовали системы радиоэлектронной борьбы – по разным причинам, в том числе из-за неработоспособности оборудования. Плюс, возможно, командиры и солдаты не знали, как пользоваться оборудованием.

Отсутствие безопасных современных средств связи и плохая координация между различными видами войск отмечает и независимый военный и телекоммуникационный эксперт Станимир Добрев: по его мнению, на эти проблемы наложилось отсутствие современной автоматизированной системы управления (АСУ) в российской армии. По словам Добрева, АСУ

должна была быть принята на вооружение 45 бригад сухопутных войск России к 2020 году, но этого не случилось. «Перспектива», АСУ для воздушно-космических сил, всё ещё в стадии разработки. Единственная сила, которая использовала АСУ «Андромеда-Д» – это противовоздушная оборона. «Но нормальная координация между этими системами в российской армии не всегда работает», – отмечает Добрев.

Наконец, российские спецслужбы не смогли использовать защищённую связь, о чём сообщил расследовательский проект Bellingcat со ссылкой на перехваченный разговор двух российских офицеров ФСБ в начале марта. Предполагалось, что они будут использовать так называемые защищённые военные смартфоны «Эра», поставленные армии и спецслужбам в конце 2021 года. Но «Эра» работает через сотовую сеть 3G или 4G, а многие вышки сотовой связи были разрушены российскими военными во время нападения, что исключает использование защищенной связи.

4) Оружие и снаряжение

Эффективность российского оружия и техники непостоянна. Сообщается, что Россия развернула все имеющиеся в её распоряжении виды оружия (за исключением ядерной триады), как проверенные временем, так и совершенно новые. В видеоотчётах Министерства обороны можно увидеть практически всю линейку боевых машин – хорошо известный танк Т-72Б (модель 1989 года) и Т-72Б3, современные Т-80БВМ и Т-90М. Широко разрекламированный Т-14 «Армата» не использовался в Украине – возможно, производитель не смог произвести достаточное их количество за последние семь лет, несмотря на обещания высокопоставленных чиновников и деньги, выделенные на производство.

Из боевых машин пехоты Россия использовала в основном БМП-1 и БМП-2, БМП-3 и БМД-4, которые участвовали в большинстве вооруженных конфликтов России за последние десятилетия, бронетранспортеры БТР-82А, противоминные бронированные машины с противозасадной защитой «Тайфун-У» и «Тайфун-К», а также «Тигр», многоцелевая вездеходная мобильная машина(ранее развернутая в Сирии), и новые боевые машины ВДВ БМД-4М, которые впервые были применены в Украине. Однако мощь российских танков и бронетехники была в значительной степени сведена на нет противотанковыми ракетными комплексами Javelin, поставляемыми Украине США, и противотанковыми комплексами нового поколения NLAW, поставляемыми Великобританией.

Россия также полагается на различные артиллерийские установки – от 120-мм миномётов до тяжелых 203-мм самоходных установок 2С7М «Малка», реактивную артиллерию (РСЗО «Торнадо-Г» и «Торнадо-С»), тяжёлые огнеметные системы (ТОС-1 «Буратино» и ТОС-1А «Солнцепёк»). Новый тип оружия – «Земледелие», российская инженерная система дистанционного минирования, предназначенная для оперативного создания минных полей, впервые представленная общественности в 2020 году и поставленная в армию в феврале 2022 года. По данным Human Rights Watch, Россия также использовала противопехотные мины РОМ-3, запрещённые Оттавской конвенцией, поскольку они являются оружием неизбирательного действия.

Также в Украине развернуты оперативно-тактические ракетные комплексы «Искандер» и береговые ракетные комплексы «Бастион». Однако, по мнению военных аналитиков, по состоянию на начало мая Россия исчерпала запасы ракет «Искандер» и больше их не использует. Кроме того, Россия, как сообщается, использует беспилотные летательные аппараты (например, ударный беспилотник «Орион»), в том числе беспилотники-камикадзе, но важность этого вида оружия в российском арсенале не следует преувеличивать: в плане ударных беспилотников Россия отстаёт от развитых стран на 25 лет.

В противовоздушной обороне Россия использует современные истребители Су-30СМ и Су-35, современные вертолёты Ка-52 и Ми-28Н (с управляемыми ракетами «Вихрь» и «Атака»).В марте Минобороны впервые применило истребители-перехватчики МиГ-31К с гиперзвуковыми аэробаллистическими ракетами «Кинжал», которые, как сообщается, атаковали укреплённый подземный арсенал ВС Украины в Ивано-Франковской области, но независимые СМИ не смогли проверить эту информацию и поставили под сомнение достоверность официального видео.

Черноморский флот ВМФ России был наиболее активен в первые дни войны, но с тех пор выполняет вспомогательные функции в интересах

сухопутных войск и наносит удары по Украине крылатыми ракетами «Калибр». По официальным российским данным, высокоточные «Калибры» оказались самым эффективным оружием в войне в Украине.

В Украине российская армия изначально полагалась на свою типичную стратегию массированного применения артиллерии и авиации (как это было в Чечне и Сирии), но несмотря на вызванные ею массовые разрушения, стратегическое господство в воздухе достигнуто не было. Одной из причин этой неудачи, по мнению CIT, является недостаточное снабжение армии ракетами: за полтора месяца было выпущено около 1500 ракет, но для большой 40-миллионной страны это не очень много. Сейчас Россия может позволить себе использовать в лучшем случае около 20 ракет в день и серьёзно поражать от одной до трёх целей. Эта оценка соответствует мнению источников FinancialTimes, которые считают, что российские приказы о нанесении ударов не высокоточны, а запасы ракет истощаются.

Российские оборонные предприятия неэффективны

Связанная с этим проблема, по мнению CIT, в плохом обнаружении целей. Это можно объяснить тем, что в распоряжении российских военных устаревшая информация (например, мощная ракета попала в место, где когда-то был военный объект, но его давно нет). В результате ракеты использовались неэффективно. Некачественная разведка и недостаточная подготовка российских солдат также способствовали значительным потерям российских танков в Украине.

Одним из самых тяжёлых ударов по ВС России стало уничтожение флагманского черноморского ракетного крейсера «Москва», который был построен 35 лет назад и прошел капитальный ремонт. Минобороны России опубликовало сомнительное объяснение причин гибели «Москвы» (пожар якобы привёл к детонации корабельных боеприпасов), но, по словам независимого военного эксперта Александра Гольца, ни одно из возможных объяснений не является удовлетворительным. Если удар был нанесён противокорабельными ракетами, это означает, что крейсер, который должен был осуществлять противовоздушную оборону всей группировки и по идее обладать всем необходимым вооружением, не смог даже защитить себя. Если пожар был вызван небрежностью в отношении техники безопасности, это свидетельствует о состоянии дисциплины на военном корабле в военное время. Наконец, пожар мог иметь технологические причины, что свидетельствует об уровне и качестве ремонта и модернизации.

Эксперт также указывает на продолжающиеся в российских военных кругах дебаты о рациональности использования «боевых платформ» 30-40-летней давности для развёртывания современных систем вооружения. Таковы «Москва», ракетные крейсера того же класса «Маршал Устинов» и «Варяг», тяжёлые атомные крейсеры «Пётр Великий» и «Адмирал Нахимов». «Эти корабли были построены во времена, когда радиолокационные технологии, оборудование для разведки и наведения были на совершенно другом уровне, чем сейчас. Поэтому материалы, из которых изготовлены корпуса, созданы без каких-либо стелс-технологий, что превращает грозный корабль в лёгкую добычу для современного ударного оружия. Кроме того, очевидно, что новые системы вооружения должны развёртываться и храниться иначе, чем это было десятилетия назад», – утверждает Гольц. Возможно, модернизация и переоснащение старых судов с их последующим обслуживанием и ремонтом обойдутся дороже, чем строительство новых. Но есть ли у России возможности для производства новых кораблей?

Качество российского вооружения и техники

было поставлено под сомнение ещё до войны в Украине: война в Нагорном Карабахе 2020 года показала неэффективность российских систем ПВО, приобретённых Арменией. Главными виновниками были названы технологическая отсталость, зависимость от иностранных технологий и запасных частей, а также коррупция в военно-промышленном секторе, что подтверждается независимыми экспертами.

По словам Гольца, российские оборонные предприятия неэффективны по разным причинам, начиная со всеобъемлющей коррупции, которая процветает в тени секретности, и заканчивая бюрократическим хаосом, снижением заработной платы и упадком фундаментальной науки. «Все военно-промышленные корпорации обречены использовать старые советские разработки и нанимать неквалифицированных рабочих», – заключает он. Ещё один военный эксперт Павел Фельгенгауэр согласен с таким выводом: без доступа к современным западным технологиям, компонентам, элементной базе и материалам, в условиях автаркии, вызванной санкциями, обломки бывшего советского военно-промышленного комплекса не способны, за редкими исключениями, массово производить современное и надёжное оборудование. Он добавляет, что перевооружение российских ВС в последние годы происходило в основном за счёт модернизации советских танков, самолетов и другой техники, за счет использования старых технологических запасов. Оба эксперта указывают на вопиющий разрыв между заявлениями официальных лиц и фактическим положением дел в армии, предполагая, что высшие военные чиновники слишком заняты саморекламой и пропагандой.

В Украине заметна была и другая, более локальная, но важная проблема – низкое качество обмундирования, аптечек первой помощи и продуктов питания в некоторых армейских подразделениях (элитные войска оснащены лучше). Сообщается, что зимняя форма дешёвая, плохо утеплена и легко горит. Аптечки первой помощи советского типа, содержащие только бинт и обезболивающие, становятся одной из причин, почему соотношение убитых и раненых в российской армии так велико: примерно один к трём. Украинские источники также сообщили, что российских солдат снабжали просроченными сухими пайками.

5) Ядерное сдерживание

Как упоминалось выше, ядерное оружие – единственный вид оружия, который Россия не использовала в Украине, хотя и не упускала возможности продемонстрировать свою ядерную мощь. В феврале с полигона Плесецк была запущена межконтинентальная баллистическая ракета «Ярс». В рамках учений сил стратегического сдерживания ракеты воздушного базирования, выпущенные со стратегических ракетоносцев Ту-95МС, поразили цели на полигонах Пембой и Кура. Баллистическая ракета «Синева» была запущена с крейсера «Карелия» на полигоне Кура из Баренцева моря. В апреле, в разгар боевых действий на Украине, Минобороны сообщило о первом запуске межконтинентальной ракеты «Сармат». По словам российских официальных лиц, «Сармат» является самой мощной ракетой с самой большой в мире дальностью поражения целей и «уникальными характеристиками», которые позволяют противостоять «любым существующим и будущим системам противоракетной обороны».

Российские пропагандисты используют ядерные угрозы в рамках информационных войн Кремля, предсказывая апокалиптические сценарии и продвигая провокационные комментарии, которые усиливают озабоченность Украины и Запада. Официальные заявления также не дают ясности. Например, вице-премьер Юрий Борисов заявил, что, согласно своей доктрине ядерной обороны, Россия не может первой нанести превентивный ядерный удар. Но его комментарий противоречит тому, что было заявлено несколькими днями ранее заместителем постоянного представителя России при ООН Дмитрием Полянским, который отметил в интервью, что если для России существует экзистенциальная угроза, то «я уверен, что мы можем применить ядерное оружие».

По общему мнению российских военных экспертов, вероятность применения Москвой тактического ядерного оружия в Украине или где-либо не равна нулю, но более конкретные оценки варьируют. В начале марта Павел Фельгенгауэр заявил, что перевод Россией сил сдерживания на особый режим означает высокую готовность режима к ведению ядерной войны, хотя в то время он считал, что это было сделано для «ядерного шантажа» Запада. Он также утверждал, что в отсутствие лучших вариантов – если Путину

грозит полная капитуляция на Украине – весьма вероятным сценарием было бы нанесение Россией демонстративного ядерного удара в горы (например, в Альпы) или в открытое море.

Александр Гольц был настроен более скептически, отметив, что ядерный шантаж стал основным политическим инструментом Москвы, как и Северной Кореи, а демонстрация безрассудства и непредсказуемости – её единственный способ поддержать «претензии на роль сверхдержавы, которые [в противном случае] ничем не подкреплены – ни экономикой, ни демографической ситуацией, ни союзниками». Ранее Гольц утверждал, что и в России, и в Соединенных Штатах есть так называемые «ядерные реваншисты», которые настаивают на том, что «ядерное оружие может быть использовано в войне и что такая война не будет означать гибель человечества. И тактическое ядерное оружие является главным инструментом такой политики».

По словам Петра Топычканова, старшего научного сотрудника Стокгольмского международного института исследований проблем мира, применение Россией ядерного оружия крайне маловероятно, но полностью исключать его нельзя. По его мнению, существует два сценария, при которых это возможно: захват городских центров и принуждение Киева к миру на условиях России (ответная атака) и ситуация, когда Россия не в состоянии сдержать массированные контратаки украинских войск (контрнаступление).

Заключение

Низкая эффективность российских военных в Украине удивила наблюдателей и экспертов, которые ожидали, что Россия одержит верх в краткосрочной перспективе. Очевидно, российскую армию переоценили.

Анализ состояния российской армии в контексте политических приоритетов и ограничений путинского режима выявляет системные проблемы, которые вышли на поверхность в ходе войны в Украине. Это монополизация оборонного сектора и использование его в качестве опоры путинского режима, недоукомплектованная, полупрофессиональная армия, а также низкий уровень образования и подготовки военнослужащих. Столь необходимая и широко разрекламированная реформа армии была подорванабюрократической и технологической отсталостью режима, коррупцией и западными санкциями против России. Маловероятно, что эти проблемы будут решены при путинском режиме.

В Украине военные эксперты видели последствия недостаточного укомплектованности российской армии, плохой разведки целей, плохой координации и связи, низкого уровня военной подготовки и слабого морального духа, а в некоторых случаях – и некачественного оборудования. Но главная проблема, похоже, по-прежнему остается политической, поскольку коренится в природе персоналистского авторитарного режима, созданного Владимиром Путиным. В рамках этой высокоцентрализованной системы власти президент стал единственным лицом, принимающим решения по всем стратегическим вопросам, и в отсутствие открытой конкуренции и свободного потока информации оказался заложником собственного информационного пузыря. В результате качество разведывательной информации и принятия решений упало до опаснонизкого уровня. Начало войны против Украины стало самым большим политическим просчётом Путина на сегодняшний день, и окончательные последствия этого решения далеко не ясны.

Хотя непрофессионализм российских военных даёт дополнительные шансы Украине, не нужно и недооценивать российскую армию. Она может извлечь уроки из своих ошибок и приспособиться к реалиям на местах. Вариант с нанесением ядерного удара по-прежнему доступен России в качестве крайней меры.

II

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

ВЛАДИМИР МИЛОВ

КАК ПРЕВРАТИТЬ РЕСУРСНОЕ ПРОКЛЯТИЕ В КОНКУРЕНТНОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО

В России принято говорить о ресурсном проклятии в детерминистском ключе: нефть и газ, наш основной экспортный ресурс, рассматриваются как постоянный источник ренты и коррупции, лишающий страну стимулов к развитию. Разговоры о необходимости диверсификации экономики и ухода от нефтегазовой зависимости, ведущие отсчёт ещё с советских времен, остаются пустым сотрясанием воздуха. Огромные доходы от нефти и газа заслоняют собой всё вокруг – чиновники заняты преимущественно их перераспределением, и даже дискуссии свободной части российского общества на тему «как нам обустроить прекрасную Россию будущего» часто скатываются к вопросу, как бы обычным гражданам отщипнуть кусочек от нефтегазовой ренты.

Меж тем ресурсное проклятие вовсе не предопределено и работает далеко не всегда и не везде. Когда мы говорим о чрезмерном давлении доходов от нефти и газа на экономику и общественно-политическую систему, мы регулярно сравниваем Россию с петро-диктатурами Азии, Африки и Латинской Америки – часто действительно малопривлекательными примерами эксплуатации ресурсов в узких интересах правящего класса, без особых выгод для большинства населения и перспектив современного сбалансированного развития. Чуть получше на этом фоне выглядят петрогосударства Персидского залива, но если соскрести лоск роскошных небоскребов и торговых центров, легко убедиться, что за фасадом этих эмиратов скрываются одни из самых жестоких диктатур в мире и бесправие большинства населения (как правило, там лишь небольшая доля жителей имеет гражданство страны и право на пользование всеми вытекающими из этого социальными благами).

А вот о чём у нас мало говорят – что есть целый ряд крупных нефтегазодобывающих стран, которые с проявлениями ресурсного проклятия не сталкиваются и в помине и где нефтегазовый сектор является ультрасовременной высокотехнологичной индустрией, в значительной степени задающей импульс развитию новых технологий, создаёт огромный спрос на продукты «новой экономики» и полностью лишён атрибутов рентоориентированной экономики по типу России и других стран третьего мира.

Опыт этих стран свидетельствует, что понятия «нефтегазовая экономика» и «ресурсное проклятие» вовсе не тождественны. Более того, и в недавней российской истории есть пример – начало 2000-х, – когда бурное развитие нефтегазового сектора и в целом строительство совершенно новой нефтегазодобывающей индустрии на базе устаревших советских предприятий проходило при низких ценах на нефть, в условиях достаточно конкурентной политической среды и без той степени негативного корродирующего воздействия нефтегазовой ренты на политико-экономические институты, как сегодня.

Настоящий доклад предлагает обобщённо взглянуть и на опыт этих стран, и на опыт развития нашей собственной нефтегазовой отрасли и выстраивания её взаимоотношений с государством. Цель – нащупать путь трансформации российского нефтегазового сектора из ключевой подпорки рентоориентированной политико-

экономической системы в высококонкурентный, передовой сектор экономики. Сектор, адаптивный к будущим ценовым шокам от развития зелёной энергетики, генерирующий спрос на высокие технологии, вносящий ключевой вклад в экономическое развитие и рост благосостояния граждан – и при этом не производящий рентного эффекта, как в истории российской нефтегазовой отрасли с 1970-х годов.

Давайте попробуем разобраться, почему ресурсное проклятие работает не для всех и как нам перенять этот опыт, чтобы избавиться от него и у нас.

Ресурсное проклятие: неизбежно или нет?

Поговорим о крупных нефтегазодобывающих странах, которые являются развитыми рыночными демократиями с высоким уровнем жизни и где обилие нефти и газа не приводит к появлению отсталых петро-диктатур афроазиатского образца, а доходы от нефти и газа служат развитию, повышению благосостояния, технологической диверсификации и росту зелёной энергетики в духе XXI века. Сказка? Вовсе нет.

В качестве успешного петрогосударства у нас любят приводить Норвегию – страну с развитыми демократическими институтами, высокими социальными стандартами и низкой коррупцией, сложившимися невзирая на нефтегазовую зависимость. На деле примеров развитых стран с высокими стандартами жизни, которые при этом являются крупными производителями и экспортёрами нефти и газа, предостаточно.

Для начала это США – чемпионы мира по нефтегазодобыче, намного опережающие Россию, Саудовскую Аравию и всех остальных. Нельзя сказать, что США совсем не сталкиваются с негативными эффектами нефтегазовой ренты – там есть и нефтегазовый лоббизм, и коррупция, и вызванные этим политические эффекты, но всё это, конечно, нельзя и близко сравнить с масштабами этих проблем в России. При том что США являются колыбелью современной мировой нефтегазовой индустрии и большую часть истории были мировыми лидерами по нефтедобыче (до конца 1970-х и снова – в последнее десятилетие благодаря сланцевой революции). Более того, бурное развитие нефтяной промышленности в США не только не привело к возникновению рентной политико-экономической модели, но наоборот – служит источником постоянных технологических революций, созда`т стимулы к росту производительности и развитию высоких технологий. Та же сланцевая добыча и освоение глубоководного шельфа, вернувшие Америке пальму первенства в мировой нефтяной индустрии, были бы невозможны без технологических прорывов, которыми Россия похвастаться не может.

Примеры успешных нефтегазодобывающих стран не ограничиваются США и Норвегией. Есть Канада, высокоразвитая страна с низкой коррупцией и эффективными социальными институтами, которая входит в пятёрку стран – крупнейших мировых производителей и нефти, и природного газа. Другой пример – Австралия, 7-й крупнейший производитель природного газа в мире и второй по объёмам поставщик сжиженного природного газа (СПГ) на мировой рынок после Катара, экспортирует более 100 млрд кубометров газа в год (здесь и далее источник цифр по добыче – BP Statistical Review of World Energy). Австралия, кстати, добывает и нефть, занимая 30-е место в мире по её производству и опережая по объёмам добычи целый ряд стран ОПЕК – находясь на одном уровне по добыче нефти, например, с Венесуэлой (где добыча сегодня резко сократилась из-за экономического кризиса и американских санкций, но тем не менее).

Значимой нефтегазодобывающей страной является и Великобритания: объёмы добычи там сократились в связи с истощением месторождений в Северном море, но в конце 1990-х страна входила в десятку крупнейших в мире по добыче нефти. И даже сегодня она продолжает оставаться в топ-20 мировых производителей нефти и газа.

Важным производителем природного газа много лет являются Нидерланды – сейчас они тоже ощущают на себе падение североморской добычи,

но на пике, в 2010-м, занимали 11-е место в мире по производству природного газа. Собственно, термин «голландская болезнь» – негативное влияние сверхдоходов от сырьевого экспорта на экономику – был впервые сформулирован журналом The Economist в 1977 году в связи с эффектами, которые голландская экономика испытала от притока в страну доходов от экспорта газа с Гронингенского газового месторождения.

Голландия свою болезнь в итоге преодолела – а мы никак не можем. Я перечислил ряд успешных государств, которые, несмотря на ряд трудностей, связанных с притоком нефтегазовой ренты, не столкнулись с ресурсным проклятием. Эти государства – США, Канада, Австралия, Норвегия, Великобритания, Нидерланды – в совокупности производят 33% мирового ВВП, добывают 26% всей производимой в мире нефти и 36% природного газа, но для них теория проклятия почему-то не работает.

Не только Россия и Саудовская Аравия: добыча нефти развитыми странами

Страна	Добыча нефти, млн тонн в год	Добыча газа, млрд куб м в год
США	713	915
Россия	524	640
Саудовская Аравия	520	112
Венесуэла	27	19
Канада	252	165
Норвегия	92	112
Австралия	20	143
Великобритания	48	40
Нидерланды	-	20

Данные: BP Statistical Review of World Energy 2021 (данные за 2020 год)

Нефтегазовая рента для развитых стран не только не становится тормозом развития общества, но даже наоборот: нефтегазодобыча предъявляет мощный спрос на ультрасовременные высокие технологии, от информационных систем управления объектами отрасли до полностью автоматизированной подводной нефтегазодобычи, спутниковой разведки месторождений, сложнейших инженерных систем производства сжиженного природного газа и т.д. Доходы от нефти часто становятся источником финансирования передовых социальных институтов (как в Норвегии или Канаде), уровень коррупции в этих странах также является вполне приемлемым – в отличие от зашкаливающего российского.

В Индексе глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index) Всемирного экономического форума (http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/) указанные выше развитые страны, являющиеся крупными производителями нефти и газа, существенно опережают Россию, и наличие масштабного сектора нефтегазодобычи им в достижении высокого уровня конкурентоспособности своих экономик не мешает.

Страны – производители нефти и газа в Индексе глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума

Страна	Место в Индексе глобальной конкурентоспособности
США	2
Нидерланды	4
Великобритания	9
Канада	14
Австралия	16
Норвегия	17
Россия	43

Ещё один важный индекс, на который хотелось бы обратить внимание, – международный Индекс ресурсного управления (Resource Governance Index), составляемый Институтом управления природными ресурсами (Natural Resource Governance Institute). Как видно из позиций в индексе, управление нефтегазовыми ресурсами и доходами от них в развитых странах достаточно прозрачно, но не в России (источник: https://api.resourcegovernanceindex.org/system/documents/documents/000/000/333/original/2017_Resource_Governance_Index.pdf?1623751877):

Страны – производители нефти и газа в Индексе ресурсного управления

Страна	Общий скоринг в Индексе ресурсного управления	Скоринг в управлении доходами от природных ресурсов
Норвегия	86	84
Великобритания	77	68
Канада (Альберта)	75	59
США (Мексиканский залив)	74	63
Австралия (Западная)	71	51
Россия	45	40

Примечания:

- Нидерланды в Индексе отсутствуют;
- Скоринг от 75 и выше означает страны с «хорошим» ресурсным управлением, где использование природных ресурсов с высокой вероятностью приведет к росту благосостояния её граждан;
- Скоринг 60-74 означает страны с «удовлетворительным» ресурсным управлением, где есть сферы для дальнейшего улучшения;
- Скоринг 45-59 означает страны со «слабым» ресурсным управлением, где обществу достаётся немного преимуществ от использования природных ресурсов;
- Скоринг 30-44 означает страны с «плохим» ресурсным управлением, где есть все элементы, гарантирующие, что общество ничего не получит от использования природных ресурсов

В чём же дело, почему российская нефтегазовая отрасль десятилетиями не может выбраться из порочного круга, продолжая оставаться довольно примитивным поставщиком коррумпирующей ренты для политико-экономической системы страны, полностью зависимым от импорта технологий?

Давайте попробуем понять, обречены ли мы навеки остаться в парадигме ресурсного проклятия и можно ли сделать так, чтобы нефть и газ перестали быть источником коррупции и проклятия, а вместо этого полноценно заработали на устойчивое развитие страны. (Разумеется, роль ископаемого топлива в мире будет в ближайшие десятилетия серьёзно снижаться в связи с развитием зелёной энергетики, тем не менее в обозримой перспективе и нефть, и газ останутся востребованными товарами – обо всём этом чуть ниже.)

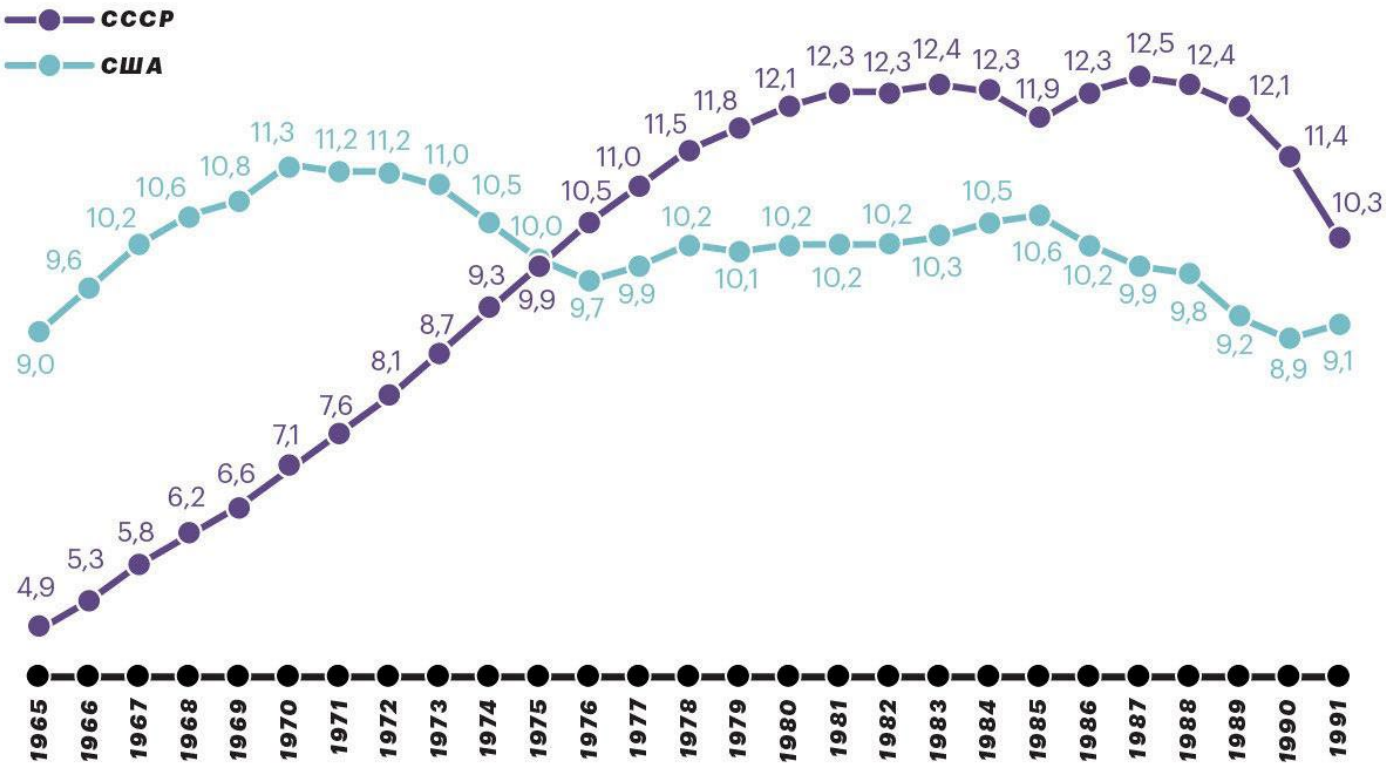
Российский нефтегаз и ресурсная рента: немного истории

Чтобы понять причины превращения российского нефтегазового сектора в объект генерации ренты вместо субъекта развития, стоит взглянуть на историю его эволюции. Она содержит явные подсказки, что рентная модель была заложена здесь, что называется, by design, то есть сознательно предполагалась в качестве основы функционирования сектора. Соответственно, чтобы сломать рентную парадигму, именно эти основы придется менять.

Современный нефтегазовый сектор в России создавался в 1960-1970-е годы в ходе масштабного освоения нефтегазовых ресурсов Западной Сибири. Крупная нефтедобыча существовала и раньше, но масштабы были не те: в 1965 году добыча нефти в СССР составила 243 млн тонн в год, примерно вдвое ниже, чем в США (428 млн тонн). А к началу 1980-х в результате мощного рывка с освоением западносибирских месторождений она выросла в 2,5 раза. В 1975 году она превысила американскую, в 1983 году СССР опережал США по производству нефти почти на треть.

ДОБЫЧА НЕФТИ В СССР И США

Млн баррелей в сутки



ДАННЫЕ: BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY

Весь этот прирост был обеспечен ресурсами Западной Сибири. В 1976 году на XXV съезде КПСС генеральный секретарь ЦК партии Леонид Брежнев особо хвастался тем, что западносибирская добыча достигла отметки в 150 млн тонн в год, предоставляя компартии мощный ресурс экспортных доходов. В дозападносибирский период нефтедобывающий сектор не давал КПСС такого масштабного объёма нефти для экспорта, основным потребителем служил внутренний рынок. Месторождения Поволжско-Уральского региона, обеспечивавшие основной объём добычи до 1970-х, были сложнее в эксплуатации, достигли зрелой стадии выработанности, давали нефть худшего качества (именно в результате смешения с сернистыми поволжскими нефтями образуется наш основной экспортный сорт нефти Urals).

Что касается объёмов, то даже сегодня, когда Россия уже освоила новые регионы нефтедобычи – Тимано-Печору, Северный Каспий, Восточную Сибирь, Сахалин, – доля Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов в добыче нефти всё равно является наибольшей и составляет 50%. Западносибирская добыча – основа современной нефтегазовой отрасли России, все остальные регионы до сих пор не могут сравниться с ней по масштабам и качеству запасов. Более того, освоение новых регионов осуществляют компании, основная производственная база которых находится всё в той же Западной Сибири.

Западная Сибирь помимо того что сформировала крупный поток экспортных нефтедолларов, ещё и обладала уникальными характеристиками: на ранней стадии освоения здесь преобладала добыча нефти фонтанным способом (когда нефть сама бьёт из земли под воздействием природного пластового давления и не нужно дорогостоящее оборудование – насосы, – чтобы её откачивать). Согласно официальной статистике, в 1970-е и начале 1980-х годов доля добычи нефти фонтанным способом превышала 50%. Это означает, что издержки добычи были исключительно низки, что дополнительно подстёгивало интерес КПСС к нефтянке как к постоянному генератору сверхприбылей.

Доля добычи нефти фонтанным способом (под воздействием пластового давления, без необходимости качать нефть насосами)

	1970	1975	1980	1985	1990
Доля нефтедобычи фонтанным способом, %	51,9 %	45,9 %	53,1 %	25,6 %	12,0 %

Данные: Росстат, «Российский статистический ежегодник», 2003

Ситуация кардинально изменилась в 1980-е: доля фонтанной добычи резко снизилась (см. график выше), и начали сказываться проблемы, связанные с чрезмерной эксплуатацией месторождений – злоупотреблением технологией «заводнения» (закачкой воды в пласт для поддержания пластового давления), приведшей к быстрому обводнению месторождений и резкому падению добычи (см. «Не повторять ошибок прошлого», интервью директора института ВНИИнефть в 1971-1986 годах Г.Г.Вахитова, журнал «Нефтяное хозяйство», 26.07.2005). Так загубили, например, крупнейшее Самотлорское месторождение («Самотлор как символ эпохи», «Нефть и капитал», https://oilcapital.ru/article/general/05-06-2020/samotlor-kak-simvol-epohi) – это сделали не солдаты НАТО, а лучшие в мире советские инженеры, от которых КПСС требовала на-гора выдать как можно больше нефти на экспорт в как можно более короткие сроки.

К концу 1980-х, когда по этим причинам у нефтяной индустрии резко выросли издержки, а мировые цены упали, стало очевидно, что нефтяная промышленность СССР, выстроенная как централизованный механизм генерации ренты, не имела ни структурной основы, ни мотивации для самостоятельного экономического поведения и достаточной гибкости для реагирования на кризисные обстоятельства. Егор Гайдар в своей книге «Гибель империи» приводит выдержки из драматической переписки руководства советской нефтянки с ЦК КПСС: нефтяники шлют в ЦК алармистские мольбы не забирать у отрасли чрезмерно много доходов на нужды государства в связи с возросшими издержками и упавшими ценами.

Цитата из книги Е.Т.Гайдара «Гибель империи. Уроки для современной России»:

«Тональность документов, направляемых в правительство министерством, отвечающим за нефтедобывающую промышленность, становится все более тревожной. Из письма В. Динкова от 30 июня 1989 г.: “Министерство нефтяной промышленности СССР считает необходимым доложить Совету Министров СССР о складывающейся в отрасли сложной ситуации с выполнением установленных на 1989 год заданий по поставкам нефти на нефтеперерабатывающие заводы страны и на экспорт. За 6 месяцев текущего года к государственному заказу не добыто 2,5 млн. тонн нефти, а с учетом дополнительной централизованно распределяемой поставки – 5 млн. тонн. Ожидаемая недопоставка нефти во втором полугодии составит 10 млн. тонн [...] Уже во втором полугодии 1988 года сложилось тревожное положение с выполнением плановых заданий по добыче нефти [...] Не выполнены поручения Бюро Совета Министров СССР по машиностроению о принятии совместно с Минхиммашем СССР мер по восполнению недопоставок нефтепромыслового и бурового оборудования, а также оборудования для комплектации объектов, вводимых в действие в 1989 и в 1990гг. Практически была сорвана программа технического перевооружения нефтяной промышленности новыми видами оборудования и машин [...] Положение осложняется еще и тем, что Госплан СССР постановлением от 16.06.1989 г. No 33 уменьшил лимиты материально-технических ресурсов на 1989 год по решающим для добычи нефти позициям: трубы нефтепроводные бесшовные электросварные – на 30 000 тонн, трубы сварные больших диаметров – на 18 тысяч тонн [...] В целом в связи с необеспечением сбалансированности производственной программы 1989 года с капитальными вложениями и материально-техническими ресурсами, а также резким ухудшением горно-геологических условий разработки ряда месторождений Миннефтепром СССР оценивает свои возможности по добыче нефти в объеме 591,6 млн. тонн, что на 10,8 млн. тонн ниже установленного госзаказа и на 17,8 млн. тонн ниже задания, с учетом дополнительной централизованно-стимулируемой поставки”».

Но тщетно: западносибирская нефтегазодобыча создавалась не как независимый экономический субъект, а как объект эксплуатации колониального образца, поставщик валюты для нужд Москвы. На все просьбы оставить нефтяникам хоть немного средств от продажи добываемого ими ресурса КПСС ответила отказом. Кстати говоря, это привело к глубочайшему кризису в российской нефтянке, в результате которого добыча нефти обвалилась в 1988-1994 годах почти вдвое, серьезно усугубив экономические трудности начала 90-х.

Сами принципы создания и функционирования российской нефтегазовой отрасли кардинально отличались от развитых нефтедобывающих стран, которые мы перечисляли выше. Там развитие сектора шло по другим принципам, преимущественно силами частного капитала. Но даже в странах, где существовали государственные нефтегазовые корпорации, решения по развитию сектора и реализации проектов принимались по экономическим мотивам, в рамках логики функционирования акционерных обществ, а не «дядями в Москве» в целях извлечения ренты.

Западносибирские же предприятия изначально создавались в качестве «рентного насоса», и попытка превращения их в самостоятельные экономические субъекты была предпринята только в 1990-е. Кстати говоря, основы новой, рыночной структуры сектора закладывались в конце 1980-х – начале 1990-х всё теми же «дядями в Москве»: три первые крупнейшие созданные на базе бывшего Миннефтепрома нефтяные компании основали и возглавили выходцы из высшей советской нефтяной номенклатуры. «Лукойл» был создан первым замминистра советской нефтяной промышленности Вагитом Алекперовым, ЮКОС – Сергеем Муравленко, сыном главного руководителя проекта советского освоения Западной Сибири, главы Главтюменнефтегаза Виктора Муравленко, «Сургутнефтегаз» – экс-замглавы Главтюменнефтегаза Владимиром Богдановым.

Главтюменнефтегаз был советским аналогом Ост-Индской компании, централизованным подразделением советского правительства по освоению западносибирских месторождений. У непосредственных добывающих производственных объединений и первичных предприятий по добыче – НГДУ (нефтегазодобывающее управление) – никакой экономической самостоятельности не было, они были лишь подразделениями по работе с отдельными месторождениями.

Таким образом, консервация рентоориентированной структуры нефтегазового сектора в ходе реформ была изначально задана переходом компаний в руки бывших советских нефтяных менеджеров, которые только такую модель экономических отношений и понимали. Похожая история происходила и в газовой отрасли (там Западная Сибирь тоже дала резкий прирост добычи во второй половине 1970-х и 1980-е): концерн «Газпром» возглавил экс-министр газовой промышленности СССР Виктор Черномырдин.

Сверхцентрализованная структура управления нефтегазовым комплексом изначально задавала целый ряд проблем. С одной стороны – чрезмерный фокус на извлечении ренты провоцировал производственные кризисы, сначала со злоупотреблением технологией «заводнения» ради быстрого роста добычи и гибелью месторождений в 1980-е, потом с недофинансированием отрасли на фоне роста издержек и падения цен во второй половине 1980-х. С другой – у отрасли отсутствовали экономические мотивы, стимулы для технологического прогресса, необходимая гибкость для адаптации к меняющимся условиям рынка (кризис 1988-1994 годов показал это со всей отчётливостью).

Нефтегазодобывающие предприятия изначально видели своей миссией производство ренты для нужд партии и правительства – так что удивляться чрезмерному влиянию рентного фактора на отношения нефтянки с государством не стоит. К сожалению, вот эта колониальная, рентная структура нефтегазового сектора в значительной мере сохранилась до сих пор, схема освоения западносибирских нефтегазовых богатств в 1960-е и 1970-е стала прообразом нынешней модели отношений между нефтью и государством.

Самым ярким примером искажающего влияния западносибирской нефтяной ренты на государственную политику, наверное, стоит считать смерть косыгинских реформ 1964 года. Сейчас трудно спрогнозировать, могла ли их

реализация помочь СССР совершить реальные шаги в сторону перехода к рыночной экономике уже в 1970-е, тем не менее реформы Косыгина были очевидным шагом в этом направлении (который, как мы знаем по опыту 1980-х, вполне мог спровоцировать дальнейший лавинообразный запрос на переход к рыночным отношениям). Но они были свёрнуты именно потому, что на КПСС свалился дождь рентных нефтедолларов от продажи новой западносибирской нефти – зачем реформы, когда деньги и так текут рекой?...

Реформы 1990-х: спасибо за попытку

Когда грянул кризис, реформы всё же пришлось проводить, в том числе и в нефтянке. Как уже подчёркивалось, в самой отрасли для реформ были свои глубокие причины – добыча нефти стремительно падала, издержки росли, на этом фоне не помогало и падение цен на нефть.

Для понимания: средняя цена нефти Urals в период правления Бориса Ельцина (1992-1999 годы) составила $16,70 за баррель (немыслимые для современных реалий цифры). В начале 1990-х правительства Гайдара и Черномырдина были вынуждены брать займы у Всемирного банка целевым образом на реабилитацию нефтедобычи (https://www.kommersant.ru/doc/65979) – нефтяная индустрия стала субсидируемой государством.

Рыночные реформы и децентрализация оказались для российской нефтянки весьма успешными. Уже к 1995 году сформировалась довольно конкурентная структура сектора, где работали десятки компаний, на крупнейшую из которых, «Лукойл», приходилось лишь 17% нефтедобычи, на три крупнейшие, включая ЮКОС и «Сургутнефтегаз» – не более 40%, а на топ-6 компаний – 60%. Почти четверть нефтедобычи обеспечивали малые компании. По сравнению с советской структурой отрасли это был огромный шаг вперед в плане децентрализации.

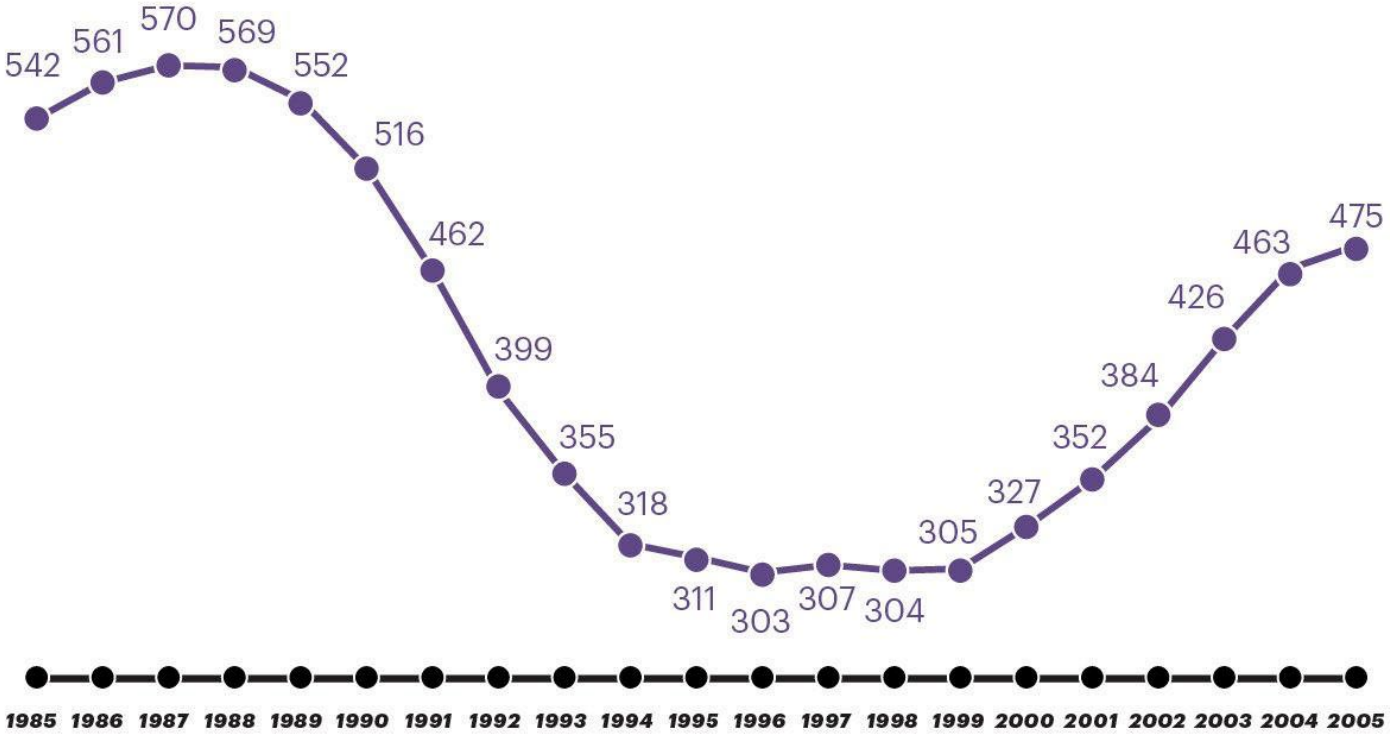
Чуть позже начался выход государства из капитала нефтяных компаний – хотя у нас справедливо принято ругать залоговые аукционы (основной способ приватизации нефтянки, по итогам залоговых аукционов в частные руки перешли компании, дававшие почти 40% нефтедобычи – ЮКОС, «Сургутнефтегаз», «Сиданко» и «Сибнефть»), тем не менее уход из-под опеки государства пошёл нефтяной отрасли явно на пользу. К концу 1990-х в госсобственности оставалось менее 15% нефтедобычи, и начался заметный рост производства и эффективности. Добыча нефти в середине 1990-х стабилизировалась, после чего начала бурно расти, как показано ниже на графике. Резко повысилась и производительность: благодаря импортированным технологиям повышения нефтеотдачи стагнировавшие средние дебиты скважин выросли к середине 2000-х примерно на треть (это и стало основой бурного роста производства).

Как констатировали аналитики OECD Рудигер Аренд и Уильям Томпсон в своей обзорной работе об итогах реформ в нефтедобывающих странах бывшего СССР, Россия в реформах нефтянки добилась уникального результата – создания весьма эффективного национального частного сектора, который смог вытащить нефтяную отрасль из глубокого кризиса (Realising the Oil Supply Potential of the CIS. The Impact of Institutions and Policies, Rudiger Ahrend and William Tompson, OECD, 12 Jun 2006, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/realising-the-oil-supply-potential-of-the-cis_860836424628). В других постсоветских странах ставка была сделана либо на привлечение международных нефтяных компаний (Казахстан и Азербайджан), либо на доминирование национальных госструктур (и в итоге ничего не получилось, как в Узбекистане или Туркмении).

Модернизационный рывок был недолгим, уже ко второй половине 2000-х притормозились и рост добычи, и рост эффективности работы скважин. Рентная модель, подпитывавшаяся быстрым ростом нефтяных цен, снова подняла голову. С одной стороны, с 2004-2005 годов началась активная ренационализация нефтяной промышленности (захват активов ЮКОСа, выкуп «Сибнефти» у Романа Абрамовича «Газпромом»). С другой, внутри частной нефтянки также пошла

ДОБЫЧА НЕФТИ В РОССИИ ДО И ПОСЛЕ ПРИВАТИЗАЦИИ

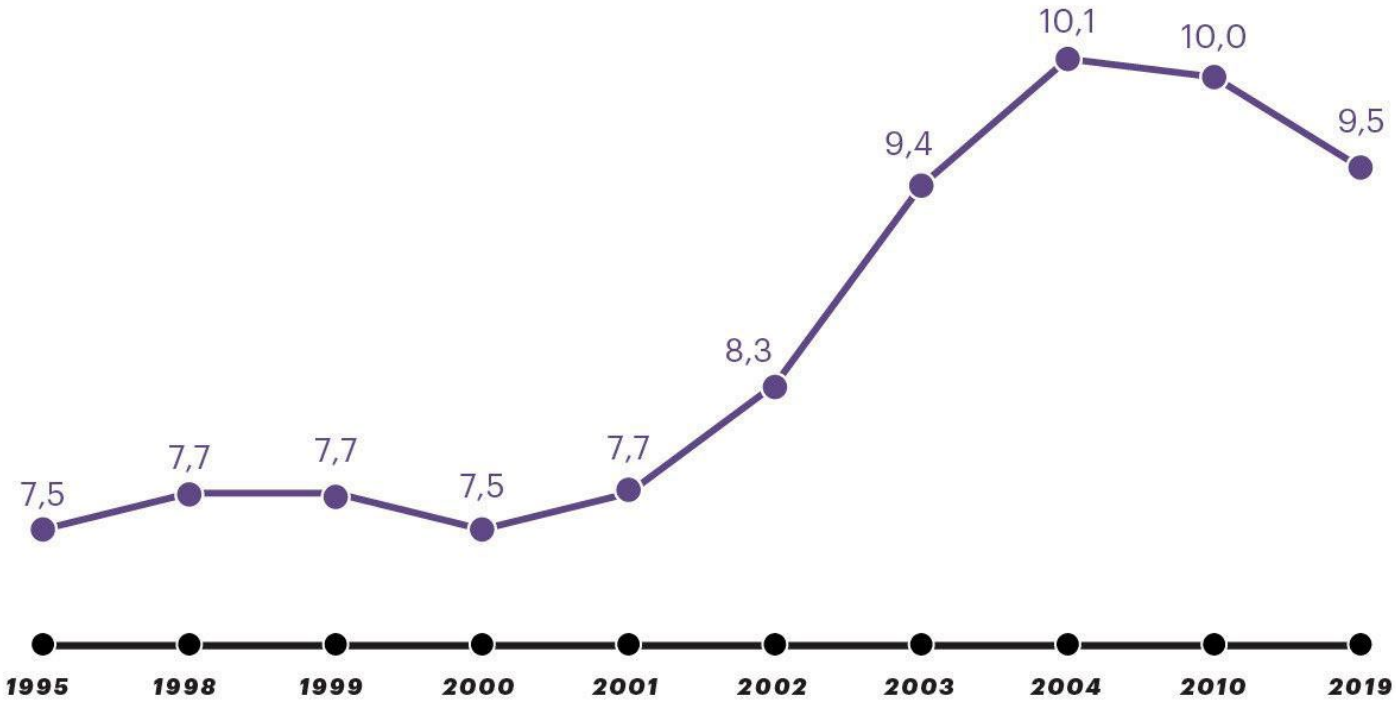
Добыча нефти в России, млн тонн в год



ДАННЫЕ: ДАННЫЕ: BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY

ПРИВАТИЗАЦИЯ ПРИВЕЛА К РЕЗКОМУ ПОВЫШЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ. ПОСЛЕ НАЦИОНАЛИЗАЦИИ ОНА СНОВА УПАЛА

Среднесуточный дебит активной скважины, тонн в сутки



ДАННЫЕ: РОССТАТ

стремительная консолидация активов («Лукойл», ЮКОС, ТНК активно скупали более мелкие нефтяные компании). Правительство активно поддерживало этот процесс: автор лично помнит, как на совещаниях в российском правительстве начала 2000-х годов вице-премьер Виктор Христенко, возглавлявший в 2000-2004 годах правительственную комиссию по вопросам использования систем магистральных нефтегазопроводов и нефтепродуктопроводов, давал ясные указания о целевой структуре нефтедобывающего сектора, укрупнённой до 4-5 нефтяных компаний.

На сегодняшний день в отрасль вернулся монополизм почти советского образца: 75% нефтедобычи сегодня контролируется всего лишь четырьмя крупнейшими нефтекомпаниями (в 1995 году 48%). Кстати, Аренд и Томпсон из OECD отмечали начавшееся негативное влияние этих тенденций ещё 15 лет назад.

Возврат к консолидации в нефтяной отрасли на фоне возросших цен на нефть способствовал быстрому возвращению ренты как главного политическо-экономического фактора российского уклада жизни. Нефтяные компании бросились покупать политиков, чтобы проталкивать нужные им решения – вот пример того, как в начале 2000-х они «переголосовывали» правительство лояльными депутатами в Госдуме по важным для них вопросам: https://www.kommersant.ru/doc/397625. Путин не лез в карман за ответом: сформированный за счёт нефтяных денег Стабилизационный фонд и сверхприбыли государственных и окологосударственных компаний стали мощной подпоркой его политической власти, а постановка вопроса о резком перераспределении нефтяной ренты в пользу государства превратилась в ключевую тему предвыборной кампании 2003 года (см., например, «Природная рента: за и против», «Российская газета», 24.10.2003, https://rg.ru/2003/10/24/renta.html). По итогам сложившегося на выборах 2003 года «конституционного большинства» у «Единой России» налоги на нефтяную отрасль были резко повышены («Углеводороды – народу!», «Коммерсантъ», 16.02.2004, https://www.kommersant.ru/doc/449903).

Не утихают споры, был ли арест Михаила Ходорковского в 2003 году и последующий разгром ЮКОСа спровоцированы довольно вызывающим (без преувеличений, автор работал в российском правительстве в 1997-2002 годах и был свидетелем этого) поведением владельцев нефтяных компаний, которые, не стесняясь, пытались конвертировать свои новые богатства в политическое влияние, покупая чиновников и депутатов. Скорее всего, правильно описать ситуацию так: новый приток нефтяной ренты благодаря росту объёмов добычи нефти и мировых цен вскружил голову и тем, и другим, и клинч между Путиным и владельцами частных нефтяных компаний был, в общем, предопределён. Лёгкие рентные деньги послужили искрой, из которой вместо реформ и модернизации разгорелось пламя борьбы за власть и влияние (привет несбывшимся косыгинским реформам 1964 года, павшим жертвой лёгких западносибирских нефтяных доходов 1970-х).

Вместе с тем, как подчёркивалось выше, превращение борьбы за нефтяную ренту стало главным фактором российской политики 2000-х годов вовсе не только благодаря росту цен, добычи и экспортных сверхдоходов. Упомянутые выше развитые нефтедобывающие страны, которые также получили больше денег от увеличения мировых цен на нефть, никаких подобных процессов не испытали. Например, те же США по итогам периода высоких нефтяных цен подарили миру сланцевую революцию и смогли вернуть себе мировое лидерство по добыче нефти – а российская нефтянка впала в стагнацию и стала главным корродирующим фактором для политической системы.

Почему? Помимо общей слабости постсоветских институтов, которые не выдержали первого же испытания легкими деньгами, стоит обратить внимание и на факторы, перечисленные выше: советско-российская нефтяная отрасль проектировалась и развивалась как поставщик ренты для политического класса. Это было её изначальное предназначение.

Реформы 1990-х повысили эффективность работы нефтяного сектора и привнесли туда незнакомые раньше экономические мотивации и стимулы, но не смогли решить эту фундаментальную проблему рентоориентированности. Тем более что, как уже подчёркивалось, крупнейшие нефтяные компании создавались первыми лицами бывшего советского нефтяного менеджмента, которые привнесли туда советский менталитет и соответствующую

управленческую культуру. Даже частный ЮКОС взял бывшего советского директора и сына главного советского нефтяника Муравленко в совладельцы компании. Частные владельцы нефтяных компаний активно сопротивлялись приходу в Россию конкурентов – международных инвесторов, при этом последовательно поглощая более мелкие компании и усиливая концентрацию. В середине 1990-х конкуренция в российской нефтянке хоть и была огромным шагом вперёд по сравнению с советским периодом, но являлась далеко не идеальной – но в 2000-е даже она была уничтожена и сектор укрупнился до нескольких крупных компаний. Эти процессы закрепили рентоориентированную модель нефтяной индустрии.

В газовой промышленности ситуация была еще хуже, там никакого разгосударствления и конкуренции никто и не пытался вводить. 1 июня 1992 года Борис Ельцин подписал указ №538 «Об обеспечении деятельности Единой системы газоснабжения страны», который фактически запретила разукрупнение «Газпрома». Этот указ был пролоббирован главой «Газпрома» Виктором Черномырдиным, за два дня до этого назначенным вице-премьером правительства страны. Указ о неделимости «Газпрома» задал крайне негативный вектор развитию не только газовой индустрии, но и всей экономики. Если бы к началу 2000-х «Газпром» не сохранился как единая монополия и ключевой генератор ренты для политического класса (Евгений Ясин, министр экономики в 1990-х, в своих интервью называл «Газпром» «кошельком правительства», вспоминая, как в 1997 году власти экстренно взяли у «Газпрома» $2 млрд для выплаты задолженности по пенсиям), то не было бы и модели, которую Путин и другие могли бы брать за ориентир при установлении контроля над ключевыми отраслями экономики и превращении их в источники рентного дохода. Сразу после прихода к власти Владимир Путин предпринял шаги для очень быстрого установления личного контроля над»Газпромом»: уже в мае 2000 года председателем совета директоров компании был назначен Дмитрий Медведев, а в мае 2001-го бессменного главу «Газпрома» Рема Вяхирева сменил другой член ближнего круга Путина – Алексей Миллер. В 2003-м Путин произнес знаменитое «”Газпром” делить не будем!» (https://www.rbc.ru/politics/09/10/2003/5703b5a29a7947783a5a4bfd), чётко обозначив, что он сворачивает курс на конкурентные реформы в стратегических отраслях экономики и что монопольные генераторы ренты ему нравятся больше.

В последующем утверждение монопольной структуры контроля над ключевыми отраслями во многом воспроизводило схему захвата «Газпрома», да и сам «Газпром» активно использовался как инструмент поглощения активов. «Сибнефть», часть активов разграбленного ЮКОСа, независимые газовые компании и много что ещё, например, основа металлургической бизнес-империи Алишера Усманова, Оскольский электрометаллургический комбинат и Лебединский ГОК, в своё время оказались консолидированы «Газпромом», и Усманов, возглавлявший 100%-ную дочернюю компанию «Газпрома» «Газпроминвестхолдинг», фактически продал их сам себе на непрозрачных условиях и без конкурса (https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2002/03/18/usmanov-budet-prodavat-aktivy-gazproma).

То, что «Газпрому» удалось в 1990-е избежать реформирования и разделения на конкурирующие компании – во многом следствие противодействия Виктора Черномырдина, который де-факто контролировал эту ситуацию с июня 1992 года как вице-премьер по топливно-энергетическому комплексу, а с декабря 1992 года по март 1998-го – уже как премьер. Бывший глава «Газпрома» категорически сопротивлялся любым попыткам создать конкурентный рынок на базе советской монополии, в 1998-1999 годах в правительстве наступила кадровая чехарда и было уже не до этого, а в 2000-м Путин начал методично брать газовую монополию под свой контроль, что обеспечило команде Путина огромные финансовые ресурсы. Если бы в 1990-е реформу «Газпрома» всё же удалось провести – весьма вероятно, становление монополизма в политике и экономике и, как следствие, быстрый рост авторитарных тенденций шли бы сложнее.

Для самой газовой отрасли сохранение монополии обернулось очень плохими последствиями. В отличие от нефтяной промышленности, в газовой не было производственного кризиса конца 1980-х – начала 1990-х: месторождения вводились в действие позже, а кроме того, в газодобыче отсутствует необходимость сложной работы со скважинным

фондом, здесь вы просто следите за давлением, запустив скважину в работу, пока месторождение не начнёт истощаться. Но если нефтянка в сложной ситуации по результатам реформ показала бурный рост производительности и объёмов нефтедобычи, у «Газпрома» никакого роста не было: сегодняшние объёмы газодобычи примерно на 10-20% ниже уровня 1999 года (в 2020 году – на 17% ниже), производительность труда (добыча газа на одного работника) упала вдвое, с 1,8 млн кубометров газа в год на одного работника в 1999 году до 0,97 в 2020-м. Выросла лишь среднесписочная численность сотрудников компании – почти на 60%, с 298 тысяч в 1999 году до 467 тысяч в 2020-м.

Никакого вклада в бурный рост российской экономики в 2000-е «Газпром», таким образом, не внёс – в отличие от почти полностью приватизированной и разделённой на отдельные компании нефтянки. Зато газовый монополист стал локомотивом утверждения в России рентоориентированной, государственно-монополистической модели экономики в годы правления Путина. Рента без роста – этой простой фразой легко описать всю суть путинской экономической системы.

Итоги 50 лет: где мы сейчас

Если брать за точку отсчёта формирования российской нефтегазовой отрасли в её современном виде (с основным центром нефтегазодобычи, расположенным в Западной Сибири) условный 1970-й год, то по итогам примерно полувека можно сделать следующие основные выводы о сложившейся за этот период роли нефтегазового сектора в политико-экономической системе страны:

- Сектор изначально строился целевым образом как генератор и поставщик ренты, с заданной заранее гипер-централизованной системой управления, которая была немного ослаблена в 1990-е, но оказалась быстро восстановлена по итогам пост-рыночной консолидации и новой волны огосударствления.
- Масштаб извлекаемой государством ренты существенен даже в условиях невысоких по современным меркам цен на нефть. В 2020 году, когда средняя цена нефти Urals составила чуть менее $42 за баррель, доля основных доходов от нефтегазового сектора в структуре доходов федерального бюджета составила 27%, консолидированного – 13%. В 2014 году, когда цены на нефть превышали $100 за баррель, – 51 и 28% соответственно.
- Помимо выплат в бюджет, значительная часть ренты остаётся в распоряжении компаний. Согласно финансовой отчетности «Роснефти», свободный денежный поток компании в 2020 году составил $6,2 млрд, в 2019 (когда цены на нефть были выше) – $14,5 млрд. У «Лукойла» – $4,0 и $10,8 млрд соответственно. «Сургутнефтегаз», третья в России по объёмам добычи нефтяная компания, за годы накопил на своих счетах своего рода «частный стабфонд» объёмом примерно $50 млрд.
- Конкуренция в нефтегазовом секторе разгромлена. 75% объёмов добычи нефти и более 80% мощностей нефтепереработки контролируются четырьмя крупнейшими нефтяными компаниями («Роснефть», «Лукойл», «Сургутнефтегаз», «Газпром нефть»). Сектор малых нефтедобывающих компаний фактически уничтожен. Ещё более высокая концентрация в добыче природного газа, где кроме трёх крупнейших производителей, аффилированных с властями – «Газпрома», «Роснефти» и «Новатэка», – фактически нет других игроков. Это резко контрастирует с теми же США, которые намного опережают Россию по объёмам добычи нефти и газа, но где нет ни намека на подобную концентрацию производства: крупнейшие нефте- и газодобывающие компании контролируют не более 3-4% от общенациональной добычи, высокая конкуренция наблюдается также в нефтепереработке и сбыте нефтепродуктов.

- В России наблюдается очевидное сращивание гигантов нефтегазовой индустрии и политического класса. Президент Владимир Путин постоянно лично участвует в решении важных вопросов функционирования и развития нефтегазового сектора, а ключевые функционеры нефтегазовой отрасли – Игорь Сечин, Алексей Миллер, Вагит Алекперов, Геннадий Тимченко, Леонид Михельсон, Владимир Богданов – традиционно занимают топовые позиции в рейтингах самых влиятельных россиян (по версии журналов Forbes или GQ).

В прессе и аналитических материалах фигурируют довольно скромные оценки вклада нефтегазового сектора в российский ВВП (в районе 10%), на которые обычно опираются те комментаторы, которые пытаются донести мысль о «не слишком высоком» влиянии нефтегазового сектора на политико-экономическую систему страны. Однако ещё в 2000-е ряд аналитиков показывал, что такие низкие цифры являются результатом искажающего воздействия трансфертного ценообразования (значительная часть добавленной стоимости, формируемой нефтегазовым сектором, отражается в статистике как торговые операции), а скорректированные оценки могут дать совершенно другую долю нефтегазовой промышленности в ВВП – около 25% («Доля нефти: Потёмкинский ВВП. – Краткий отчет Всемирного банка по экономике России», «Ведомости», 2004, https://iq.hse.ru/news/177743850.html). С учётом этого точно оценить реальный вклад нефтегазовой отрасли в ВВП сложнее, но, скорее всего, он ближе к коридору в 20-30%, чем к официальным 10%.

В топ-15 крупнейших российских компаний по выручке РБК-500 пять позиций занимают нефтегазовые, причём первые три строчки в рейтинге с большим отрывом (выручка в 7-8 трлн рублей в 2020 году против 3,3 трлн у Сбербанка, занимающего 4-е место, и выручке в 1-2 трлн рублей в год у компаний, занимающих места с 6-го по 15-е) занимают «Роснефть», «Газпром» и «Лукойл».

Итак, роль нефти и газа в российской экономике гипертрофированно велика и служит важным определяющим фактором, формирующим всю политико-экономическую систему. Однако захватить командные высоты, коррумпировать политиков и погрузить страну в болото нефтяного проклятия наш нефтегаз смог, а вот создать работоспособную модель развития и прогресса, адекватную требованиям XXI века, – нет:

- Несмотря на огромные прибыли, российские нефтегазовые компании по-прежнему глубоко зависят от импорта передовых технологий (см. «Нефть под санкциями: как Россия лишается будущего», Forbes Россия, https://www.forbes.ru/biznes/358617-neft-pod-sankciyami-kak-rossiya-lishaetsya-budushchego), десятилетия сверхдоходов не создали стимулов для конвертации нефтегазовых прибылей в технологический прогресс, изменений этой ситуации не просматривается. Российские нефтегазовые компании сталкиваются с огромными трудностями в переходе к работе с такими типами проектов, в которых они не имеют опыта – глубоководный шельф, малопроницаемые пласты (сланцевая нефть).
- В отличие от зарубежных компаний-конкурентов, российские игроки практически не играют глобальной роли, их участие в международных проектах минимально, а там, где оно имеет место, дело ограничивается получением прибыли от индивидуальных проектов (куда смогли войти часто по дружбе с политическим руководством стран типа Венесуэлы или Мозамбика) вместо построения полноценного глобального бизнеса.
- В отличие от крупных международных нефтегазовых корпораций, российские компании не обеспечивают значимого перелива капитала в проекты в области зелёной энергетики: всё это остается преимущественно на уровне риторики, в то время как для их зарубежных конкурентов портфель инвестиций в зелёные проекты и возобновляемую энергетику уже составляет значимую долю в бизнесе.

Следует отметить ещё одну важную особенность: в России довольно редки примеры консорциумов нефтегазовых компаний по разработке месторождений, целые территории отдаются отдельным компаниям в качестве «территории безраздельного владения», где они фактически являются полновластными хозяевами и даже часто контролируют органы вла-

сти и силовые структуры. Известны истории из 1990-х, когда «нефтяные генералы» давали указание не сажать на местных аэродромах в удалённых западносибирских городах самолеты с федеральными чиновниками, которые везли невыгодные им предписания на собрания акционеров (см. «Спецоперация группы “Альфа”», журнал «Профиль», 30.06.1997). Схема работы через консорциумы очень важна – она повышает экономическую мотивацию при реализации проектов, создаёт условия для постоянного обмена технологиями, знанием, лучшими практиками. В России же по факту до сих пор действует советская схема разделения территории между «управлениями по эксплуатации месторождений» – это мало похоже на современный процесс работы с месторождениями, предполагающий высокую степень кооперации между компаниями, и больше похоже на устаревшее натуральное хозяйство.

Фактически в российской нефтегазовой отрасли законсервирована примитивная рентная модель образца 1970-х годов, пусть и с некоторыми элементами модернизационного лоска, привнесёнными реформами 1990-х и начала 2000-х. Сектор был и остаётся генератором сверхприбылей, используемых для политических целей, при этом полноценного качественного развития – технологических прорывов, трансформации национального бизнеса в глобальный, конвертации прибылей в развитие зелёной энергетики – не происходит. Генерируемая рента способствует невероятным масштабам коррупции и удержанию власти архаичным авторитарным режимом, который имеет стабильный источник финансовой подпитки.

В развитых нефтегазодобывающих странах, которые мы упоминали выше в качестве примера иной реальности, где «большая нефть» не становится источником проклятия, коррупции и стагнации, ситуация выглядит совершенно иначе. И развивалась там нефтегазовая индустрия по совершенно иным законам. Давайте посомтриим, как это происходило.

Как избавиться от рентного проклятия. Международный опыт

существуют ли реальные примеры из жизни, показывающие, что существование российского нефтегазового сектора как вечного генератора ренты для бесконечного перераспределения политическим классом со всеми вытекающими из этой модели «прелестями» ресурсного проклятия вовсе не детерминировано, и всё могло бы развиваться совсем иначе? Конечно. В начале доклада мы уже упомянули ряд стран, где наличие крупного и даже очень крупного нефтегазодобывающего сектора не приводит к таким катастрофическим институциональным последствиям, как у нас – США, Канада, Норвегия, Австралия, Великобритания, Нидерланды. История и структура нефтегазовой промышленности этих стран довольно разные, но есть то, что их объединяет, и как раз эти структурные различия предопределяют разницу в магистральном пути развития с нефтегазовым сектором России. Чуть ниже мы вкратце обобщим основные аспекты истории и структуры нефтегазовой отрасли в разрезе отдельных стран, но несколько общих формул таковы:

1. Нефтегазовая промышленность развитых стран создавалась силами частного сектора как распределённая, а не планово-централизованная по заданию КПСС.
2. Драйверами развития были акционерные общества, в основе деятельности которых лежала экономическая логика. Результатом этого стали лучшие стимулы к инновациям и технологическим прорывам, а также экспансионистская модель с активным выходом на другие рынки вместо попытки монополизировать добычу на собственной территории и извлекать ренту.
3. В истории нефтегазовой промышленности развитых стран имели место периоды

консолидации и даже доминирования государственных компаний, но общим трендом сквозь десяти- и даже столетия является тенденция к расширению конкуренции, доступу международного капитала и уменьшению доли государства и государственных компаний.

4. В большинстве случаев политика правительств развитых стран сводилась как раз к защите конкурентной среды от образования нефтегазовых монополий (здесь стоит упомянуть, конечно, хрестоматийный случай принудительного разделения властями США монополии Standard Oil в 1911 году), а в России наоборот – к поощрению нерыночной консолидации для более удобного перераспределения ренты.

5. В тех случаях, где издержки добычи были достаточно низки и приводили к образованию ренты, благодаря публичным институтам – общественному контролю над властью, парламенту, системе сдержек и противовесов – нефтегазовые сверхдоходы не становились добычей политического класса для собственных нужд, а перераспределялись под общественным контролем более справедливым образом в целях удовлетворения общественных благ. Нефтегазовая рента не стала в такой мере корродирующим и коррумпирующим фактором для общественно-политической системы, как в России.

Ниже сделана попытка проанализировать опыт развития нефтяной и газовой индустрии упоминаемых развитых стран. Не было цели сделать детальный исторический анализ происходившего. Мы намеренно обобщили этот опыт, чтобы сделать акцент на наиболее релевантных элементах структурной политики, которые дадут нам подсказку, как стоит действовать России, чтобы её собственный нефтегазовый сектор превратился из административно контролируемого источника ренты в самостоятельную успешную индустрию, ориентированную на решение проблем страны и на развитие.

США

Соединённые Штаты являются абсолютно хрестоматийным примером того, на что способен принципиально иной магистральный путь развития нефтегазовой промышленности – построенный на высокой конкуренции в противовес централизации, без участия государства и без фокуса на ренте как главном смысле существования отрасли. Долгое время США были мировым лидером по добыче нефти. И даже уступив первое место в конце 1970-х СССР, а затем Саудовской Аравии (в начале 90-х благодаря крупномасштабному отраслевому кризису, спровоцированному чересчур скороспелыми усилиями КПСС с целью выжать максимум добычи из нефтяных месторождений, СССР/Россия уступили пальму первенства саудитам), США блестяще вернули себе положение мирового лидера уже в 2014-м году благодаря сланцевой революции. Хотя Америка кратно отстаёт от России и Саудовской Аравии по доказанным запасам нефти, она сильно опережает их по эффективности использования имеющихся запасов.

Автор этих строк убежден, что корневая причина исторического успеха США кроется в рано принятом политическом решении стратегической важности – о недопустимости формирования монопольной структуры нефтяной промышленности.

В 1911 году Верховный суд США по итогам рассмотрения исторического дела Standard Oil Co. of New Jersey v. United States принял решение о принудительном разделении рокфеллеровской Standard Oil на основе антитрестовского закона Шермана 1890 года.

Standard Oil, созданная в 1970 году Джоном Рокфеллером и Генри Флаглером, не скрывая, стремилась к монополизации нефтяной индустрии в Северной Америке как к своей главной стратегической цели. Решение о принудительном разделении Standard Oil сломало исторический тренд на монополизацию отрасли и больше никогда не позволило воссоздать здесь монополию. Глядя на ситуацию далеко за пределами нефтегазовой специфики, стоит отметить, что историческая роль антитрестовского закона Шермана 1890 года в дальнейшем становлении США как наиболее конкурентоспособной экономики мира в XX веке сильно недооценивается: неукоснительное соблюдение принципов рыночной конкуренции

является главной движущей силой постоянного повышения производственной эффективности и главным драйвером инноваций. Чуть ниже мы скажем несколько слов о том, как это выглядит применительно к нефтегазовому сектору.

А в целом по итогам более чем ста лет, прошедших с момента принудительного разделения Standard Oil, структура нефтяного сектора в США впечатляюще конкурентна: крупнейшие производители, Chevron и Exxon, добывают менее 5% от общенациональной нефтедобычи каждый, а первая пятёрка – Chevron, Exxon, EOG Resources, Conoco, Anadarko – всего около 19% (расчёты автора по данным отчетов компаний). Такая же ситуация в добыче природного газа: самая крупная газодобывающая компания EQT Corp. производит 4,5% газа в США, а топ-5 крупнейших компаний в сумме чуть более 15% от общенациональной газодобычи (https://www.statista.com/statistics/244505/leading-natural-gas-producers-in-the-us-based-on-production-volume/). России такой уровень конкуренции в нефтегазе и не снился.

Этот фактор имеет важнейшее значение, так как именно конкуренция традиционно делала США пионером в области технологических инноваций в нефтегазовом секторе – здесь Америка не имеет себе равных. Освоение шельфа, потом глубоководного шельфа, позже сланцевая революция – все эти тренды поставили крест на разговорах второй половины XX века о «пиковой нефти», теперь вопрос о пике нефтедобычи в принципе не стоит, поскольку бурное развитие технологий сделало возможным эффективную добычу огромных ресурсов, прежде считавшихся неэкономичными для разработки.

Сравните с технологической отсталостью и ленью российских нефтегазовых компаний: в 2000-2020 годах Россия суммарно получила $4 трлн 135 млрд от экспорта нефти, газа и продуктов их переработки, но нигде в списках владельцев передовых нефтегазовых технологий мы не значимся. Секторальные санкции США и ЕС против России, введённые в 2014 году, очень чётко обозначили: без импорта технологий и оборудования с такими сферами, как добыча нефти и газа на шельфе или из малопроницаемых пластов (tight oil, или та самая пресловутая сланцевая нефть) мы не справимся. Непонятно, куда делись $4 трлн доходов – они точно не пошли в технологическое развитие. Пример США как раз показывает, как это должно происходить: американские нефтегазовые компании использовали внезапные сверхдоходы для быстрого технологического рывка и вышли в мировые лидеры по добыче нефти и газа, в то время как Россия осталась глубоким импортером технологий.

Конкуренция – ключ к пониманию причины этих различий. Именно она создает стимулы для постоянного снижения издержек через инновации. При входе на нефтегазовый рынок американские производители нефти и газа хорошо понимают: они смогут удержать конкурентные позиции только за счет постоянного технологического и управленческого совершенствования, иначе конкуренты их просто выдавят. Чтобы их опередить, надо всё время выходить на новые горизонты, которые ещё никто не осваивал. Например, бурить глубоководный шельф – до 1970 года этого практически никто не делал, а сегодня на глубоководном шельфе добывают около 10% нефти в мире, и пионерами в его освоении стали именно американские компании. Миллионы лет залежи нефти и газа оставались скрытыми от глаз человека на шельфе Кипра и Израиля, в 2000-е американская Noble Energy открыла там месторождения Афродита и Левиафан – и теперь эти страны больше не считаются тотально зависимыми от импорта энергоресурсов. Или освоить сланцевые залежи в США – они были известны десятилетиями, но только технологические прорывы и экономические модели 2000-х годов позволили обеспечить их коммерчески выгодную разработку, ставшую известной как сланцевая революция.

Многие эксперты верно оценивают сланцевую революцию как чисто американский феномен – сочетание частной инициативы, высокой конкуренции и большой доли средних и малых компаний, готовых брать на себя риски технологических прорывов ради того, чтобы получить «приз», создало стимулы к инновациям и риску, которых невозможно ожидать от неповоротливых крупных компаний в странах, где предпочитают «национальных чемпионов» (см., например, The Shale Oil Boom: A U.S. Phenomenon, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, https://www.belfercenter.org/publication/shale-oil-boom-us-phenomenon). Сланцевая революция смогла пережить падение цен на нефть в 2014-2020 годах благодаря всё новым и

новым инновациям – бурению разнонаправленных горизонтальных скважин с одной и той же буровой площадки вместо нескольких, супер-фрекингу и другим технологиям, которые не использовались даже на ранней стадии сланцевой революции и появились лишь позже, в процессе дальнейшей конкуренции.

Ещё одним важным фактором является отсутствие боязни иностранных инвестиций: иностранные компании (BP, Shell, Equinor/Statoil) добывают довольно крупные объёмы нефти и газа в США, ряд крупнейших нефтеперерабатывающих компаний контролируется иностранцами (Motiva Саудовской Аравией, Citgo – Венесуэлой).

Если обобщить, то нефтегазовая индустрия США обладает целым набором важных конкурентных преимуществ: отсутствием участия государства в управлении компаниями, высоким уровнем конкуренции, свободным участием иностранных инвесторов, активной антимонопольной политикой государства, которые и позволили сформировать нефтегазовый сектор мечты, ставший однозначным мировым лидером, с которого хочется брать пример.

Ещё один момент – выстраивание отношений с государством и коррупция в политической системе страны, связанная с нефтяными деньгами. Этот фактор в США, безусловно, присутствует: Big Oil обладает значительным политическим влиянием, прежде всего на политиков от Республиканской партии. Это часто приводит к неприятным последствиям, в том числе институционального свойства – например, при президенте Дональде Трампе совершили беспрецедентный шаг и вышли из Инициативы прозрачности добывающих отраслей (Extractive Industries Transparency Initiative), глобального стандарта прозрачности управления нефтегазовыми ресурсами (U.S. Withdraws From Anti-Corruption Group's Oil And Petroleum Rules, https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/11/03/561908947/u-s-withdraws-from-anti-corruption-oil-and-petroleum-group). Вместе с тем, учитывая развитые демократические институты, конкурирующие политические силы постоянно выносят на поверхность попытки закулисного лоббизма со стороны «большой нефти», один из последних примеров – «Нефтяникам США пригрозили допросом в конгрессе из-за слов лоббиста» (https://amp.rbc.ru/rbcnews/business/03/07/2021/60e008a29a794782a5f25ef1).

Помимо этого – и это важный аспект с точки зрения полезного опыта для России – в США действует закон о лоббизме (The Lobbying Disclosure Act of 1995), который обязывает раскрывать схемы лоббирования конкретных интересов и создаёт для общественности возможность отслеживания корпоративных трат на лоббирование. Такое законодательство в России напрочь отсутствует. В целом, как отмечалось выше, США занимают достаточно высокие позиции в Индексе ресурсного управления – хотя и проходят по категории «есть поле для улучшений».

Канада

Канадская нефтяная отрасль в конце XIX – начале XX века также создавалась как полностью частная и поначалу демонстрировала тенденции к монополизации, как и вся нефтяная промышленность раннего периода: крупнейшая частная компания Imperial Oil слилась с рокфеллеровской Standard Oil в 1895 году. Однако в итоге национальной монополии не сложилось, как и не удалась попытка сформировать национальную нефтяную компанию. Созданную в 1975 году государственную Petro-Canada приватизировали в 1991 году, окончательно государство вышло из её капитала в 2000-е. Сегодня в канадском секторе нефтедобычи функционируют десятки компаний, из которых 20 – достаточно крупные, причём ни одна из них не имеет доминирующего положения в отрасли. Крупнейшая компания Canadian Natural Resources Ltd. добывает менее 14% от общенациональной добычи, топ-5 крупнейших компаний – 43% (KPMG Daily Oil Bulletin). Значительно присутствие иностранного капитала: например, крупнейшие нефтяные компании Imperial Oil и Shell Canada контролируются иностранными инвесторами (Exxon и Royal Dutch Shell соответственно).

В газовой индустрии похожая ситуация: нет госкомпаний и доминирующего игрока, крупнейшая компания добывает менее 9% от общенациональной добычи, топ-5 крупнейших компаний – всего 28% (KPMG Daily Oil Bulletin).

Что касается распределения нефтегазовой ренты, то в федеративной Канаде система распределения налоговых платежей от нефтегазовой отрасли построена таким образом, что две трети нефтегазовых доходов поступают в региональные бюджеты – в 2000-2018 годах эта

цифра составляла 62% (The energy sector's revenues to Canadian governments 2000–2018, Canadian Energy Centre, https://www.canadianenergycentre.ca/672-billion-the-energy-sectors-revenues-to-canadian-governments-2000-2018/). Такая система является очевидным следствием изначально сильного федерализма в канадской политической системе. Для сравнения: в России сейчас 100% нефтегазовых налогов поступают в федеральный бюджет, добывающие регионы не получают от нефти и газа ничего. Более распределённая и законодательно запрограммированная система поступления нефтегазовой ренты государству, как мы видим на канадском примере, способствует уменьшению политического влияния нефтегазовой ренты на федеральном уровне и снижению концентрации ренты в руках отдельных игроков.

Норвегия

Структура нефтегазового сектора Норвегии внешне максимально среди развитых стран напоминает российскую: здесь около 70% добычи нефти и газа контролирует компания Equinor, до 2018 года известная под названием Statoil. На этом общие черты заканчиваются. Генезис норвежской нефтегазовой отрасли был совсем иным, пусть по хронологии история развития очень похожа на СССР/Россию. Крупнейшие нефтегазовые месторождения, которые вывели Норвегию в лидеры мирового рынка, были открыты начиная с конца 1960-х и выведены на масштабные объёмы добычи в 1970-е. Однако развивалось всё это иначе, чем у нас. Первое крупное норвежское месторождение Ekofisk было открыто американской Phillips в 1969 году, государственный Statoil был создан в 1972-м и получил операторские права на своё первое крупное месторождение, Gullfaks, только в 1981 году.

То есть не было ситуации, что правительство учредило государственную нефтегазовую компанию, которой по определению доставались все ресурсы (как в петрогосударствах третьего мира и в России). Statoil был вынужден утверждаться в открытой конкурентной борьбе, в конкуренции и кооперации с крупными международными нефтегазовыми гигантами. Естественно, никаких принудительных отъёмов активов у частных и иностранных владельцев (как это было у нас с ЮКОСом, Сахалином-2, «Башнефтью» и многими другими) в Норвегии и близко не было – эта страна традиционно уважала права иностранных инвесторов. Statoil также активно занимался международной экспансией своего бизнеса, и в 2020 году более 17% добытых компанией углеводородов пришлось на зарубежные проекты.

Помимо этого, с принятием нефтяного законодательства и созданием Statoil и государственного Норвежского нефтяного директората в 1972 году были утверждены особые правила прозрачности деятельности нефтегазовой госкомпании и нефтегазового государственного агентства, предусматривавшие стандарты публикации информации, ежегодную отчётность перед парламентом и так далее. В 1990 году был создан государственный глобальный пенсионный фонд (Government Pension Fund Global, или Oljefondet – нефтяной фонд), куда автоматически отчисляется сверхприбыль от нефти и газа, лишая политиков соблазна «порулить» ей. Норвежский глобальный пенсионный фонд сегодня является крупнейшим инвестором в мире с капиталом более $1,3 трлн, он контролирует примерно 1,4% мирового акционерного капитала. В последнее время руководство фонда проводит политику диверсификации активов, отказываясь от вложений в компании, добывающие ископаемое топливо, и вкладывая средства в зелёную энергетику и технологии будущего.

Что касается прозрачности и подотчётности общественности, то самой яркой иллюстрацией здесь может служить пример Mongstad Scandal 1987-1988 годов, когда всё руководство и совет директоров Statoil были вынуждены подать в отставку из-за мизерного по российским масштабам кейса. Речь шла о перерасходе средств на строительство нефтеперерабатывающего завода в Монгстаде. Перерасход составил около $1,2 млрд против ранее утвержденной сметы – причём большая часть этих средств была, как позже выяснилось, обычным перерасходом (рост смет по ходу строительства в нефтегазовых проектах – обычное дело), а вовсе не воровством.

Нынешний размер капитала норвежского глобального пенсионного фонда свидетельствует, что Норвегии удалось найти убедительную схему автоматической аккумуляции нефтегазовой ренты для целей общественного блага, чтобы она не доставалась политикам и владельцам нефтегазовых компаний для произвольного

перераспределения. Прозрачность и развитые демократические институты сыграли тут ключевую роль. Как отмечалось выше, Норвегия имеет наивысшие позиции в международном Индексе ресурсного управления, оценивающем качество использования страной своих природных ресурсов с точки зрения роста благосостояния её граждан (https://api.resourcegovernanceindex.org/system/documents/documents/000/000/333/original/2017_Resource_Governance_Index.pdf?1623751877).

Австралия

В конце 1960-х годов Австралия практически не добывала ни нефти, ни газа. За минувшие десятилетия усилиями большого числа частных компаний (в Австралии нет ни нефтегазовых госкомпаний, ни частных отраслевых монополистов), в том числе иностранных инвесторов, страна смогла выйти на уровень добычи нефти, который в начале 2000-х составлял 0,7-0,8 млн баррелей в сутки, сегодня – около 0,5 млн баррелей (как подчёркивалось выше, это 30-е место по добыче нефти в мире). С добычей природного газа всё гораздо интереснее: Австралия сумела стать мировым лидером по производству и экспорту сжиженного природного газа (СПГ), хотя ещё 20 лет назад производила небольшие его объёмы, а сегодня стала крупнейшим экспортером СПГ и обогнала по этому показателю Катар (https://www.climatecouncil.org.au/australia-worlds-largest-gas-exporter/). Частные компании, открытый доступ для иностранных инвесторов – все эти факторы, безусловно, способствовали тому, что Австралия вышла на заметные позиции в мире по производству нефти и газа, хотя 50 лет назад вообще отсутствовала на этом рынке.

Любопытна история с государственным изъятием ренты. В Австралии действует довольно простой и понятный рентный налог на нефтегазовую отрасль – Petroleum Resource Rent Tax (PRRT), взимаемый на основе закона, принятого в 1987 году. Он облагает сверхприбыли от добычи и продажи нефти по ставке 40% в пользу федерального правительства. Однако в последнее время PRRT подвергается резкой критике из-за массовой раздачи компаниям налоговых льгот на новые проекты, раздаются призывы упростить налогообложение австралийского нефтегаза – лишь несколько проектов платят PRRT по полной ставке (ABC News, Tax credits for oil and gas giants rise to $324 billion, https://www.abc.net.au/news/2019-04-01/tax-credits-for-oil-and-gas-giants-rise-to-324-billion/10959236). Как говорится, нет предела совершенству – но ясно, что все эти дискуссии ведутся в рамках открытой дискуссии, свободного общества, конкурентной прессы, свободного парламента и так или иначе решение найдётся. Сегодня в Австралии всё громче слышна критика правительства за чрезмерное потакание нефтяным компаниям в плане налоговых льгот. Услышать такое в России сейчас невозможно.

Великобритания

Нефтегазовая траектория Великобритании очень похожа на норвежскую – здесь практически не добывали нефть и газ до 1970-х годов, до открытия месторождений в Северном море – и в чём-то на российскую, так как освоение североморских месторождений в 1970-е происходило более или менее одновременно с месторождениями Западной Сибири. Однако Великобритания не испытала ничего похожего на производственный кризис в нефтедобывающей промышленности СССР/России 1988-1994 годов (тогда, напомним, российская добыча нефти упала примерно вдвое, от СССР в наследие остались нерабочие обводнённые месторождения).

В 1979 году правительство Маргарет Тэтчер продало контроль в главной национальной нефтедобывающей компании British Petroleum (BP) и окончательно избавилось от акций BP в течение 1980-х. К 1985 году, моменту начала резкого падения мировых цен на нефть, добыча нефти в Великобритании выросла на две трети к уровню 1979 г., впоследствии скорректировавшись в период низких цен лишь менее чем на 30% и возобновив рост уже с 1992 года – гораздо раньше, чем нефтяная индустрия России. На пике, в районе 2000 года, Великобритания добывала около 3 млн баррелей нефти в сутки (150 млн тонн в год), после чего началось падение добычи вследствие естественного истощения североморских месторождений.

Помимо приватизации, которая явно пошла британской нефтяной промышленности на пользу, стоит отметить и тот факт, что сама BP к моменту открытия североморских месторождений уже имела большой опыт работы в международных проектах, для реализации которых, собственно, она и была основана ещё в начале XX века. Опустим здесь историю для краткости, но к

1970-м годам, когда в Великобритании началась масштабная добыча нефти, BP подошла одним из крупнейших мировых нефтяных игроков с десятилетиями опыта. То есть хотя государство и владело там большой долей, развитие компании осуществлялось на открытом международном рынке, в условиях жёсткой конкуренции. Важный момент: к освоению британского североморского шельфа было допущено большое число иностранных компаний.

В ходе развития британского нефтегазового сектора были и серьёзные ошибки – например, политика запрета экспорта природного газа и обязательной продажи добываемого на шельфе газа компании British Gas для поставок на внутренний рынок Великобритании. Когда эти ограничения были отменены, добыча природного газа начала резко расти и на рубеже конца 1990-х – начала 2000-х годов превысила уровень в 100 млрд кубометров в год, утроившись по сравнению с уровнем середины 1970-х.

Нидерланды

История нидерландской газодобычи (нефти эта страна добывает мало) началась с 1960-х годов с освоения одного из крупнейших в мире газовых месторождений, Гронингенского. Впоследствии дополнительные объемы добычи дали газовые месторождения в голландском секторе Северного моря. Голландия до последнего времени оставалась третьей крупнейшей газодобывающей страной в Европе после России и Норвегии (лишь с 2017 года уступив 3-е место Великобритании).

История разработки Гронингенского месторождения и в последующем североморского шельфа во многом похожа на историю развития нефтегазодобычи в Великобритании. Важную роль играли международные инвесторы, а также англо-голландская нефтегазодобывающая компания Royal Dutch Shell, специально созданная в начале XX века как конкурентный противовес рокфеллеровской Standard Oil и к моменту открытия Гронингенского месторождения превратившаяся в крупнейшего международного нефтегазового игрока с огромным опытом. Кстати, Гронингенское месторождение Shell разрабатывает совместо с Exxon, ключевой правопреемницей Standard Oil – важный пример кооперации между крупными отраслевыми игроками, о которой говорилось выше.

Как и в Великобритании, развитие углеводородного сектора в Нидерландах осуществлялось силами частных инвесторов при активном участии международного капитала, прежде всего опытных глобальных игроков, и без участия государства.

«Голландская болезнь»

Говоря о Нидерландах (а также о Великобритании и Норвегии, чьи экономики испытали схожие эффекты в результате освоения нефтегазовых месторождений Северного моря), нельзя не вспомнить о пресловутой голландской болезни, по поводу которой в экономическом мире было много шума. Начиная с 2000-х было модно использовать этот термин применительно к России. Суть в том, что после начала масштабного экспорта природного газа с Гронингенского месторождения в 1960-е и 1970-е годы экономика Нидерландов испытала большой внешний приток валютных доходов и столкнулась с укреплением собственной валюты, что, в свою очередь, привело к удорожанию издержек обрабатывающих производств и снижению конкурентоспособности экономики. В 1977 журнал The Economist впервые вбросил в публичную дискуссию термин «голландская болезнь», который и по сей день используется как разновидность понятия «ресурсное проклятие» – раз есть сырьевой экспорт, значит, для экономики это плохо.

Оглядываясь назад, можно сказать, что никаких долгосрочных эффектов на конкурентоспособность экономики Нидерландов голландская болезнь не оказала. Кратковременные эффекты описанного выше типа были, однако сегодня Нидерланды – одна из наиболее конкурентоспособных экономик мира, занимают 4-е место в Индексе глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (см. выше). При этом газа там до последнего времени добывали примерно столько же, сколько и в 1977 году – лишь в последние годы добыча заметно упала из-за истощения североморских месторождений. Благодаря развитым рыночным и политическим институтам Нидерландам удалось переварить последствия голландской болезни, она не стала сдерживающим фактором для национальной конкурентоспособности. Похожая ситуация с Великобританией и Норвегией, которые также занимают высокие позиции в рейтинге глобальной

конкурентоспособности (см. выше).

Нельзя сказать, что эти страны совсем не испытывают проблем – например, в Норвегии очень дорого жить, а в Великобритании растёт разрыв в уровне жизни и экономическом развитии между богатым югом и промышленным севером (The great divide. Economically, socially and politically, the north is becoming another country, The Economist, https://www.economist.com/britain/2012/09/15/the-great-divide). Однако британские проблемы, как отмечают многие экономисты, в частности нобелевский лауреат Пол Кругман (https://krugman.blogs.nytimes.com/2016/10/11/notes-on-brexit-and-the-pound/), связаны не с нефтью, а с притоком внешнего капитала в Лондон, превратившийся в главный мировой финансовый центр.

Таким образом, мы видим примеры стран – в том числе давших имя пресловутой голландской болезни, – которые оказались в состоянии успешно преодолеть последствия нефтяного проклятия, которое у нас многие воспринимают чересчур детерминировано.

Как избавиться от рентного проклятия в нашем собственном доме, не изобретая велосипед

Осмысливая вышесказанное, легко сформулировать то, что мы видим в качестве основных трендов в СССР/России в последние полвека, но чего нет (даже в приближённой степени) в нефтегазовой индустрии таких стран, как США, Канада, Норвегия, Австралия, Великобритания, Нидерланды. Это три основные проблемы:

1. Сращивание нефтяной индустрии и политического класса;
2. Низкая конкуренция в нефтегазовой отрасли, чрезмерная концентрация рентных доходов;
3. Лёгкая доступность рентных доходов для административного дележа.

Если внимательно перечитать наш экскурс в историю российского нефтегаза, станет совершенно ясно, что все эти свойства – не результат какой-то аномалии или девиации, когда мы, блуждая, зашли куда-то не туда. Всё это неотъемлемые свойства задумывавшейся КПСС целевой рентно-перераспределительной модели нефтяной промышленности, которая претерпела некоторые изменения в 1990-е, но оказалась настолько привлекательной для коррумпированной элиты нового поколения, что легко соблазнила всю страну.

Давайте попробуем сформулировать нехитрый набор мер на основании анализа международных лучших практик (best practices), которые могли бы разорвать порочный круг перечисленных выше проблем.

Демонополизация и конкуренция

В России более 2000 нефтяных месторождений (и ещё на 270 добывается газовый конденсат, по сути та же нефть) и около 180 тысяч эксплуатационных нефтяных скважин, нефть добывается в трех десятках субъектов Российской Федерации. Совершенно непонятно, почему при такой распределённой структуре нефтедобычи она должна быть сосредоточена под контролем 4-5 крупных компаний. Вот как выглядит структура нефтедобычи в сегодняшней России:

Доли нефтяных компаний в добыче нефти в России

	Доля в общенациональной добыче нефти в 2020 году, %
Компании под прямым контролем государства, в т.ч.:	52 %
Роснефть	37 %
Газпром нефть	8 %
Газпром	5 %

Славнефть	2 %
Компании, связанные с государством, в т.ч.:	18 %
Сургутнефтегаз	11 %
Татнефть	5 %
Новатэк	2 %
Частные компании*, в т.ч.:	Менее 30 %
Лукойл	14 %
Русснефть	1 %

** - включая операторов СРП и более мелкие частные компании*

С учётом того, что не менее 70% нефтедобычи сегодня сосредоточено в руках компаний, прямо контролируемых государством или косвенно с ним связанных («Сургутнефтегаз», «Татнефть», «Новатэк» де-факто контролируются лицами, близкими к высшим эшелонам власти), осуществление быстрой демонополизации сектора нефтедобычи представляется несложным делом. Эта сверхконцентрация контроля является искусственной конструкцией: в составе той же «Роснефти» действует более 30 отдельных нефтедобывающих предприятий, которые сами по себе тоже могут быть легко разукрупнены.

В начале 2000-х при составлении плана реформы российской электроэнергетики (в этой части план в итоге оказался провален, так как реформаторы закрыли глаза на последующий передел рынка и консолидацию активов) был применён весьма интересный опыт формирования будущей структуры конкурентного рынка с учётом индексов рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана – эту модель можно применить и при формировании целевой структуры будущих нефтяных компаний.

Часто в дискуссии о демонополизации можно услышать тезис о том, что «маленькие» нефтяные компании якобы будут неконкурентоспособными. Здесь важно учитывать, что компании с объёмом добычи около 20 миллионов тонн нефти в год являются вовсе не маленькими, а весьма крупными игроками - например, «Татнефть» с годовой добычей нефти 26 миллионов тонн занимает 751 место в рейтинге крупнейших публичных компаний мира Forbes Global 2000 (https://www.forbes.com/lists/global2000/). Таких компаний в России может в итоге сложиться несколько десятков, до 50-60 – вот это будет действительно высокий уровень конкуренции.

В целом структура нефтяной индустрии должна стремиться не к укрупнению, которое несёт в себе только риски монополизации и превращения сектора в источник постоянного передела ренты, а наоборот – к поддержанию постоянного высокого уровня конкуренции, которая будет создавать стимулы к росту производительности и технологическому развитию, а также к международной экспансии. Хотите укрупняться ради международной конкурентоспособности? Пожалуйста, идите на мировой рынок и прирастайте активами там – не надо делать российский рынок заложником вашей демагогии о «мировой тенденции к концентрации активов», за которой следует просто монополизация, и больше ничего.

Кто будет владельцами новых нефтяных компаний? Прежде всего нужно будет допустить на рынок широкий круг институциональных инвесторов – частных инвестфондов, пенсионных фондов, – а также международных инвесторов. Если посмотреть на структуру собственности крупных публичных компаний мира, вы не увидите там такого, чтобы единоличным собственником был многолетний гендиректор – как правило, в структуре собственности доминируют профессиональные инвестиционные и часто пенсионные фонды, для которых вложения средств инвесторов в акции – способ получения гарантированного дохода. В будущей российской нефтянке очень важно уйти от модели контроля над отраслью со стороны узкого круга отраслевых и политических инсайдеров и сделать эту систему собственности максимально открытой для широкого круга рыночных игроков. Очень важно также, чтобы пенсионные фонды получили доступ к капиталу новых нефтяных компаний – тогда нефтяные прибыли станут работать на укрепление пенсионной системы вместо обогащения узкого круга лиц, захвативших контроль над монопольной рентой.

Активный приход международных инвесторов в капитал российских нефтяных компаний тоже очень важен. Фактическая блокада вхождения международных нефтяных компаний на российский рынок в 1990-е годы, ставшая результатом сговора российских нефтяных компаний с властями сильно, подорвала конкуренцию и способствовала быстрой дальнейшей монополизации сектора. Этот фактор отмечали в уже упомянутой выше работе аналитики OECD

Рудигер Аренд и Уильям Томпсон (Realising the Oil Supply Potential of the CIS. The Impact of Institutions and Policies, Rudiger Ahrend and William Tompson, OECD, 12 Jun 2006, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/realising-the-oil-supply-potential-of-the-cis_860836424628).

В будущем будет крайне важно проводить жёсткую политику контроля слияний и поглощений в нефтяной промышленности – по модели описанной выше антитрестовской политики США. Попытки ползучей ремонополизации сектора должны жестко пресекаться – как уже говорилось выше, если хотите наращивать масштаб своего бизнеса, идите за экспансией на международный рынок. Желающие монополизировать сектор очень быстро начнут разговоры об «эффекте масштаба» и «мировых трендах на рост концентрации», и на это должен быть очень четкий антимонопольный ответ. Каким образом такие благостные разговоры трансформируются в примитивную монополию для выкачивания и передела ренты, мы наблюдаем последние 20 лет.

Другой инструмент – запрет на установление единоличного контроля над крупными нефтяными месторождениями со стороны отдельных компаний и введение требования об обязательной эксплуатации крупных месторождений только консорциумами компаний, где никому из участников не может принадлежать доля выше 25-30%. Это предотвратит приватизацию целых регионов нефтедобычи отдельными компаниями. Кроме того, консорциумы будут способствовать более быстрому и эффективному обмену опытом между участниками рынка и оптимизации технологических, управленческих и финансовых решений по отработке месторождений. В условиях старения и роста выработанности основных российских нефтяных месторождений этот фактор, наряду с высокой конкуренцией, будет очень важен с точки зрения повышения производительности и эффективности нефтяного сектора – в отличие от нынешней «крепостной» модели, когда целые территории и крупные месторождения закрепляются за одной-единственной компанией.

Ещё один важный аспект демонополизации нефтяной индустрии - переход от модели вертикально-интегрированных нефтяных компаний (объединяющих добычу нефти, переработку и сбыт), которая в итоге привела к быстрой монополизации отрасли, к модели независимых нефтепереработчиков и игроков сектора downstream (переработка и сбыт). Такие независимые нефтепереработчики, не связанные с нефтедобычей – Valero Energy, Marathon Petroleum, Citgo Petroleum, Motiva Enterprises, – составляют основу деятельности нефтеперерабатывающего сектора в США. Высокий уровень конкуренции в секторе downstream приводит, например, к тому, что в США розничные цены на сопоставимые марки бензина в периоды падения мировых цен на нефть оказываются заметно дешевле, чем в России, где благодаря монополизму удешевления топлива в периоды низких нефтяных цен не происходит. Жёсткий антимонопольный контроль концентрации необходим и в нефтепереработке, и в розничном сегменте нефтебаз и АЗС для недопущения монополизации этого сектора рынка.

В последние годы приходилось слышать о том, что конкурентную модель труднее реализовать в газовой отрасли в связи с более высокой концентрацией запасов в крупных месторождениях. Действительно, при том, что в России газ добывается на более чем 1400 месторождениях (данные Минприроды России, «Государственный доклад о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2019 году»), почти 60% добычи обеспечивают 11 крупнейших месторождений. Тем не менее:

- Эта ситуация быстро меняется по мере истощения старых сверхкрупных месторождений и освоения новых регионов добычи, дальше структура добычи будет гораздо более предрасположена к конкурентной структуре газодобывающего сектора;
- Разговоры о концентрации добычи на десятке крупнейших месторождений – увод дискуссии в сторону, так как на этих же месторождениях разбуриваются различные горизонты, самостоятельно разрабатываются отдельные добычные площади (участки) месторождений – часто совершенно разными компаниями-операторами;
- На крупных газодобывающих месторождениях может применяться точно такая же схема об обязательном освоении их консорциумами различных компаний

(с ограничением максимальной доли в консорциуме для одной компании планкой в 25-30%), как была описана выше в отношении нефтяного сектора.

С учётом этого в будущем в структуре газодобычи вполне возможно формирование не менее 30-40 конкурирующих газодобывающих компаний, каждая из которых будет достаточно крупной. Например, «Новатэк» с годовой добычей газа в 77 млрд кубометров сегодня занимает 530-е место в рейтинге крупнейших публичных компаний мира Forbes Global 2000 (https://www.forbes.com/lists/global2000/). Компании масштабом помельче будут находиться в седьмой-восьмой сотне, что означает весьма крупные размеры бизнеса по международным меркам.

В газовой промышленности также необходимо реализовать комплекс мер, которые не были осуществлены в 1990-е, в отличие от нефтянки:

- полностью отделить от добычи и оборота газа трубопроводную систему, создав независимую от участников рынка газотранспортную компанию (а лучше несколько конкурирующих транспортных компаний по маршрутам основных газотранспортных коридоров);
- отделить и полностью коммерциализировать сектор подземного хранения газа (очень важный инструмент влияния на рынок для сглаживания сезонных колебаний: газ закачивается в хранилища летом, когда спрос на него на минимуме, и потом откачивается для увеличения пиковых поставок зимой);
- запретить интеграцию производителей и поставщиков газа с компаниями-операторами «последней мили» газораспределительных сетей среднего и низкого давления.

Создание высококонкурентной среды в нефтяной и газовой промышленности позволит:

- Резко повысить операционную эффективность и производительность в этих отраслях, помогая решить общую задачу экономического роста;
- Ликвидировать модель, при которой несколько крупных компаний являются перманентным центром аккумуляции ренты: прибыль будет распределяться между большим числом собственников, прежде всего институциональных инвесторов и пенсионных фондов, которые будут заинтересованы реинвестировать получаемые дивиденды в новые активы и проекты, а не накапливать средства на счетах, как, скажем, сегодня делает «Сургутнефтегаз» (https://www.interfax.ru/russia/759281).

Файрвол между государством и нефтегазовыми доходами

Как уже отмечалось, ключевой проблемой – и традицией – в отношениях нефтегазовой индустрии с государством является и сращивание отраслевых лидеров с государством, и изначальное целеполагание, основанное на восприятии нефтегазовой индустрии в основном как источника ренты. Чтобы разорвать этот порочный круг, важно добиться как минимум двух вещей:

1. Достаточной степени автоматизма в перераспределении нефтегазовой ренты, чтобы чиновники не имели доступа к её дележу, а все механизмы использования ренты определялись исключительно законом;
2. Принять законодательство о лоббизме по модели США, которое сделало бы все отношения между нефтегазовыми корпорациями и чиновниками прозрачными, а за нарушение принципа прозрачности вводило бы жесткие санкции.

Основными моделями, на которой следует ориентироваться при создании новой системы перераспределения ренты, являются норвежская и канадская. В Норвегии, как уже отмечалось выше, нефтегазовые сверхдоходы зачисляются в глобальный пенсионный фонд, который функционирует не как распределительный механизм, как в России (выплаты пенсий осуществляются из текущих налогов на зарплаты – страховых взносов, уплачиваемых действующими работниками), а как капитализированный фонд-инвестор. Его капитал формируется за счёт нефтегазовых доходов, а затем инвестируется в активы по всему миру, доходы от которых и служат источником выплаты пенсий.

В России давно пора создать новый Пенсионный фонд – фонд-инвестор, который владел бы крупными активами и зарабатывал с них доход, который можно тратить на выплату пенсий. Идея сбалансировать нынешний

Пенсионный фонд налогами на зарплату, которые в России и так одни из самых высоких в мире (по данным ежегодного доклада PwC Paying Taxes, Россия входит в топ-10 стран с самой высокой налоговой нагрузкой на фонд оплаты труда), полностью утопична. Даже после недавнего повышения пенсионного возраста страховые взносы на зарплаты россиян покрывают расходы на выплату распределительных пенсий только на 64% (источник – бюджет Пенсионного фонда России на 2021 год), в дальнейшем эта доля будет снижаться, вновь ставя острый вопрос о дефиците распределительной пенсионной системы.

Формирование нового Пенсионного фонда-инвестора должно осуществляться по следующим принципам:

- Фонд функционирует не как распределительный механизм, а получает в распоряжение капитал, который инвестирует в доходные активы;
- Капитал фонда формируется за счёт передачи в его собственность государственных активов и доходов от продажи имущества (в том числе фонд получит в собственность средства от продажи на рынке пакетов акций новых нефте- и газодобывающих компаний, выделяемых из нефтегазовых монополий);
- В капитал фонда автоматически зачисляются рентные налоги от добычи нефти и газа (сегодня они идут в бюджет и распределяются явочным порядком).

Такой механизм позволит:

- Отделить чиновников и лоббистов от перераспределения нефтегазовой ренты. Вся рента будет автоматически зачисляться в Пенсионный фонд, не будет соблазна направить её на личное обогащение, укрепление политического влияния, скупку активов, ведение войн и т.д.
- Создать механизм конвертации доходов от нефтегазового сектора в развитие зелёной энергетики (аналогично механизму инвестирования, принятому в последние годы норвежским глобальным пенсионным фондом, который фактически вкладывает нефтегазовый капитал в активы, связанные с возобновляемой энергетикой).

Вторая модель, которую имеет смысл использовать – канадская. Как мы говорили выше, в Канаде две трети нефтегазовых доходов поступают в региональные бюджеты (The energy sector’s revenues to Canadian governments 2000–2018, Canadian Energy Centre, https://www.canadianenergycentre.ca/672-billion-the-energy-sectors-revenues-to-canadian-governments-2000-2018/). В России, напомним, 100% природоресурсных налогов идёт в федеральный бюджет, формируя мощный рычаг перераспределения нефтегазовой ренты в руках федерального чиновничества.

Сегодня в России 30 нефтедобывающих и 25 газодобывающих регионов, в перспективе число регионов с активной нефтегазодобычей может увеличиться примерно до 50. Основные объёмы добычи сосредоточены в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком округах, но эти регионы несут и наибольший экологический ущерб от нефтегазовой отрасли, у них иной уровень потребности в инфраструктуре из-за удалённости и климата, чем у более населённых регионов России. Нефтегазодобыча будет всё активнее развиваться в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке – многие восточные регионы страны сегодня практически ничего не получают от того, что стали добывать нефть и газ. Это ненормально. Доля собственных доходов региональных бюджетов в консолидированном бюджете страны – всего 39% (2020 г., Федеральное казначейство).

Передача бюджетам регионов определённой доли природоресурсных налогов будет способствовать не только наполнению региональных и местных бюджетов, но и серьёзной децентрализации ренты – что не позволит использовать её как консолидированный ресурс для укрепления политического влияния и экономической власти. Децентрализация ренты – важнейшее условие ликвидации фактора разлагающего влияния рентных доходов на политико-экономическую систему.

Чтобы понять, как это работало в случае со становлением путинской авторитарной системы, достаточно вспомнить, какую колоссальную роль сыграло принятие в августе 2004 года поправок в Бюджетный кодекс, максимально централизовавших поступления налогов в федеральный бюджет. Это было сделано немедленно после получения «Единой Россией» так называемого «конституционного большинства» в Госдуме по итогам выборов 2004 года. Президент Путин подписал соответствующие поправки о

резкой централизации налоговых поступлений в федеральном бюджете (в том числе о закреплении за федеральным центром 100% нефтегазовых доходов) 20 августа 2004 года (Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.2004 №120-ФЗ). Уже через 24 дня, 13 сентября 2004 года, было объявлено об отмене губернаторских выборов и переходу к назначению губернаторов президентом (между этими событиями произошёл трагический теракт в Беслане) – после того, как губернаторы регионов фактически лишились самостоятельной доходной базы и превратились в функционеров, глубоко зависимых от дотаций Минфина, было делом техники лишить их политической самостоятельности (скорее всего, оба эти действия были изначально взаимосвязаны, таков был план консолидации власти). Напомним, что именно избранные губернаторы были основной политической силой, противостоявшей президенту Ельцину в финальные годы его правления в 1998-1999 годах. Без устранения самостоятельности губернаторов с рисками противостояния с регионами в будущем, скорее всего, столкнулся и Путин.

Таким образом, с учётом демонополизации нефтегазовой промышленности, а также автоматизации и децентрализации механизмов распределения налоговой ренты от нефтегаза мы получим:

- Систему перераспределения прибылей в частном секторе, гораздо менее способствующую аккумулированию ренты у нескольких крупных игроков. Структура собственности будет способствовать быстрому реинвестированию дивидендов множественными собственниками (прежде всего институциональными инвесторами) в развитие, а не накопление ренты с целью конвертации её в политическое влияние и усиление рыночной власти, как сегодня;
- Налоговую систему, которая будет запрограммировано изымать ренту в Пенсионный фонд (условно по норвежской модели) и частично – в бюджеты регионов (по канадской модели), что лишит федеральные власти возможностей произвольного перераспределения ренты в целях усиления политического и экономического влияния. Более автоматический и распределённый, децентрализованный характер рентных доходов бюджета исключит влияние нефтегазовой ренты как главного корродирующего фактора для политико-экономической системы России.

Стимулирование выхода компаний на международный рынок

О стимулировании международной экспансии российских нефтегазовых компаний уже говорилось выше, но на этом стоит остановиться особо. Дело в том, что аргументы бизнеса про «естественный тренд на рост концентрации производства и капитала» не лишены смысла. Мир глобализуется, в глобальной конкуренции побеждают крупные компании – вроде как получается, что нам надо создавать своих крупных игроков, чтобы они были конкурентоспособными на международной арене, а значит, надо дать им поглотить более слабых участников рынка.

Ровно такая логика доминировала в государственной политике в российской нефтедобывающей отрасли в 2000-е: государство смотрело сквозь пальцы на рост рыночной концентрации и даже помогало монополизации сектора, результат у нас перед глазами. Каких-то реальных международных гигантов, которые работали бы по всему миру и являлись генераторами технологического прогресса и новаторских решений, мы не создали – только монополии, которые скрутили в бараний рог внутренний рынок, не пускают в страну конкурентов, слились с политической элитой и эксплуатируют страну, став основой непригодной для будущего системы государственно-монополистического капитализма.

Если посмотреть на те же американские, британские или канадские компании, то контраст очевиден. Дома у них – конкуренция, никто и близко даже не может претендовать на монопольное положение. Зато на мировом уровне нефтегазовые корпорации из этих стран – среди лидеров по выручке и рыночной стоимости. У нас всё наоборот: дома мы задушили всю конкуренцию, но в международном разделении труда «Роснефть» или «Газпром» не присутствуют, и все их масштабы достигнуты только за счёт монополизации внутренней нефтегазодобычи.

Как решить эту проблему? Выше уже говорилось – запретить российским компаниям

монополизацию внутреннего рынка, но активно стимулировать их выход на рынки международные. Будет прекрасно, если вместо захвата отдельно взятых Нефтеюганска («Роснефть») или Сургута («Сургутнефтегаз») наши компании будут активно работать в проектах по всему миру (сейчас такие случаи единичны и невелики по масштабу), осваивать новые технологические горизонты, перенимать передовой опыт в кооперации с крупнейшими международными игроками – так выровняются корпоративные стандарты, появятся стимулы для технологического прогресса.

Государство может помочь экспансии наших компаний – есть широкий спектр инструментов, от международной энергетической дипломатии и помощи в участии в лицензионных раундах по всему миру до, скажем, возврата инвестиционной льготы по налогу на прибыль в 50% при инвестировании капитала в международные проекты (при условии репатриации прибыли, то есть если компании будут платить налоги с доходов от международных проектов в России).

Важно понимать: аппетит компаний к экспансии – это естественно, и если этот пар не выпустить в правильном направлении (международный рынок), то он обязательно прорвётся в виде попыток монополизировать внутренний рынок. А это неприемлемо. Компаниям надо предложить большую сделку: мы всячески поддерживаем вашу экспансию в мире, но не вздумайте монополизировать нефтегазовую отрасль дома, за это последуют жёсткие антимонопольные санкции. Для властей новой России защита интересов внутренних потребителей должна быть высшей ценностью.

Стимулирование перетока капитала в зеленую энергетику

Сегодня крупные международные нефтегазовые компании уже являются самым активным игроком по инвестированию в зелёную энергетику (Forbes, Jun 8, 2021,1, Even Big Oil Is Getting Serious About Renewables, https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2021/06/08/even-big-oil-is-getting-serious-about-renewables-which-clean-energy-stocks-should-you-pick/). Это важный вопрос, в котором мы тоже отстаём от остального мира.

Тут не всё радужно, присутствует и скрытое сопротивление «зеленой революции», и лоббизм традиционного ископаемого топлива, тем не менее лёд в этом плане тронулся – «большая нефть» уже осознала исторический тренд: зелёная энергетика будет играть всё возрастающую роль в мировом энергобалансе, и лучше использовать накопленные нефтегазовые капиталы, чтобы этот тренд оседлать, а не оказаться в хвосте со стремительно теряющим рынки углеводородным бизнесом.

Чтобы понять, насколько крупной индустрией сегодня стала возобновляемая энергетика, достаточно взглянуть на мировые энергобалансы: по данным ежегодного обзора BP Statistical Review of World Energy, в 2020 году доля возобновляемой энергии (без гидроэнергетики) в мировом балансе потребления первичных энергоресурсов впервые в истории достигла 5,7% (ещё 20 лет назад она составляла доли процента), опередив вклад атомной энергетики (4,3%).

Необходимо, чтобы российские нефтегазовые компании активнее шли по пути своих международных конкурентов и обеспечивали перелив капитала в проекты в области зеленой энергетики, в том числе оборудования и технологий для неё. Представляете, какая огромная ниша откроется в мире в связи с появлением новой масштабной возобновляемой индустрии? Все эти ветряки, солнечные батареи, оборудование для геотермальных, приливных электростанций, установки по производству биотоплива – всё это нужно будет производить во всё возрастающих количествах. Вы спрашивали, а что будет производить Россия, «когда закончится нефть»? Да вот же огромный новый открывающийся рынок с большим числом рабочих мест, куда мы просто обязаны выйти, учитывая наши инженерные компетенции!

Нефтегазовые компании должны получить от государства чёткий сигнал: реинвестирование капитала, полученного от добычи и продажи нефти и газа, в проекты в области зелёной энергетики будет всячески поощряться, в том числе освобождаться от налогов. А примитивные бизнес-модели, нацеленные на выкачивание нефтегазовой ренты, обречены в том числе из-за международной политики по борьбе с изменением климата. Налоговые льготы надо давать не на новые месторождения, а на проекты в области возобновляемой энергетики и развития производства оборудования для неё. Пусть диверсифицируют бизнес. Сегодня этого не про-

исходит вовсе: доля возобновляемой энергетики составляет 0,5% в балансе использования первичных энергоресурсов страны, тогда как в мире – 5%, в Евросоюзе 11%, в США 6,2%, в Китае 4,7% (источник: BP Statistical Review of World Energy). Мы отстали от всех – и даже те цифры, которые есть, дают всего несколько проектов типа геотермальной ТЭЦ в Камчатском крае, к которым крупный нефтегазовый бизнес не имеет никакого отношения.

Доходы от нефти и газа должны стать ключевым источником финансирования перехода России к зелёной энергетике, чтобы не отставать от мировых трендов.

Постойте, а как же «конец нефти» и эра зелёной энергетики?

Кстати о зелёной энергетике. Читатели могут задать резонный вопрос: а есть ли вообще смысл в рассуждениях автора с учётом того, что мир ускоренно движется от доминирования ископаемого топлива в сторону той самой зелёной энергетики, которая скоро завладеет миром? Стоит ли вообще всерьёз смотреть на нефтегазовую отрасль, если нефть и газ скоро станут никому не нужны?

Не нужно рисовать слишком розовую картину. Энергетика – исключительно инертная штука, и переход к зелёной энергетике займет десятилетия. Да, на повестке дня довольно быстрая электрификация автомобильного транспорта и переход на электромобили. Но этот процесс будет начинаться с развитых стран, и даже там двигатели внутреннего сгорания не исчезнут минимум до 2040 года, а скорее всего и позже.

Пока нет альтернативы продуктам переработки нефти в качестве топлива для морского и авиационного транспорта (авиация к 2040 году может потреблять до четверти от общего объёма спроса на энергоресурсы со стороны транспортного сектора). Достижение пикового спроса на нефть из-за электромобильной революции немного откладывается – если раньше можно было услышать прогнозы, что это произойдёт чуть ли не в первой половине 2020-х годов, то сейчас среди консенсус экспертного сообщества – что, скорее всего, это будут всё же 2035-2040 годы (https://www.reuters.com/business/energy/pandemic-brings-forward-predictions-peak-oil-demand-2021-04-21/). Плюс падение спроса на нефть после достижения пика вряд ли будет обвальным по описанным выше причинам: скорее всего, траектория будет достаточно плавной. То есть электромобили будут постепенно вытеснять нефть, но значительный спрос на нефть сохранится еще в течение десятилетий.

Совсем другая ситуация с природным газом: многие рассматривают его как важное «переходное топливо» (bridge fuel) к зелёной энергетике из-за существенно более низкого уровня выбросов CO2 и вредных веществ в атмосферу по сравнению с углём и нефтью. Природный газ еще называют renewables' best friend – лучший друг возобновляемой энергии. Хотя климатические активисты в последнее время предъявляют к газу всё больше претензий, ссылаясь на масштабные утечки метана в атмосферу при его добыче и транспортировке, тем не менее мировой спрос на природный газ в последние годы неизменно рос, и нет тенденций к его снижению в будущем.

С другой стороны, рост доли зелёной энергетики в мировом энергобалансе означает одно: перспективу серьезного снижения или по крайней мере сдерживания цен на нефть и газ. Для нас это означает, что прежних сверхприбылей от нефтегазового сектора мы не увидим – особенно на фоне роста издержек добычи на новых месторождениях.

И это очень хорошо. Отсутствие сверхприбылей – признак того, что рентоориентированная модель нашего нефтегазового сектора будет стремительно терять актуальность и добыча нефти и газа станет просто обычным бизнесом, который будет приносить прибыль, но и только – без развращающей приставки «сверх». И значительная часть этой

прибыли будет реинвестироваться в развитие новой экономики. Кстати говоря, не только усилиями компаний – как отмечалось выше, сформированный за счёт нефтегазовых денег новый Пенсионный фонд также сможет стать важным инвестором в новую экономику, уводя нас от нефтегазовой зависимости. Ровно так поступил пару лет норвежский глобальный пенсионный фонд, объявив об отказе от инвестиций в нефть и газ (Norway sovereign wealth fund to divest oil explorers, Reuters, https://www.reuters.com/article/us-norway-swf-oil-idUSKBN1WG4R9). Такая диверсификация позволит защитить Пенсионный фонд от рисков будущего падения цен на углеводороды: за время, пока нефтегазовые деньги ещё будут, у фонда будет возможность вложить их в портфель активов, с нефтью и газом не связанных.

И в целом снижение цен на углеводороды в результате роста влияния зелёной энергетики надо рассматривать не как угрозу, как это делается в сверх-архаичной Доктрине энергетической безопасности Российской Федерации, утверждённой указом президента от 13 мая 2019 года №216, а как новое окно возможностей – например, снижение цен может создать дополнительные стимулы нефтегазовым компаниям для перестройки своих бизнес-процессов, повышения эффективности и развития новых технологий, как это сделали американские сланцевые производители в качестве реакции на резкое падение нефтяных котировок в 2014 году. Такое изменение модели поведения будет важным шагом в сторону от традиционной рентоориентированной ментальности к модели поведения, основанной на повышение прибыльности через инновации и улучшение операционной эффективности. Иными словами, неизбежное падение цен стоит обернуть в свою пользу.

Всё это будет возможным, если мы не будем продолжать пассивно взирать на быстрый рост роли зелёной энергетики в мире, а последуем примеру того же крупного международного нефтегазового бизнеса и активно включимся в процесс перелива капитала из традиционной энергетики в возобновляемую.

Заключение. Невозможное возможно

Всё описанное выше может звучать немного фантастически – вы что, какая демонополизация? Какая конкуренция? Лишить чиновников ренты, да вы что? Раздробить монополии? Да кто же вам позволит?!…

К сожалению, детерминизм и выученная беспомощность – ключевые препятствия для движения сегодняшней России вперед. Нам кажется, что начальство всегда победит и плетью обуха не перешибешь, а вековые российские традиции гиперцентрализации – если не от Бога, то по крайней мере часть нашего ДНК, и бороться с этим бесполезно.

Но примеры других стран показывают, что вы можете победить и добиться успеха, именно если побеждаете собственный детерминистский взгляд на вещи. То же эпохальное решение властей США раздробить монополию Standard Oil в 1911 году и задать вектор конкурентного развития американской нефтянки не просто вызывало колоссальное сопротивление лоббистов на момент его принятия – оно до сих пор подвергается резкой критике со стороны сторонников ложно понимаемой свободы рынка. Однако Америка выстояла и сегодня является лидером мировой нефтяной индустрии, России остается лишь мечтать о такой степени продвинутости своей нефтяной промышленности. Есть успешные примеры, как многие другие страны успешно победили ресурсное проклятие, и сегодня в них нефтегазовые доходы конвертируются в развитие, повышение производительности, идут в бюджеты пенсионных фондов и регионов, на финансирование программ развития зеленой энергетики – а вовсе не становятся добычей коррумпированных элит.

Всё это возможно и в России. Если мы отбросим детерминизм в сторону и проведём простой анализ лучших практик, то выяснится, что нет ничего сложного в том, чтобы создать в России высококонкурентную нефтегазовую промышленность, где нефть и газ будут просто товарами, прибыль от которых будет не создавать олигархов, а идти на рынок, массовым инвесторам и пенсионерам, реинвестироваться в развитие и новые технологические прорывы. Где рентные доходы от нефти и газа будут обогащать Пенсионный фонд и регионы, а не группу олигархов, приближенных к президенту страны. Где конкуренция и международная кооперация сделают нас лидерами по развитию новых технологий – вместо страны-рантье, глубоко зависимой от импорта технологических решений. Где угроза падения мировых цен на нефть в результате электромобилизации и зелёной революции будет восприниматься не как апокалипсис, а просто как ещё один интересный вызов нефтегазовой индустрии, на который она легко найдёт ответ путём инноваций, повышения собственной эффективности и выхода на международные рынки. Где бюджет и пенсионная система смогут защититься от неизбежного падения цен на нефть и газ, заблаговременно реинвестируя сырьевые капиталы в новые технологии и зеленую энергетику.

Это уже происходит в других странах – и нет ни одной причины думать, что это невозможно и в нашей стране. Всё возможно, эти рецепты уже работают, автор просто постарался суммировать эти лучшие практики в единую концепцию. Главное – отбросить детерминизм и методично использовать лучший наработанный в мире опыт. Десятилетия обсуждения этих тем со многими профессионалами нефтегазовой отрасли показывают, что на такую модель функционирования российской нефтегазовой индустрии есть большой спрос и препятствуют ей только апатия общества, неверие в собственные силы и традиция сверхцентрализованного управления политико-экономической системы. Надо найти в себе силы преодолеть эти инерционные факторы.

Об авторе

Владимир Милов – российский политик, экономист, публицист. Ведущий еженедельных авторских программ на Youtube-канале «Навальный Live».

ВЛАДИМИР СЛИВЯК

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА КАК НОВЫЙ МИРОВОЙ ПОРЯДОК

Вступление

Пандемия и политический кризис с полной зачисткой оппозиции перед осенними выборами 2021 года полностью подчинили внимание российского общества в нынешнем году. Тем не менее на горизонте общественного внимания уже появилась и активно развивается тема, которая будет доминировать не год или два, а как минимум несколько десятилетий. По своей важности для будущего России она гораздо более значима, чем то, когда уйдёт Владимир Путин и что оставит в наследство более молодым политикам.

Это энергетический переход, в рамках которого России, как и всему остальному миру, предстоит тем или иным образом оказаться на рельсах безуглеродного развития. То есть полностью перестроить свою энергетику таким образом, чтобы свести вредные выбросы к нулю не позднее, чем через 30-40 лет. Активные усилия необходимо предпринимать уже сегодня, иначе не успеть. Вопрос энергетического перехода и борьбы с изменением климата станет ключевым для многих поколений политиков и определит образ экономики и энергетики будущего. Какой бы амбициозной ни была российская политическая элита, противостоять единому мировому движению к углеродной нейтральности она не сможет.

Большинство развитых стран использовали падение спроса на энергию из-за пандемии для крутого разворота к зелёному низкоуглеродному развитию. По результатам первого полугодия в ЕС впервые в истории количество произведённой возобновляемой энергии превысило количество энергии, выработанной за счёт ископаемого топлива (https://ember-climate.org/project/renewables-beat-fossil-fuels/). В США зимой (!) доля возобновляемой энергии периодически превышала угольную, согласно US Energy Information Administration. Великобритания почти полностью перестала использовать уголь, в твиттере даже есть счётчик, показывающий, сколько дней британская энергосистема обходится без наиболее грязного топлива (https://twitter.com/UK_Coal).

Мировое сообщество серьёзно озабочено ускоряющимся изменением климата и активно озеленяет энергетический сектор, причём так, что это приносит прибыль. Данные из Германии, появившиеся в прошлом году, показали, что некоторые компании, владеющие станциями на ископаемом топливе и на возобновляемой энергии, уже зарабатывают на зелёной энергии больше, чем на угле и газе (https://reneweconomy.com.au/german-energy-utilities-now-earn-more-money-from-renewables-than-fossil-fuels-27104). Пока в России продолжают ставить на ископаемое топливо, в остальном мире зарабатывают на отказе от него. Пусть этот отказ и постепенный.

Российский политический режим долго пытался игнорировать повестку энергетического перехода. Пока мир обсуждал, как снизить вы-

бросы и замедлить изменение климата, в России царствовала анти-климатическая пропаганда, подогреваемая самим президентом Путиным. Его высказывания о том, что изменение климата не изучено, а возобновляемые источники энергии вредны, и были настоящей позицией российской политической элиты. Параллельно Путин подписывал Парижское соглашение по климату, что, вероятно, объяснялось желанием не выглядеть изгоем на фоне остальных мировых лидеров, но вряд ли желанием спасать климат. Необходимо принимать во внимание, что в СССР и России к экологическим вопросам всегда относились как к чему-то не важному и уж точно не определяющему курс развития страны, а у власти до сих пор в некотором смысле советские люди. Российская экономика в очень большой степени зависит от добычи, использования и экспорта ископаемого топлива, сжигание которого и наносит основной ущерб климатической системе. Но никаких действий власти до пандемии по ограничению этого вреда не было.

Наблюдая за тем, какие политические и экономические решения принимались по всему миру в период пандемии, необходимо признать, что произошло качественное изменение – политика энергоперехода в качестве главного инструмента борьбы с изменением климата превратилась в новый мировой порядок. Больше никто не обсуждает, что делать, теперь все обсуждают, как (достичь углеродной нейтральности к середине века), Внезапная смена риторики Путина на климатическом саммите, созванном президентом США Джо Байденом, вкупе с попытками российских властей создать видимость активных действий в области климата и энергоперехода – лучшая иллюстрация того, что российская политическая элита пытается догнать уходящий поезд.

Можно спорить и дальше о том, есть ли изменение климата, влияет ли на него человечество и чем больна Грета Тунберг – в России до недавнего времени эти темы вызывали нешуточные баталии в соцсетях. Неважно, верите ли вы в изменение климата и его рукотворную природу, важно, что остальной мир включился в климатическую борьбу, а значит, уголь, нефть и газ перестанут покупать. Похоже, это начали осознавать даже в Кремле. Без гигантской энергетической перестройки россияне останутся нищими за каких-то пару десятилетий, если не раньше.

России предстоят очень тяжёлые времена. И не только из-за колоссальной зависимости от ископаемого топлива. Это не такая уж и уникальная ситуация, есть много стран, зависимых от угля, нефти и газа. Учитывая новизну этого исторического вызова, нормально и естественно, что в России чрезвычайно мало компетентных чиновников и специалистов, понимающих проблематику по климату и энергопереходу.

В ситуации, когда власть по естественным причинам не готова ответить на исторический вызов, хорошо видна важность развитого гражданского общества. Именно общественные организации и движения, работающие в сфере климата и альтернативной энергетики, могли бы обеспечить рывок, которые не может сделать правительство. Как? Массовое информирование и обучение населения в сфере климата и энергоперехода, исследования, привлечение средств населения в энергокооперативы (именно так взрывным образом развивалась альтернативная энергетика в Германии), тренинги для специалистов и многое другое.

Вместо того, чтобы поддерживать и развивать гражданское общество, российский политический режим уже почти десять лет с ним борется. В результате сегодня почти не осталось общественных организаций, способных в этой ситуации помочь. И быстро воссоздать с нуля гражданское общество невозможно – это не вопрос денег, здесь необходим опыт и компетенция. Почти всех опытных и компетентных уничтожили законом об иностранных агентах. Независимые СМИ, которые могли бы оказать значительную помощь в распространении информации, тоже добили репрессивными законами. Это ещё одно принципиальное отличие России от многих других стран, которые ресурсами своих гражданских обществ активно пользуются, и это значительно замедлит российский энергопереход. Безусловно, российский политический режим не готов к этому процессу и хотя бы поэтому будет сопротивляться, однако вопрос, похоже, лишь в том, как долго это сопротивление будет оставаться возможным.

Ниже рассмотрены ключевые изменения в мире и в их контексте – положение и ответные действия России, что позволит дать оценку существующей ситуации и наметить шаги по выходу из кризиса.

Мировые изменения

Пандемия сконцентрировала на себе всё внимание, оставив в тени начало новой энергетической эпохи. Мир ускоряющимися темпами будет двигаться к безуглеродной экономике, чтобы достичь этой цели к 2050-2060 гг. К середине века или чуть позже мировое сообщество перестанет использовать ископаемое топливо для выработки энергии. С большой долей вероятности атомную индустрию постигнет та же участь. Но не из-за выбросов парниковых газов (в атомном секторе они меньше, чем у ископаемого топлива), а потому, что атомная индустрия не вписывается в новую архитектуру энергетической безопасности.

Если на Западе крупнейшие мировые экономики готовились к энергетическому повороту давно, а законодательство о переходе на зелёную энергию начали принимать еще до пандемии, на Востоке вопрос оставался открытым. То есть половина мира плавно начала двигаться к углеродной нейтральности, вторая половина выжидала. Осенью ситуация изменилась. В сентябре Китай заявил о том, что его экономика станет безуглеродной к 2060 году, в октябре Япония и Южная Корея объявили о таких же планах к 2050 году. К слову, именно эти три страны на протяжении длительного времени являются крупнейшими покупателями российского угля. Обнародование подобных стратегических целей означать отнюдь не только намерение в 2050-м или 2060-м перестать покупать уголь. Оно означает, что упомянутые страны начинают программы постепенного сокращения импорта в ближайшее время, а снижение закупок будет происходить постепенно. То есть ждать роста экспорта на восточном направлении не стоит – вопреки тому, что написано в энергетической стратегии России. А больше его ждать уже негде.

Новая энергетическая эпоха в истории человечества оформляется из-за ускоряющегося изменения климата. Его требуется затормозить, чтобы планета осталась пригодной для обитания. Для этого требуется как можно быстрее снизить выбросы парниковых газов, возникающих преимущественно из-за сжигания ископаемого топлива (нефть, газ, уголь). Учёные считают, что сокращение выбросов до нуля в течение следующих 30-40 лет даст шанс предотвратить наиболее катастрофические последствия изменения климата. Сегодня меняющийся климат уже стоит России более 8,5% ВВП, и эта цифра будет расти.

Перестройку всей мировой энергетики можно сравнить по значению с электрификацией, когда в огромной стране, где веками жили при свечах, вдруг появляется электрический свет. Только речь не об одной стране, а о человечестве. В 2015 году мировое сообщество, включая Россию, подписало Парижское соглашение по климату. Основная цель этого соглашения – придать ускорение созданию экономической основы для климатических действий. Goldman Sachs оценивает рынок энергетического перехода в десятки триллионов долларов на период до 2030 года, но уже через два-три года эта оценка, скорее всего, окажется заниженной. Этот рынок включает в себя возобновляемую энергетику, энергоэффективность, технологии поглощения углерода, электротранспорт, технологии хранения энергии и многое другое.

Более того, возобновляемая энергетика на протяжении многих лет остается мировым чемпионом по новым инвестициям, то есть крупнейшие экономики мира закладывали основу для климатических действий задолго до Парижского соглашения. В период пандемии этот сектор энергетики вырос, когда все остальные сектора испытывали большие трудности. Забота о климате стала коммерчески выгодной и уже превратилась в значительный источник дохода для тех, кто занял места на этом рынке заранее. Прошло менее шести лет с подписания Парижского соглашения.

Российское руководство так и не прислушалось к призывам экспертов занять место одного из лидеров климатического переговорного процесса в ООН. Призывы вкладывать деньги в модернизацию экономики и развитие возобновляемой энергетики также остались без внимания. И даже то, что Дональд Трамп решил вывести США из Парижского соглашения (Байден позднее эту ошибку исправил), не стало движущим аргументом для Кремля. Хотя президент Путин очень любит поддерживать то, против чего

выступает Вашингтон. Но здесь выбора, по правде говоря, нет. Российская индустрия ископаемого топлива является изношенной и технологически отсталой, однако обеспечивает половину бюджета. Возможно, в условиях, когда большую часть бюджета «съедают» силовые и пропагандистские органы государства, средств для финансирования чего-то нового просто не остается.

У мирового энергетического перехода, который набрал пограничную силу в 2020 году, есть не только экономическое и экологическое, но и демократическое измерение. Ведь к отказу от развития традиционной энергетики привели не столько решения каких-то очень умных и экологически озабоченных политиков. Современные изменения – результат требований гражданского общества на протяжении десятков лет, политики лишь зеркалят эти набравшие непреодолимую силу требования. Их символом в наше время стала шведская школьница Грета Тунберг, но движение возникло задолго до её рождения – ещё в 1970-х в Дании, затем в Германии и других странах Европы. И эти движения росли и крепли в условиях демократии – политического строя, в рамках которого политиков заставляют прислушиваться к избирающим их гражданам.

Резкое изменение риторики в России – что за этим стоит?

На климатическом саммите лидеров, организованном США, Владимир Путин впервые в истории говорил о климате так, как это принято среди лидеров развитых стран. Он не только признал необходимость срочных действий для сокращения выбросов, но и предложил ряд конкретных шагов со стороны России, а также призвал к широкому международному сотрудничеству. Но для того, чтобы правильно понять Путина, необходимо внимательно рассмотреть современную энергетическую политику и стратегию России.

Тезисы, озвученные российским президентом на саммите лидеров очевидно преследуют две цели. Первая – убедить мировое сообщество, что Россия не безответственный загрязнитель, который не заботится о климате, а один из мировых лидеров в климатической борьбе. Вторая – объединить усилия разных стран в этой борьбе через инвестирование иностранным бизнесом в полезные для климата проекты в России.

Сначала Путин повторил то, что уже много лет звучит из уст российских дипломатов на переговорах ООН по климату: с 1990 года выбросы России сократились с 3,1 млрд тонн эквивалента CO_2 до 1,6 млрд тонн из-за усилий по перестройке промышленности и энергетики. В реальности падение выбросов произошло не из-за климатических усилий российских властей, а из-за распада СССР. Но важнее истории то, как в России собираются снижать выбросы. В ноябре 2020 года был подписан президентский указ номер 666, в соответствие с которым выбросы парниковых газов в России де-факто могут вырасти почти на 40% до 2030 года.

Сегодня в России около 60% потребностей в энергии удовлетворяется за счёт газа, около 16% за счёт угля, около 13% за счёт нефти, около 8% за счёт атомной энергии и 3% за счёт крупных ГЭС (https://www.vtimes.io/2021/04/21/putin-protiv-globalnogo-potepleniya-a4600). Когда российский президент говорит на всемирном климатическом саммите о том, что 45% российской энергии вырабатывается низкоуглеродными источниками, он очевидно имеет ввиду не всю энергию, а только электрическую. Однако Россия – северная страна, значительная часть энергии в ней не электрическая, а тепловая.

Энергетическая стратегия России до 2035 года, принятая в прошлом году, недвусмысленно указывает на приоритеты развития в следующие полтора десятка лет. В то время как мировое сообщество планирует масштабные усилия по сокращению доли ископаемого топлива и углеродной нейтральности, Россия планирует наращивать добычу ископаемых. По оптимистичному сценарию стратегии в следующие 15 лет планируется увеличить добычу

угля примерно на 50%, газа почти на 40%, а объёмы добычи нефти останутся теми же, что и сейчас.

Возобновляемые источники энергии, так бурно развивающиеся во всём мире, не играют в России хоть сколько-нибудь заметной роли. В 2020 году их доля в энергобалансе составила менее 1%, каких-либо серьёзных усилий по их развитию в государственных стратегиях не предусмотрено. Энергоэффективность, которая могла бы стать одним из главных климатических направлений, в государственной стратегии почти проигнорирована. Сегодня в расчёте на единицу ВВП Россия тратит вдвое больше энергии, чем в среднем в мире, и втрое больше, чем тратится в ЕС.

В обозримом будущем Россия не планирует каких-либо усилий по отказу от ископаемого топлива, наоборот, будет наращивать добычу и экспорт. Как же в таком случае планируется снижать выбросы? В своей речи на климатическом саммите Владимир Путин подробно остановился на том, что российские леса поглощают большое количество углекислого газа. Часть российской позиции в этой сфере состоит в том, что на Западе недооценивают поглотительную способность российских лесов, потому что неправильно считают. Таким образом, чтобы быть в лидерах, вместо действий по сокращению реальных выбросов достаточно лишь изменить методику расчёта поглощения. Но и здесь есть проблема – по данным ООН, поглощающая способность лесов уменьшается из-за старения, пожаров, вырубок и прочих факторов (https://www.vtimes.io/2021/04/21/putin-protiv-globalnogo-potepleniya-a4600). По самым пессимистичным прогнозам, к середине века поглощение углекислого газа лесами сократится с почти 700 млн тонн до 100 млн тонн эквивалента CO_2 в год. Так что бесконечно прикрываться лесами тоже не получится.

Российский президент предлагает развивать международное климатическое сотрудничество, особо упоминая технологии улавливания углерода, развитие атомной энергетики и производство водорода. И когда Путин говорит о том, что готов обеспечить иностранному бизнесу льготные условия для участия в климатических проектах, он очевидно имеет в виду не все подряд, а проекты в обозначенных областях.

Для технологий, упомянутых Путиным, есть устоявшееся международное название – фальшивые решения (false solutions). Например, атомная энергетика является слишком дорогой и медленной для эффективного сокращения выбросов, а также несёт в себе риски ядерного распространения и масштабных аварий. Владимир Путин её активно рекламирует, так как строительство АЭС в разных странах увеличивает его геополитическое влияние. Объём кредитных средств, выделяемых из бюджета России для атомных проектов в разных странах, составляет около $100 млрд, однако никакие инвесторы, не связанные с российскими властями, в таких проектах участвовать не хотят (https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/06/08/832188-rosatomu-prodolzha). И это не должно вызывать удивления, ведь инвесторы вкладываются туда, где есть прибыль, а не туда, где много геополитических амбиций. В России планы по развитию атомной энергетики весьма скромные – на данный момент запланировано строительство меньшего количества реакторов, чем требуется для замены старых АЭС, выводимых из эксплуатации в следующие 10 лет (https://www.boell.de/de/2021/03/02/russische-atomkraft-fuer-die-ganze-welt-ausser-fuer-russland). Разработан проект малых плавучих АЭС, которые планируется экспортировать в разные страны – риск ядерного распространения в этом случае достаточно существенный из-за более высокой степени обогащения ядерного топлива, чем у обычных АЭС.

Производство водорода – перспективное направление, но только в случае, когда это зелёный водород, то есть произведённый с использованием энергии от возобновляемых источников. В России же хотят производить водород, в первую очередь для экспорта в Европу, за счёт ископаемого топлива (газ) и атомной энергии. Перспектива экспорта такого далеко не зелёного водорода крайне сомнительна, потому что остальной мир, в отличие от России, использование ископаемого топлива собирается прекратить. Технология улавливания углерода и вовсе очень сырая и неэффективная. Вроде бы какое-то его количество и правда можно уловить, но неясно, как долго его удастся хранить без утечек.

Обобщая тезисы из выступления российского президента, возникает следующая картина: в течение следующих 10-15 лет Россия будет наращивать добычу и экспорт ископаемого топлива, что приведет к увеличению глобальных выбросов парниковых газов. Определённый интерес со стороны России будет возникать к таким технологиям, которые способны замаскировать ответственность за рост выбросов. Развития технологий, которые ведут к реальному сокращению выбросов – возобновляемая энергетика, энергоэффективность, – ожидать не приходится. И если отвлечься от климатической риторики Владимира Путина и реалистично оценить ситуацию, то предельно понятно, что климатические действия возможны лишь настолько, насколько это продиктовано экспортными соображениями. Внутри России будут по-прежнему использоваться самые грязные источники энергии, а на экспорт то, что востребовано импортёрами.

Это сильно контрастирует с положениями подписанного Россией Парижского соглашения по климату, направленному на глобальное снижение выбросов парниковых газов на планете. Его цель – сдержать рост среднегодовой температуры на планете, желательно в рамках полутора градусов (по сравнению с доиндустриальной эпохой). Для этого требуется значительно снизить использование ископаемого топлива в ближайшее время и прекратить его использование ориентировочно к середине века. Не только в указе 666 предполагается, что выбросы вырастут, эти же намерения по сути подтверждены и в прочих государственных документах, относящихся к энергетической политике. Так, например, планируется увеличение добычи угля – наиболее грязного вида ископаемого топлива – до 50% от сегодняшнего уровня в течение 15 лет.

Уголь – большая проблема

У мирового сообщества есть не только Парижское соглашение с весьма общими формулировками о климатической борьбе, но и план постепенного отказа от ископаемого топлива, в котором всё начинается с угля, самого грязного вида такого топлива. Борьба, очевидно, позже коснётся и нефти с газом.

Набирает силу движение по дивестициям из угольной промышленности, в котором тысячи инвесторов с триллионами долларов. В России ни о чем подобном пока говорят, а крупнейшие банки страны – Сбербанк и ВТБ – активно помогают деньгами компаниям, которые добывают, сжигают, а также экспортируют уголь. И не только они, а почти все более или менее заметные банки России, что не мешает многим из них говорить об экологической ответственности.

2020-й год стал одним из наиболее тяжёлых для угольной промышленности в результате падения спроса из-за пандемии коронавируса, а также из-за усиливающейся во всём мире экологической повестки. Минэнерго предрекало российской угольной промышленности потерю до 22% экспорта и до 12% потребления на внутреннем рынке в прошлом году (https://1prime.ru/state_regulation/20200817/831919311.html).

В России уголь привлекает куда меньше внимания, чем нефть или газ, однако приуменьшать его значение не стоит. Россия – третий по величине экспортёр угля в мире, а в экспортном грузопотоке через морские порты РФ доля этого вида топлива превысила 50% в 2019 году (http://www.finmarket.ru/news/5148177). В скором времени эта картина, скорее всего, изменится. Восстановления спроса на уголь в мировом масштабе можно ожидать в гораздо меньшей степени, нежели для прочих видов ископаемого топлива, из-за растущей озабоченности климатическим кризисом. На данный момент количество институциональных инвесторов, заявивших о планах дивестировать (изъять средства) из угольной промышленности превысило 1200, а общий объём средств таких инвесторов составляет около $14,5 триллионов (https://gofossilfree.org/divestment/commitments). Клуб стран, закрепивших в своей энергетической политике полный отказ от угля в течение 10-15 лет, насчитывает несколько десятков и растёт.

Сложно объяснить намерение российского

правительства в этой ситуации нарастить добычу угля в полтора раза к 2035 году. Такая политика ведёт не только к росту безработицы в угольных регионах, но и усугубляет экологический кризис, и без того достигший беспрецедентных масштабов. Речь тут в первую очередь о Кузбассе, добывающем до 70% российского угля и обеспечивающем до 80% угольного экспорта.

Экономический ущерб, возникающий вследствие загрязнения окружающей среды и его влияния на здоровье населения, – тема в России непопулярная. Экология традиционно на дне списка приоритетов властей. Игнорируя связь между экологическим кризисом, напрямую влияющим на здоровье людей, и развитием экономики, закладывается фундамент для приумножения экологических катастроф и роста смертности.

В докладе «Гонка по нисходящей», единственном российском исследовании, посвящённом взаимосвязи между ростом добычи угля и ухудшением здоровья населения и качества окружающей среды, приводится масса иллюстраций, позволяющих судить о том, какую цену приходится платить обычным людям за цифры угольной статистики России. За последние 15 лет производство угля в Кузбассе Кемеровской области выросло в 1,5 раза, с 164 млн тонн до 249 млн, а экспорт – почти в 2,5 раза. В прошлом году смертность в главном угольном регионе страны была на 16% выше, чем в среднем по России (1228,1 против 1425,7 на 100 тыс. человек). С 2003 по 2019 год в Кузбассе заметно увеличилась смертность от злокачественных новообразований на 100 тыс. населения – с 208,94 в 2003 году до 240,8 в 2019 году. Смертность же от болезней органов дыхания в Кемеровской области по официальной статистике уже почти 30 лет значительно превышает общероссийский уровень: 75,95 на 100 тыс. населения в Кузбассе против 58,98 по России. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении с 1990 по 2018 годы в Кузбассе составляет в среднем на 3,14 года меньше, чем по России.

По данным Росприроднадзора, в 2019 году предприятия в Кузбассе выбросили в атмосферу 1,760 млн тонн загрязняющих веществ – больше, чем весь Северо-Западный федеральный округ, чья территория превышает площадь Кузбасса примерно в 18 раз. С 2009 года, согласно данным Минприроды Кузбасса, суммарный объём выбросов от стационарных источников увеличился на 22,3%. Общая масса выбросов от угледобывающих предприятий за 15 лет выросла почти вдвое – с 591 тыс. тонн до 1147 тыс. тонн.

На одного жителя Кузбасса в среднем приходится 662 кг загрязняющих веществ в год, а за последние пять лет объём выбросов от стационарных источников увеличился на 167 кг. Для сравнения, в 2018 году в среднем по России этот показатель составлял 220 кг/чел.

В 2018 году в Кузбассе образовалось 3,6 млрд тонн отходов – почти половина из 7,3 млрд тонн, образовавшихся на территории всей страны. Из них 99% – отходы от добычи угля. Если в 2010 году общий объём отходов угледобывающей отрасли Кузбасса составил 1,8 млрд тонн, то в 2019 году – уже 3,8 млрд тонн. Это более чем двукратный рост. В таких отходах могут содержаться в различных концентрациях горючие углеродосодержащие вещества, сера, естественные радионуклиды радий-226, торий-228, калий-40 и продукты их деления. С 2010 по 2017 год удельная площадь нарушенных земель в Кузбассе увеличилась с 7,8 га до 16,4 га на миллион тонн добытого угля.

Нередко в Кузбассе не соблюдается требование об установлении санитарно-защитной зоны в 1000 м от границы угольного разреза и 500 м от отвалов. В таких городах, как Киселёвск или Прокопьевск, расстояние от жилых домов до края угольного разреза может быть менее 200 м. Если что-то и можно охарактеризовать как развивающееся на наших глазах экологическое бедствие, то это ситуация в Кузбассе.

Экологи из группы «Экозащита!», опубликовавшие доклад о бедственном положении дел в Кузбассе, призывают к срочным действиям для ограничения острого экологического кризиса. Это в первую очередь запреты на добычу и перегрузку угля внутри городов и на передачу сельскохозяйственных земель угольщикам. Необходимо заставить добывающие компании соблюдать законодательство о санитарно-защитных зонах. И самое главное – региону срочно нужна диверсификация местной экономики, в результате которой будут созданы не связанные с угольной промышленностью отрасли и новые рабочие места. Но это лишь наиболее нужные шаги прямо сейчас. В перспективе же предстоит понять, каким образом занять целый регион чем-то новым, потому что через два-три десятилетия

миру не будет нужен российский уголь и, возможно, Россия также научится без него обходиться.

Медленнее или быстрее, но эпоха угля подходит к своему концу. Игнорируя этот тренд, российские власти только усилят грядущие экономические и социальные проблемы в угольных регионах. Людям нужны не стратегии роста добычи угля, а стратегии роста без угля. Экологический кризис, разрешением которого рано или поздно придется заняться, значительно затруднит процесс диверсификации местной экономики, отвлекая столь необходимые для изменений ресурсы. Безусловно, в возникновении этой ситуации виноваты чиновники, которые создают энергетическую политику без оглядки на колоссальный накопленный ущерб природе и здоровью, без учёта современных мировых тенденций. Исправление их ошибок обойдётся очень дорого. И единственный способ уменьшить цену этих ошибок – пересмотр энергетической политики. Новый вектор развития должен включать в себя достижение углеродной нейтральности не позднее чем через 30-40 лет, как это уже закреплено в политике многих развитых стран. Ставка должна быть сделана на постепенную замену традиционной энергетики с помощью возобновляемой, а также повышения энергоэффективности.

Сегодня в России это звучит фантастически. Десять лет назад это казалось фантастикой в отношении многих крупных стран мира, к настоящему моменту имеющих утверждённые планы по декарбонизации экономики к середине века. Новая энергетическая политика и то, когда она появится, определит не только состояние экономики в будущем. Она окажет прямое влияние на миллионы людей, обречённых на болезни и более короткую жизнь из-за экстремально загрязнённой окружающей среды. Чем дольше мы ждём, тем больше людей потеряем.

Атомная энергия – новый спаситель или пустая трата времени и ресурсов?

Чем больше решений принимают разные страны о коренной перестройке своей энергетики, тем чаще можно видеть лоббистские усилия со стороны энергокомпаний. Те, кто связан с ископаемым топливом, пытаются погромче заявить о том, что есть какие-то способы сжигать такое топливо и не вредить климату, не загрязнять природу. Интересно, почему же эти способы не применялись раньше?

Но какие бы технологии улавливания углерода не появились и даже если кому-то удастся доказать, что они работают в долговременной перспективе – это лишь временное решение. Нет никакого смысла вкладывать деньги в возобновляемую энергетику, а она год за годом ставит рекорды по инвестициям и росту в сравнении с традиционной энергетикой, если не планируется полностью переходить на эти источники. По сути, представители традиционной энергетики во всём мире борются не за выживание, а за место временного игрока, чья игра ограничена по времени серединой века или чуть дольше. В этом процессе неизбежно будет определён список технологий, которые подходят или не подходят для зелёного будущего. В ЕС этот процесс идёт весь 2021 год.

Вместе со всеми за выживание борется и вполне традиционная атомная энергетика, пытаясь доказать, что имеет право считаться климатическим спасителем. Вряд ли это так: даже если атомная энергия не такая грязная, как энергия от ископаемого топлива, она скорее мешает, чем помогает бороться с изменением климата, а также несёт в себе слишком много нерешённых и весьма опасных проблем. Но всё это происходит пока ещё где-то там, за российскими границами. А внутри границ Росатом крайне пристально наблюдает за мировыми тенденциями и демонстрирует горячее желание спасать климат на планете через строительство новых АЭС. При активной помощи Владимира Путина.

В последние годы российские официальные

лица неоднократно рекламировали АЭС как полезные для климата на межправительственных переговорах в РКИК ООН (Рамочная конвенция по изменению климата). Уже в 2017 году Росатом активно говорил о климатических рисках на ПМЭФ в контексте готовности продавать свои реакторы по всему миру (https://www.forbes.ru/biznes/346139-iz-rossii-s-mirom-zachem-rosatom-sobiraetsya-spasat-klimat-na-zemle). Маркетинговый ход не вызвал ажиотажного спроса, и в последние годы наблюдается скорее снижение объёмов строительства АЭС за рубежом (https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/06/08/832188-rosatomu-prodolzhat). Впрочем, климатическую тему Росатом не оставляет без внимания (https://energy.s-kon.ru/rabota-vseh-aes-rossijskogo-dizajna-v-mire-predotvrashhaet-vybrosy-poryadka-210-mln-tonn-co-v-god/).

Годится ли атомная энергетика в эпоху глобального изменения климата? В прошлом году агентство Moody's опубликовало оценку подверженности атомных станций климатическим рискам (https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/electric-power/081820-dozens-of-us-nuclear-power-plants-at-risk-due-to-climate-change-moodys). И пусть это исследование об американских станциях, изменение климата вряд ли будет влиять на российские АЭС принципиально иначе. Вывод Moody's достаточно тревожный: около половины мощностей, работающих на ядерном топливе в США, столкнутся с «растущими кредитными рисками» в ближайшие 10-20 лет из-за ураганов, волн жары и прочих последствий изменения климата. К перебоям в работе АЭС, например, могут привести наводнения. Таким рискам подвержены объекты общей мощностью 37 ГВт, сообщило Moody's инвесторам. Рискам, связанным с недостатком воды и волнам жары, подвержены атомные станции общей мощностью 48 ГВт. Нелишним будет упомянуть, что климатические риски могут привести не только к финансовым трудностям, но и к настоящим авариям. Объектами управляют люди, а они делают ошибки.

Российская атомная энергетика существенно меньше американской – 38 реакторов общей мощностью около 30 ГВт, согласно данным госкорпорации Росатом. И хотя значительная часть российских атомных объектов расположена в регионах, где могут случиться наводнения, ураганы и волны жары, никаких подобных оценок рисков в России в открытом доступе найти невозможно. Надеюсь, они хотя бы существуют. Потому что если таких оценок нет, то атомная промышленность не готова к предотвращению чрезвычайных ситуаций из-за изменения климата. Чем могут обернуться ошибки в управлении атомными реакторами, жители России и бывшего СССР знают не понаслышке.

Исследование Moody's показывает, что изменение климата серьёзно ударит по атомной промышленности как минимум экономически (и хорошо бы этим ограничилось). Росатом, ещё недавно так сильно озабоченный климатическими рисками, молчит о том, какую угрозу представляет изменение климата его собственным АЭС. Ничего не слышно и о том, во сколько обойдется адаптация к рискам, особенно для самых старых и опасных реакторов первого поколения. Ведь проектировались они с принципиально другим пониманием принципов безопасности.

Многие проекты Росатома расположены в развивающихся странах, которые уже испытывают на себе серьезные последствия изменения климата. В долговременной перспективе таким странам грозят и повышение уровня моря, и наводнения, и волны жары. Например, АЭС Куданкулам расположена на берегу Индийского океана, АЭС Руппур в Бангладеш на берегу реки Падма, турецкая АЭС Аккую в береговой зоне Средиземного моря и т.д.

Впрочем, климатические риски для атомных станций есть и в России. Как утверждает Росгидромет в «Докладе о климатических рисках на территории Российской Федерации» (стр41-42), особую опасность для АЭС представляют смерчи, высокие температуры, экстремальные осадки и даже снегопады (http://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2017/riski.pdf). При длительных периодах жары и малом количестве осадков будет возникать недостаток воды для охлаждения реакторов. Помимо прочего, Росгидромет утверждает, что наиболее серьёзные климатические риски для атомных станций – в Центрально-Черноземном районе и Ростовской области. Там расположено 11 атомных реакторов, включая три выведенных из эксплуатации.

Россия расскажет миру про «мирный атом»

В марте 2021 года на сайте газеты «Известия» появилась крайне любопытная статья. Вице-премьер Виктория Абрамченко представила президенту объёмный пакет предложений по продвижению Россией атомной энергетики на международной арене как соответствующей «климатическим целям» (https://iz.ru/1137123/ekaterina-vinogradova/atomnyi-vzgliad-kabmin-vystupil-za-priznanie-iadernoi-energii-bezuglerodnoi). Другими словами, они там в мире не понимают, что российская атомная промышленность может спасти климат на планете, поэтому надо это всем объяснить. Минэкономразвития подготовит позиции для представителей России на международных переговорах с учётом этой инициативы.

Здесь необходимо пояснить, в каком контексте существуют предложения вице-премьера Абрамченко, отвечающей в правительстве за экологическую тематику. Международная климатическая политика определяется на переговорах сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК, появилась в 1992 году), где представители почти 200 государств несколько раз в год обсуждают, как спасать климат на планете. В рамках этого процесса в своё время появился Киотский протокол, где для всех развитых стран были зафиксированы обязательства по сокращению выбросов парниковых газов, а затем и знаменитое Парижское соглашение. В последнем нет юридически обязательных пунктов по сокращению выбросов: все страны сами решают, что именно они будут делать для климата, и сообщают об этом в секретариат РКИК. Однако в Парижском соглашении зафиксирована общая цель: страны, подписавшиеся под Парижским соглашением, декларировали, что будут прикладывать все возможные усилия для удержания роста глобальной температуры на Земле в пределах полутора градусов. Действия стран анализируют в свете этого показателя.

Будучи участником переговоров в РКИК ООН (в статусе «наблюдатель от неправительственных организаций») с самого начала этого процесса, а это около четверти века, я помню немало неординарных телодвижений разных поколений российской дипломатии. Но одно всегда оставалось неизменным – призывы неправительственных организаций к России как одному из крупнейших загрязнителей атмосферы занять лидирующую роль в климатической политике и перейти от слов к делу. Неужели климатические боги наконец услышали призывы российских экологов?

Увы, этого не случилось. Инициативы вице-премьера Абрамченко не только не имеют ничего общего с борьбой против изменения климата, под соглашением о которой подписалась Россия. Эти инициативы являются глубоко вредными для климата, а также и контрпродуктивными для экономических интересов России, во имя которых затеваются.

В последние годы представители России на переговорах в РКИК ООН занимались совсем не попытками создать эффективные международные экономические инструменты для снижения выбросов, чему в большой степени эти переговоры посвящены. А продвижением российского газа и атомной энергетики. Пока подавляющее большинство стран обсуждали, с помощью каких мер можно было стимулировать развитие возобновляемых источников энергии, доступ развивающихся стран к наилучшим технологиям, компенсации ущерба для наиболее уязвимых – Россия посылала на переговоры (помимо дипломатов) немало «коммивояжёров», чьей задачей было убеждать широкую общественность в том, что российские газ и атомный реактор чрезвычайно чисты и дружественны климату.

Параллельно международное сообщество обсуждало необходимость отходить от ископаемого топлива, включая газ, и отказывалось признавать атомную энергетику эффективной для климатических усилий. На одном из заседаний в рамках переговоров в РКИК ООН представитель российского Минэнерго подробно докладывал о том, что в России чрезвычайно передовая климатическая политика, чем ввёл присутствующих в изумление. После выступления я задал вопрос, как с этим согласуется масштабное наращивание добычи угля, запланированное в России. Чиновник «успокоил» тем, что добытый уголь – не для сжигания в России, а для экспорта. Изумление перешло в смех.

Очевидно, что под продвижением российских климатических интересов вице-премьер Абрамченко имеет в виду нечто отличное от усилий, направленных против изменения климата. Пассажи из её плана вроде «ограничение конкуренции», «барьеры» и прочее, очевидно, относятся к широко обсуждаемому углеродному налогу, который будет введён в ЕС и, скорее всего, во многих других странах за его пределами. Говоря совсем просто, его применят к товарам из тех стран, которые не предпринимают климатических усилий. И это справедливо – если в одной стране бизнес заставляют тратить на сокращение выбросов, а в другой нет, то компании из последней смогут производить товары дешевле и получат преимущество на рынке. Углеродный налог – это заявление: на нашем рынке будут товары только от тех, кто сокращает выбросы, не хотите сокращать – торгуйте где-нибудь ещё.

В отличие от остальных стран, Россия выбросы сокращать не собирается, но собирается наращивать, что зафиксировано в указе президента номер 666. Вице-премьер Абрамченко, очевидно, предлагает добиться освобождения российского бизнеса от соблюдения общих правил, видимо, на основе особой роли России в мире. Таким образом, в данный момент позиция России заключается в том, что ей должно быть предоставлено универсальное разрешение загрязнять атмосферу сколько влезет, пока другие снижают выбросы, а вместе с этим и доступ на все рынки, где мы наконец-то выиграем конкуренцию у всего мира. Дельный план.

Но вернёмся к основному элементу климатических амбиций России, который, по версии вице-премьера, находится в области атомной энергетики. Контекст этой ситуации состоит вот в чём: все попытки придать атомной энергетике статус «безглеродной» и потому дружественной для климата на международной арене, по сути, провалились.

Первая масштабная попытка была предпринята международной атомной индустрией ещё в 2000 году на шестом саммите РКИК ООН в Гааге. К тому моменту индустрия уже находилась в кризисе в большинстве стран из-за недостатка средств и отсутствия новых заказов на реакторы по всему миру. Лоббистские усилия были направлены на придание атомной энергии статуса полезной для климата в надежде получить доступ к новым климатическим фондам, которые уже начали формироваться в рамках международной климатической политики. Эти усилия встретили значительный отпор со стороны некоторых стран, активно участвующих в климатических переговорах, и вызвали мобилизацию гражданского общества. Мне довелось участвовать в одной из масштабных антиядерных демонстраций в Гааге, а затем провести какое-то время в одном из отделов полиции. Лоббирование на климатических переговорах в Гааге успехом так и не увенчалось, так как решения принимают консенсусом, которого затруднительно достигнуть из-за участия в переговорном процессе стран с открытой антиядерной позицией.

На протяжении последних лет представители России на переговорах в РКИК ООН регулярно рекламировали российские реакторы, а сам Росатом пытался продвигать климатическую повестку на ПМЭФ, но затем сбавил обороты.

Почему как гражданское общество, так и ряд влиятельных стран препятствуют использованию атомной энергии в качестве борьбы с сокращением выбросов парниковых газов? Ответ в том, что помимо дополнительных рисков, существование которых невозможно отрицать, это слишком медленное и неэффективное решение для климатической проблемы. Вот основные аргументы.

Борьба с изменением климата требует достаточно быстрых решений: по данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC), глобальные выбросы необходимо снизить наполовину к 2030 году и почти полностью – к середине века. Атомная энергетика даёт сравнительно небольшой эффект в сокращении выбросов, которого нужно ждать длительное время – в отличие от более быстрых возобновляемых источников энергии. Процесс, вмещающий в себя планирование и строительство АЭС, растягивается на 10-20 лет. Финская Olkiluoto 3 обсуждалась правительством в 2000 году и вводится в эксплуатацию в этом году. Британскую АЭС HinklyPoint планировали в 2008 году, срок запуска 2025-2027 гг. Американские блоки Vogtle 3 и 4 обсуждались в 2006 году, срок запуска 2021-2022 гг. Китайские блоки Haiyang 1 и 2 – планировались в 2005 году, заработали в 2018 и 2019 гг.

Атомная энергия имеет свой углеродный след. Профессор Джэйкобсон из Стэнфордского

университета приводит следующие цифры: эмиссии от новой АЭС составляют 78-178 грамм CO_2 на кВт·ч и указывает на более выгодные для климата показатели ветровой и солнечной энергетики (https://www.leonardodicaprio.org/the-7-reasons-why-nuclear-energy-is-not-the-answer-to-solve-climate-change). Также к выбросам приводят добыча и обогащение урана в связи с тем, что потребляют значительное количество энергии, которая нередко производится за счёт ископаемого топлива. Сама по себе добыча урана представляет значительную опасность для здоровья. Так, в одном из американских государственных исследований, посвящённых здоровью у 4000 сотрудников урановой промышленности, утверждается, что около 10% из них скончались от рака лёгких (https://www.cdc.gov/niosh/pgms/worknotify/uranium.html).

Цена атомной энергии достаточно высока. По данным Lazard, нормированная цена атомной электроэнергии с новой АЭС в США в 2018 составляла около $151 МВт·ч против $43 в случае с ветровой станцией и $41 в случае с солнечной (https://www.lazard.com/media/450784/lazards-levelized-cost-of-energy-version-120-vfinal.pdf). При этом в подсчётах никак не учитываются возможные аварии, а также затраты на обращение с ядерными отходами.

За время существования атомной энергетики полное или частичное расплавление активной зоны реактора, а это наиболее тяжёлая из возможных аварий на АЭС, произошло в Японии, США, Франции, а также в советском Чернобыле. Атомная промышленность утверждает, что новые модели реакторов – более безопасные, однако чтобы проверить это на практике, потребуется значительное время. Но и для новых АЭС никуда не исчезают риски, связанные с терроризмом, утечками радиации из хранилищ радиоактивных отходов или экстремальными погодными явлениями. Вопрос с ядерными отходами также остается открытым как в отношении технологических решений, так и в отношении окончательной стоимости этих решений. Ответа на этот вопрос нет ни у российской атомной промышленности, ни у зарубежной.

И что нам теперь с этим делать

Борьба с изменением климата и энергетический переход – один из крупнейших вызовов для России в её истории. В течение длительного времени Россия полностью игнорировала международную климатическую повестку и необходимость подготовки к энергопереходу. В результате страна оказалась полностью не готовой к изменениям в мировой энергетике, от которых зависит благосостояние будущих поколений россиян.

Под угрозой находится колоссальная часть доходов российского бюджета (от экспорта ископаемого топлива), а также целые отрасли промышленности, которым в среднесрочной перспективе грозит значительный спад, а в долгосрочной закрытие. В ближайшие годы со стороны ЕС, а позднее, возможно, и других стран грозит введение углеродного налога для российской продукции из-за отсутствия со стороны России эффективных климатических мер.

Устранить отставание от остального мира как в технологиях, так и в компетенции в условиях конфронтации с большей частью мирового сообщества в короткие сроки невозможно. Гражданское общество, которое могло бы сыграть значительную роль в осуществлении и ускорении энергоперехода, разгромлено репрессивными законами. Также отсутствует эффективная стратегия адаптации регионов к последствиям изменения климата. Вместе с этим Россия уже несёт колоссальный ущерб от изменения климата: по данным экспертов, он составляет около 8,5% ВВП и будет расти.

Предлагаемые правительством меры – продвижение атомной энергетики, производство водорода на основе не очень понятно каких источников энергии, пересчёт поглощающей способности лесов, эксперименты по торговле квотами и пр. – по всей видимости, призваны замаскировать отсутствие адекватных климатических действий на национальном уровне. Даже если эта политика позволит избежать применения углеродного налога к российской продукции, она не сможет обеспечить требующуюся в рамках энергоперехода глубокую перестройку российской энергетики, что должно быть целью настоящей климатической политики. Вместо того, чтобы использовать время и ресурсы на энергопереход, предлагается ряд косметических мер в то время, как российская энергетика останется дряхлой и неконкурентноспособной. Такой подход со стороны политиков выглядит оправданным лишь в том случае, если задача состоит в перекладывании затрат и усилий по энергопереходу на плечи будущих поколений.

России необходима долговременная национальная стратегия по климату и энергетике, в рамках которой будет определён поэтапный план замены ископаемых источников энергии экологически чистыми – аналогично тому, что разработан в ЕС. Частью этой стратегии должно быть как можно более скорое развитие собственной индустрии возобновляемой энергетики, включая широкомасштабное производство оборудования.

При этом важно создать выгодные условия для инвестирования средств населения в возобновляемые источники энергии, то есть стимулировать создание общественных энергокооперативов, которые будут строить собственные небольшие станции на возобновляемых источниках энергии. Без привлечения ресурсов населения организовать относительно быстрый энергопереход невозможно.

Усилия по развитию возобновляемой энергетики экономически бессмысленны, если не будет развиваться энергоэффективность. Безусловно, необходимо разбираться с гигантским накопленным экологическим вредом от индустрии ископаемого топлива, который является экономическим бременем и вызывает социальное напряжение. Но это тема отдельного исследования.

Об авторе

Владимир Сливяк – сопредседатель российской экологической группы «Экозащита», независимый наблюдатель на климатических переговорах ООН.

ЕВГЕНИЙ ГОНТМАХЕР

ЕСТЬ ЛИ БУДУЩЕЕ У НЫНЕШНЕЙ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ?

Факторы, влияющие на пенсионную систему, и их трансформация в XXI веке

Пенсионные системы, охватывающие большинство работающего населения – относительно недавнее изобретение. До немецкого канцлера Бисмарка, учредившего в конце XIX века обязательное социальное страхование, пенсии, выплачиваемые из государственного бюджета, назначались только чиновникам и военнослужащим.

В XX веке пенсионное обеспечение стало практически всеобщим во всех более или менее развитых странах, в том числе и в Советском Союзе. Несмотря на явные межстрановые различия, пенсионные системы до 70-х годов прошлого века строились по так называемому «распределительному» принципу: выплаты пожилым людям производились за счёт взносов из зарплат работающих. Или, иначе говоря, действовала солидарность поколений, которая существовала и в СССР. Единственным принципиальным отличием тогдашней нашей пенсионной системы от мирового мейнстрима было то, что выплаты производились не за счёт целевых страховых взносов (которых просто не было), а непосредственно из государственного бюджета, аккумулировавшего налоги как с предприятий, так и подоходный налог с физических лиц.

Но в 70-х годах прошлого века в самых разных странах начались реформы пенсионных систем. В 2003 году, наконец, очередь дошла и до России. Почему это стало необходимым?

Прежде всего, на первый план вышла демография.

Так, в частности, в Российской Федерации в 1959 году было 68,6 млн. трудоспособных и 13,8 млн. пенсионеров[1], т.е. практически 5:1. Такое соотношение позволяет за счет сравнительно небольших взносов (налогов) выплачивать относительно высокие (в сравнении с существующими зарплатами) пенсии. Но в 1979 году это соотношение уменьшилось до 3,7:1, а в 2009 году 2,9:1[2].

Однако далеко не все трудоспособные работают и тем более платят страховые пенсионные взносы (в России эта обязанность лежит на работодателях). Если посмотреть соотношение численности работников, за которых у нас регулярно платят взнос в Пенсионный фонд и численность пенсионеров, то здесь картинка становится всё более тревожной (см. рис. 1)[3]:

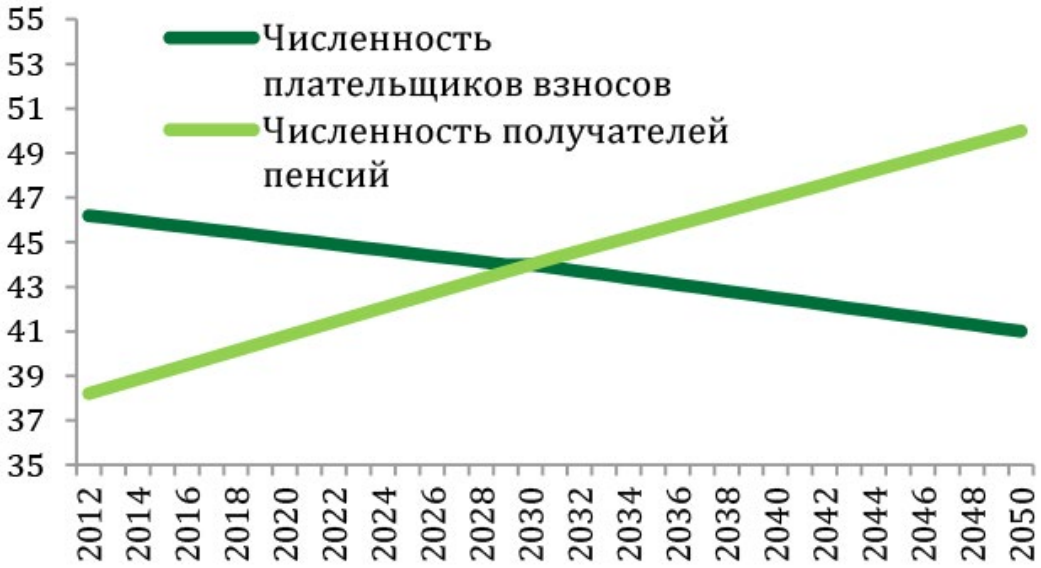


Рис. 1

1 https://zhek-3.ru/grazhdanskoe-pravo/rabotayushiy-pensioner-schitaetsya-trudosposobnim-naseleniem-ili-net.php
2 Там же.
3 Источник: Центр макроэкономических исследований Сбербанка России https://republic.ru/posts/l/1014586

Как видно, где-то в районе 2030-х годов, несмотря на идущее в России повышение пенсионного возраста, это соотношение составит 1:1, что означает либо повышение обязательного пенсионного взноса (неприемлемо для любой предпринимательской активности), либо снижение пенсионных выплат (а это и социально, и политически неприемлемо). Это важнейшая причина для начала пенсионной реформы, ухода от чисто «распределительного» принципа ее функционирования.

И это не только российская, но и глобальная тенденция (см. рис. 2)[4]:

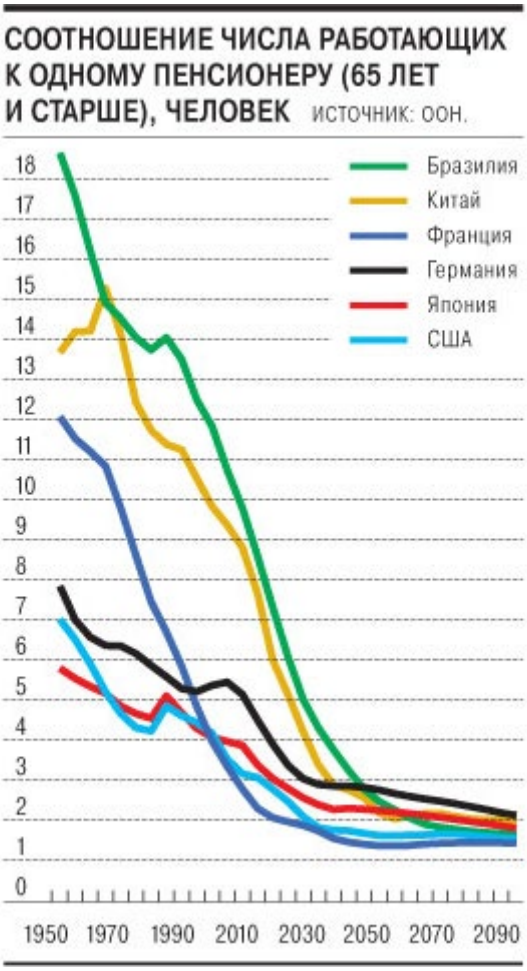


Рис. 2

Причина такого тренда: рост продолжительности жизни из-за повышения качества всех сторон человеческого существования на фоне снижения суммарного коэффициента рождаемости (численности рождений, приходящихся на одну женщину, см. рис. 3[5] и 4[6]).

Первым глобальным ответом пенсионных систем на демографический вызов стало повышение пенсионного возраста. Оно постоянно происходит практически во всех странах, в которых пенсионная система охватывает значимое большинство работающих. В 2018 году это процесс начался и в России. К 2028 году мужчина будет уходить на заслуженный отдых в 65 лет, а женщина – в 60 лет.

Однако повышение пенсионного возраста не может продолжаться бесконечно. Как правило, люди старше 70 лет уже в своей массе нетрудоспособны, хотя могут благополучно прожить ещё не один десяток лет благодаря здоровому образу жизни и качественным медицинским услугам.

В некоторых странах повышение пенсионного возраста происходит завуалировано – например, через повышение минимального страхового стажа необходимого для получения пенсии. Недавно на такую меру пошли, в частности, во Франции[7].

Второй ответ пенсионных систем на глобальный демографический вызов носит более радикальный характер. Это внедрение т.н. «накопительного» (funded) элемента. В этом случае определённая часть обязательного пенсионного страхового взноса работников идет не в общую копилку, из которой по солидарному принципу выплачиваются деньги нынешним пенсионерам, а на специальные персональные счета в том или ином финансовом институте. Эти средства там накапливаются и инвестируются до момента выхода владельца счета на пенсию и только потом начинают возвращаться ему в виде регулярной денежной выплаты.

4 https://www.kommersant.ru/doc/2628997
5 https://postnauka.ru/wtf/154805
6 http://www.demoscope.ru/weekly/2020/0843/barom03.php
7 https://www.rbc.ru/politics/11/12/2019/5df103529a7947dfd595d94a

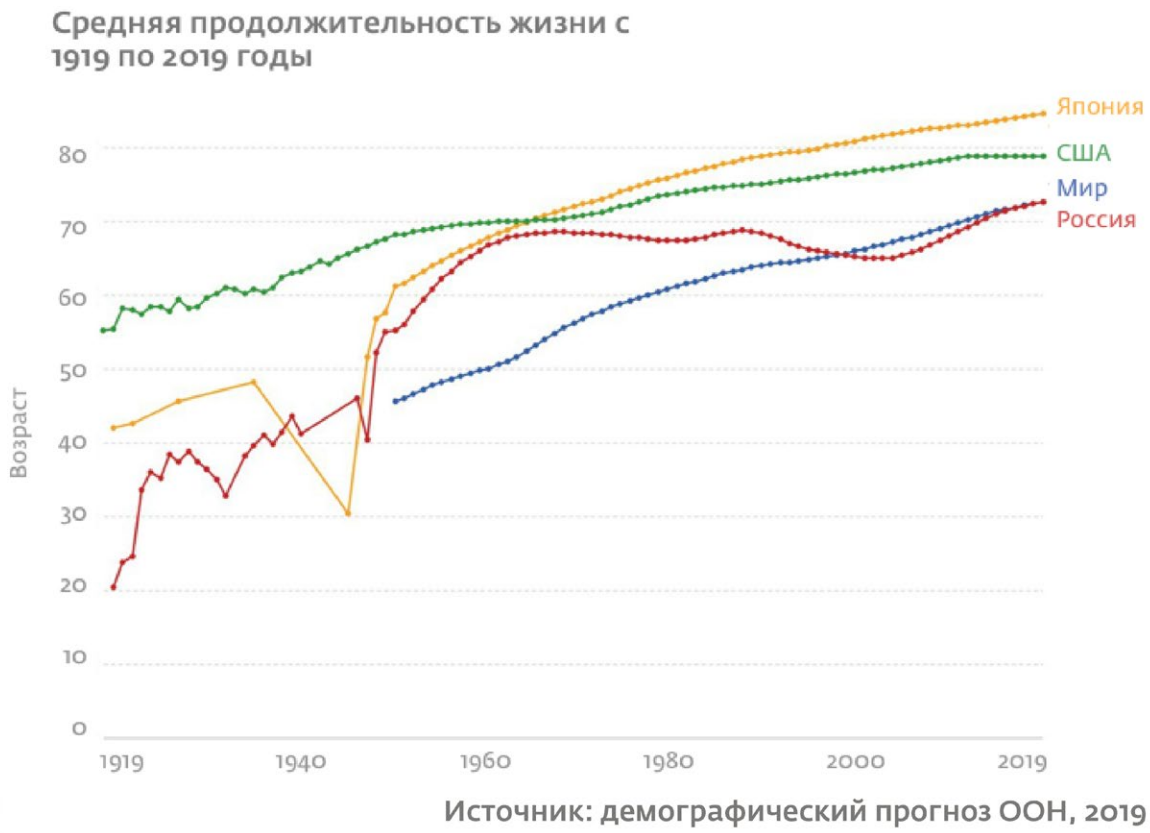

Средняя продолжительность жизни с 1919 по 2019 годы
Япония
США
Мир
Россия
Возраст
80
70
60
50
40
30
20
10
0
1919
1940
1960
1980
2000
2019
Источник: демографический прогноз ООН, 2019

Рис. 3

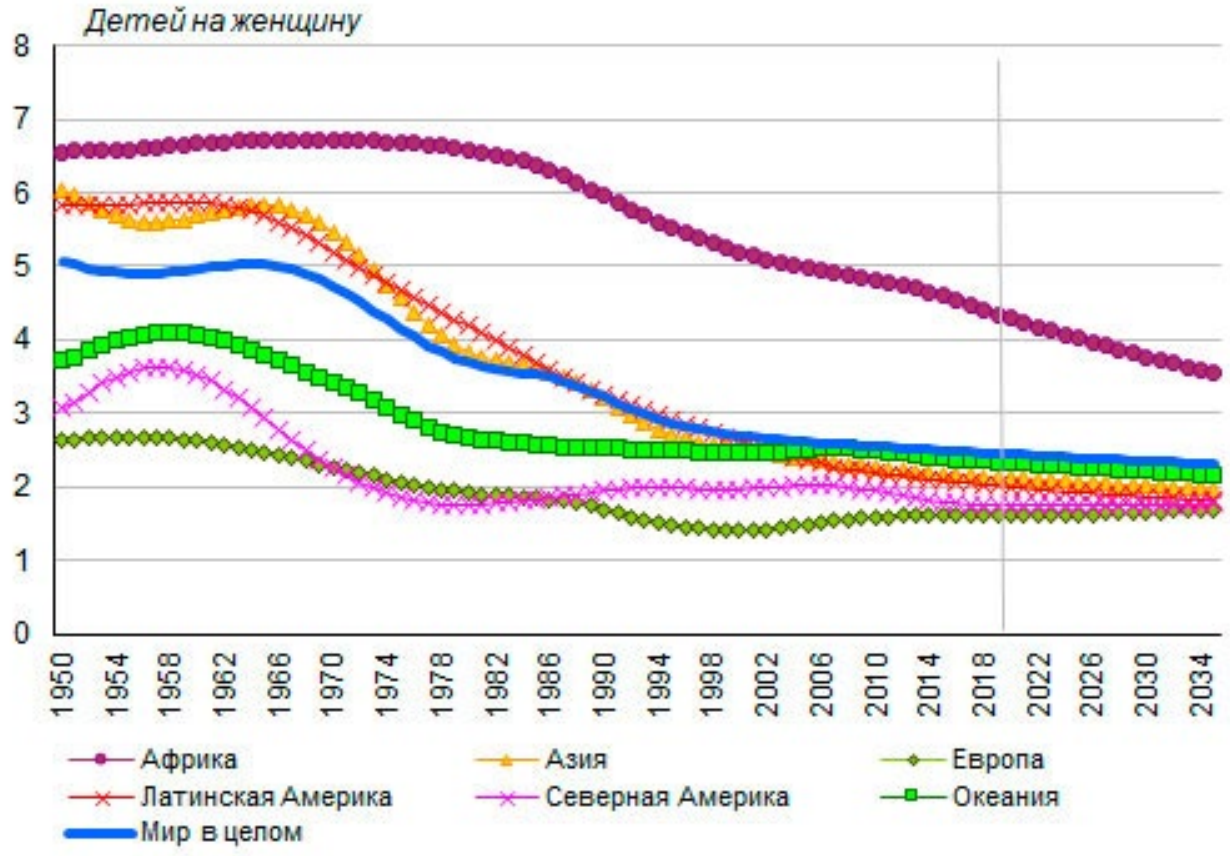

Детей на женщину
8
7
6
5
4
3
2
1
0
1950
1954
1958
1962
1966
1970
1974
1978
1982
1986
1990
1994
1998
2002
2006
2010
2014
2018
2022
2026
2030
2034
Африка
Азия
Европа
Латинская Америка
Северная Америка
Океания
Мир в целом

Рис. 4

Теоретически говоря, введение в общественную пенсионную систему накопительных элементов позволяет ослабить негативные последствия глобального демографического вызова. Об этом говорит уже имеющийся опыт негосударственных добровольных пенсионных инструментов.

Так, например, в США феноменом последних двух десятилетий прошлого века стал необычайно быстрый рост частных пенсионных систем практически до уровня второй (наряду с государственной) пенсионной системы национального масштаба. Этот рост привёл к важным сдвигам как на уровне пенсионного обеспечения, так и на макроэкономическом уровне.

Основных видов частного пенсионного обеспечения в США три. Это частные пенсионные планы (ЧПП) по месту работы, личные пенсионные счета (ЛПС) и аннуитеты, т.е. те же пенсии, накапливаемые и выплачиваемые при помощи страховых компаний. В отличие от государственной пенсионной системы, все частные пенсионные системы носят добровольный характер. Ни предприниматели, ни работники не обязаны организовывать, или участвовать в таких планах. В то же время каждый человек имеет право, в соответствии со своими жизненными обстоятельствами, быть участником не только одного, но и двух и даже большего количества планов по месту работы, а также открывать свой личный пенсионный счет. Таким образом, растущее число американцев приобретает не один (государственная пенсия, формируемая по распределительному принципу), а два-три и даже большее количество источников пенсионного дохода, который образуется на личных инвестиционных счетах[8].

В некоторых странах накопительный пенсионный элемент был введен в обязательную пенсионную систему. Самый известный пример – Чили, где в 1980-1981 гг. параллельно со старой, распределительного типа пенсионной системой было создано несколько негосударственных пенсионных фондов (НПФ), куда при помощи специальных льгот стимулировали перейти со своими платежами, как работников, так и работодателей[9]. Затем введение обязательного накопительного элемента было произведено в ряде стран Латинской Америки, а также в Польше, Венгрии, Швеции, некоторых других странах. И, наконец, в 2003 году это произошло в России.

Однако этот новаторский шаг довольно быстро натолкнулся на несколько препятствий в своем развитии. Главное из них – прямая зависимость сохранности накапливаемых на индивидуальных счетах средств от конъюнктуры на мировых финансовых рынках. Когда там всё в порядке и динамика стоимости акций, ценных бумаг и других подобных активов положительна, происходит рост персональных накоплений, который, как правило, опережает инфляцию. Но мировые финансовые рынки регулярно сотрясают острые кризисы. Так, например, уже упомянутые американские частные пенсионные фонды в 2007-2008 гг. потеряли 2 трлн долл., что составляло около 20% от их рыночной стоимости. Это серьезно отразилось на планах американцев, многим из которых тогда пришлось либо отложить свой выход на пенсию, либо оставить надежды на безбедную старость[10].

Возьмем пример из российской практики, в которой НПФ распоряжаются не только добровольными, но и частью обязательных пенсионных платежей. НПФ «Телеком-Союз» за 2008-2019 гг. получил накопленную доходность 44,6%[11]. За эти же годы накопленная инфляция составила 135,5%[12]. Среди российских НПФ есть результаты и лучше. Например, НПФ Сбербанка показал накопленную доходность почти 90%[13]. Но это все равно ниже накопленной инфляции. Как видим, инвестирование принесло значительные чистые убытки клиентам этих фондов. К сожалению, подобная ситуация фиксируется скорее как правило, чем исключение. И это связано не только с общемировой конъюнктурой на рынках финансовых инструментов, но и со специфическими российскими обстоятельствами, о которых более подробно будет сказано в

8 http://npfinsp2.narod.ru/new/ISKRAN_401k.htm
9 https://wikichi.ru/wiki/Pensions_in_Chile
10 https://www.rbc.ru/economics/08/10/2008/5703cf749a79473dc8149867
11 https://npf-expert.ru/ratings/npf/dohodnost-ops
12 https://уровень-инфляции.рф/инфляционные-калькуляторы
13 Там же.

следующем разделе этого документа.

Такие результаты создают нервозную атмосферу среди клиентов НПФ, особенно в тех странах (к которым относится и Россия), в которых этот финансовый инструмент работает сравнительно недавно. Кроме того, правительства часто не могут обеспечить бездефицитность обязательных распределительных систем, что серьезно подрывает шансы формирующих их политических партий на очередных выборах. Поэтому рождается соблазн вернуть хотя бы часть средств с индивидуальных накопительных счетов в общую копилку для текущих выплат нынешним пенсионерам. Например, в Венгрии и Аргентине была проведена национализация частных накопительных пенсионных фондов[14]. В России с 2014 года производится т.н. «заморозка» индивидуальных накопительных счетов обязательного пенсионного страхования, куда перестали поступать 6 процентных пунктов из общего 22-процентного страхового пенсионного взноса.

И глобальный демографический вызов, и волатильность финансовых рынков инициирует дискуссию о будущем пенсионных систем, следующем этапе их развития. Россия здесь, к сожалению, находится в арьергарде мирового мейнстрима.

Системные изъяны российской пенсионной системы и её перспективы в случае отсутствия каких-либо реформ

История массового пенсионного обеспечения в России достаточно длительная. Первые пенсии по старости были установлены постановлением Наркома труда СССР от 5 января 1928 г. для рабочих текстильной промышленности[15]. Уже через год было принято постановление о введении пенсионного обеспечения для рабочих из других отраслей промышленности – горной, энергетики, металлургии, транспорта. Уже тогда был установлен возраст выхода на пенсию 60 лет для мужчин и 55 для женщин. Эти параметры начали меняться только с 2019 года[16].

При этом право на трудовую пенсию распространялось только на отдельные профессиональные группы, упомянутые выше. Кроме того, государственную пенсию получали военнослужащие и работники силовых структур.

Эта фрагментарность была ликвидирована в 1956 г., когда был принят Закон «О государственных пенсиях»[17], упорядочившему государственное пенсионное обеспечение, которое стало практически всеобщим.

По этому закону выплаты обеспечивались государством за счёт средств государственного бюджета, в который входило и государственное социальное страхование, источником которого были взносы предприятий, учреждений и организаций[18]. В отсутствии частной собственности в СССР, когда все предприятия, учреждения и организации принадлежали государству, выходило, что вся социальная нагрузка приходилась на государство. Налогообложению пенсии также не подлежали. Эта норма, кстати, несмотря на мно-

14 https://mgimo.ru/science/diss/Pudovkin_diss.pdf

15 Барбасова С. Обзор государственной политики СССР в области пенсионного обеспечения граждан // Вестник БИСТ. 2009. № 4(4).

16 Центральный Исполнительный Комитет СССР. Совет народных комиссаров СССР. Постановление от 15 мая 1929 года «Об обеспечении в порядке социального страхования по случаю старости» http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3903#022266383521450694

17 Закон СССР «О государственных пенсиях» http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=ESU&dst=&n=44832&req=doc#05287019634368613

18 Там же.

гочисленные последующие реформы пенсионной системы, сохранилась до сих пор.

Первый элемент страховой модели пенсионного обеспечения появился в России (тогдашней РСФСР) в 1990 году, когда был организован Пенсионный фонд, куда все работодатели отправляли 20,6% от начисленной заработной платы[19]. Не менее важным было тогдашнее решение подчинить Пенсионный фонд Верховному Совету РСФСР, а не Правительству. Это позволяло обеспечивать независимое от исполнительной власти развитие пенсионной системы, что вполне соответствовало саморегулируемой природе страхования, которое является продуктом взаимодействия между тем, кто платит взносы и тем, кто ими управляет от имени застрахованных.

Вторым важным элементом страховой пенсионной системы – её добровольной составляющей стало появление в соответствии с Указом Президента от 16 сентября 1992 года №1077 негосударственных пенсионных фондов (НПФ)[20].

Однако независимость Пенсионного фонда продержалась только до октября 1993 года, когда после известных событий в Москве Правительство практически сразу после прекращения существования Верховного Совета РСФСР формально взяло его под свой прямой контроль. Это привело к тому, что все основные финансовые параметры функционирования пенсионной системы – тарифы обязательных страховых платежей в нее, формула расчёта пенсионных прав и выплат людям – оказались под полным контролем исполнительной власти.

Этим объясняется то, что в 1990-е годы правила игры многократно менялись, усложняя и запутывая пенсионную систему, участие в которой становилось всё менее привлекательным для работников. Именно поэтому они охотно соглашались на хотя бы частичный уход работодателя от выплаты за них обязательного страхового взноса.

Кроме того, формула учёта пенсионных прав была составлена таким образом, чтобы включать в нее далеко не весь заработок, особенно тех, кто получает относительно много.

Не надо сбрасывать со счетов и ещё одно важное обстоятельство – общий низкий уровень официальных зарплат в 90-е годы, который во многом предопределил и общий низкий размер пенсий (табл. 1).

Таблица 1. Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1994–1999 годах, %[21]

	Реальный размер пенсии (1990 = 100)	Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате)
1994	63,7	128,6	35,6
1995	51,3	101,0	39,8
1996	55,7	116,0	38,2
1997	52,7	113,2	34,5
1998	50,2	114,7	38,0
1999	30,4	70,2	29,5

Что касается НПФ, то к концу 1990-х годов численность их участников была чуть больше 2 миллионов человек[22]. Подавляющая их часть попала в НПФ благодаря своим работодателям (прежде всего крупным предприятиям), у которых были финансовые возможности оплатить хотя бы частично дополнительные, необязательные пенсионные взносы за своих сотрудников.

Деградация российской пенсионной системы к концу 90-х стала критичной. Поэтому пришедшая в 1997 году в Правительство команда т.н. «младореформаторов» во главе с Анатолием

19 Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 г. «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113245/

20 Указ Президента Российской Федерации от 16 сентября 1992 года №1077 «О негосударственных пенсионных фондах» http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_930/

21 По данным Росстата.

22 https://studfile.net/preview/3848185/page:5/

Чубайсом, Борисом Немцовым и Олегом Сысуевым начала подготовку масштабной пенсионной реформы, которая, в конечном счете, была запущена с 1 января 2003 года.

Что было сделано?

Были разделены пенсионное обеспечение и пенсионное страхование.

К первому отнесли т.н. социальные пенсии, а по сути пособия на проживание, которые предоставляются без проверки нуждаемости людям, не имеющих страховой стаж, после достижения определенного возраста.

Пенсии в рамках обязательного страхования стали состоять из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах.

Была введена новая, намного более простая, методика расчета пенсии. При выходе на пенсию накопленные пенсионные права (т.е. сумма отчислений за весь период плюс индексация) делятся на число месяцев, в которые предстоит выплачивать пенсию (т.н. «срок дожития»). Тем самым был ликвидирован максимальный размер пенсий, который существовал в советское время и использовался все 90-е годы.

Размер платежей в обязательный накопительный элемент был установлен в размере 2% для работников среднего и молодого возраста с дальнейшим, достаточно быстрым повышением до 6% от оплаты труда. При этом у работника появилась возможность выбирать, куда отправить эти взносы – в частную управляющую компанию или (по умолчанию) в государственную управляющую компанию, которой был определен ВЭБ. И это могло иметь не только чисто финансовый эффект, но и изменить поведение людей по отношению к будущей собственной пенсии, создавая вполне конкретные стимулы управлять хотя бы частью собственных страховых сбережений.

Тем самым в результате проблемного и социально болезненного транзита 90-х годов 2000-е годы Россия всё-таки встретила с современной, опирающейся на мировой опыт пенсионной системой.

К сожалению, дальнейшее развитие событий во многом нивелировало потенциал реформы 2002 года, снова приведя пенсионную систему в состояние разбалансированности и социальной неэффективности.

Почему это произошло? Пенсионная реформа 2002 года тщательно готовилась в течение нескольких лет, обсуждалась со всеми возможными экспертами, в том числе зарубежными, функционировал специально созданный для этого проекта президентский совет во главе с тогдашним премьер-министром Михаилом Касьяновым. Такая процедура необходима потому, что любая сколько-нибудь серьёзная пенсионная реформа затевается на десятилетия – прежде всего из-за того, что она рассчитана на молодые поколения, для которых правила игры должны быть неизменными хотя бы 20–30 лет. Если же они меняются чаще, то у работников пропадает желание хоть как-то участвовать в планировании собственного пенсионного будущего. По его поводу остаются только четыре архаичные мотивации:

- «не доживу» (что для нынешней России, учитывая аномально высокую смертность 45–55-летних мужчин, актуально);
- «удача повернётся ко мне лицом»;
- «дети прокормят»;
- «государство не бросит на произвол судьбы».

С такого рода доминирующими поведенческими чертами человек не может быть ценен для инновационной экономики и общества XXI в., в котором государство – лишь один из общественных институтов.

Российский пример реализации государством пенсионной реформы 2002 г. является выпуклым примером постоянного изменения правил. Первым шагом по её демонтажу стало отрезание в 2004 г. от участия в обязательной накопительной части людей старше 1967 года рождения. Мотивация была смехотворной: дескать, у этого поколения уже нет шансов скопить сколько-нибудь значимые средства этим способом. Но тогда зачем их включили в обязательную накопительную игру двумя годами раньше? Недовольные пробовали жаловаться, вплоть до Конституционного суда, но фактически ничего не добились.

Следующим дезорганизующим шагом стало введение максимального размера заработка, с которого берутся взносы в Пенсионный и другие социальные внебюджетные фонды. Вроде бы весьма либеральный шаг: те, кто побольше получает, могут свободно распорядиться своими

деньгами, например вкладывая их в НПФ. Но эта мера, в теории действительно привлекательная, была введена спонтанно и преждевременно, без оценки всех её последствий. Пенсионный фонд тут же стал недополучать сотни миллиардов рублей, которые пришлось компенсировать дотациями из федерального бюджета. Через пару лет государство, спохватившись, ввело на зарплаты, превышающие потолок, фактически 10%-ный целевой налог в пользу Пенсионного фонда. Именно налог, потому что его выплата никак не увеличивает будущие пенсионные права высокооплачиваемых работников.

К этому можно добавить ещё одно обстоятельство: система НПФ зарегулирована государством до такой степени, что она весьма мала для масштабов нашей страны и не может предоставить тем, у кого есть «лишние» деньги, комплекс привлекательных услуг по пенсионному страхованию. Из-за этого появились и фактически отрицательная доходность инвестирования пенсионных средств через НПФ, о которой упоминалось выше. И ещё один момент: попробуйте найти в каком-нибудь среднего размера российском провинциальном городе отделение НПФ, который принимал бы клиентов «с улицы». Думаю, что чаще всего эта попытка закончится неудачей.

Кстати, поспешное введение потолка зарплат, с которых берутся обязательные социальные взносы, возродило старый «добрый» советский институт максимальной трудовой пенсии. Но только тогда, несколько десятилетий назад, ни о каком страховании речь и не шла – всё оплачивал государственный бюджет, а теперь громогласно заявляется, что российская пенсионная система носит страховой характер. Именно поэтому изначальные принципы реформы 2002 г. предусматривали высокую степень эквивалентности объема накопленных прав и размера получаемых выплат. Волюнтаристское разрушение этого принципа еще больше подорвало желание людей хоть немного, но поучаствовать в управлении собственным пенсионным капиталом.

Однако всё перечисленное выше – это лёгкая боксерская разминка. В настоящий нокаут пенсионная реформа 2002 г. нашим государством была отправлена двумя ударами: введением так называемой балльной системы учета взносов в страховую часть пенсии и замораживанием с 2014 года перечисления 6%-ных взносов на обязательные накопительные счета.

Балльная система, несмотря на её внешнюю запутанность (человек с высшим образованием голову сломает, если начнет вникать во все её нюансы), на самом деле придумана и введена с одной-единственной целью: сохранить выплаты нынешним поколениям пенсионеров хотя бы в номинальном размере (индексации носят символический характер и зачастую не покрывают рост стоимости жизни) за счёт будущих пенсий работников молодых и средних возрастов. Фокус очень прост: за эти поколения в Пенсионный фонд платятся полновесные рубли в размере 22% от фонда оплаты труда (тем более что, как указывалось, уже не первый год в НПФ не поступают 6%-ные взносы). Эти деньги с колёс выдаются на руки пожилым, а в пенсионных правах будущих пенсионеров учитывается не полная сумма уплаченных взносов, а некие баллы, получаемые при помощи устанавливаемого каждый год правительством специального понижающего коэффициента. Вот такая «солидарность» поколений.

Расчёт тех, кто это правило придумал и ввёл, тоже очень прост: зачем заглядывать на 20–30 лет вперед, когда нынешняя молодежь задумается о скорой старости и поймет, что её пенсионные права мизерны, – у государства тоже работает установка «авось пронесёт». А вот сейчас нужно во что бы то ни стало сохранить лояльность почти 40-миллионного пожилого электората, что особенно важно в преддверии очередных выборов.

Ну и, конечно, имеет значение хроническая безысходность макроэкономической ситуации, когда федеральный бюджет всеми силами пытается сбросить с себя социальный «балласт», сосредоточившись на обороне, заведомо неэффективных госинвестициях и поддержке содержания самого государства.

Упомянутое выше замораживание взносов в обязательную накопительную систему логически вытекает из всего вышесказанного. Давайте не лукавить: уже «сэкономленный» на ней более чем 1 трлн руб. никогда в виде живых денег на индивидуальные накопительные счета в ВЭБе и НПФ не вернётся. Эти деньги, как известно, уже потрачены на Крым и другие подобные неотложные нужды. Обладателям таких счетов в обмен начислены пенсионные права,

пересчитанные в баллы, что, конечно, нельзя назвать конфискацией, но на «ловкость рук», как сказано выше, явно тянет. Более того: давайте признаем и тот факт, что важнейшая часть пенсионной реформы 2002 г. – обязательный накопительный элемент – ликвидирована.

Отдельная (и очень яркая) страница в деградации российской пенсионной системы – это начавшееся в 2018 году повышение пенсионного возраста. В принципе, как уже отмечалось выше, во многих странах время от времени общество после длительных и ожесточённых дискуссий на это идёт из-за старения населения. В России такого опыта никогда не было. Более того, из-за общей отстраненности от активного участия в формировании своего пенсионного будущего и весьма распространенной надежды на добренькое государство, которое тебя не бросит в старости, любое упоминание о необходимости и у нас повышения пенсионного возраста вызывало резко негативную реакцию. Как показал опрос населения, проведенный Левада-центром во второй половине июня 2018 года, в самый разгар общественных дискуссий о предстоящем повышении пенсионного возраста, подавляющее большинство россиян не поддерживало это предложение. 89% опрошенных негативно отнеслись к намерению властей увеличить возраст выхода на пенсию для мужчин до 65 лет и 90% опрошенных – против того, чтобы увеличить пенсионный возраст для женщин до 63 лет[23]. При этом 70% и 73% опрошенных соответственно высказали резко отрицательное отношение. Сторонники повышения пенсионного возраста составляли всего 7-8 % среди опрошенных[24].

Общественные протесты вызвало не только то, что многие люди предпенсионного возраста вынуждены были корректировать свои жизненные планы далеко не в лучшую сторону, но и манера, в которой эта «реформа» проводилась. Тогдашний премьер-министр Дмитрий Медведев сообщил о ней в мае 2018 года, а уже через несколько месяцев всё необходимое законодательство было принято, несмотря на требования всестороннего, глубокого обсуждения этого вопроса. В результате российское население массово обиделось на власть, которая этого фундаментального обстоятельства, видимо, не понимает, руководствуясь чисто финансово-экономическими выкладками.

Кроме того, свою убаюкивающую роль сыграли весьма позитивные для Владимира Путина итоги мартовских (2018 года) президентских выборов – особенно в некогда протестных столицах и крупных городах. К этому прибавим вроде бы успешный опыт недавнего внедрения таких социально неприятных практически для каждой семьи новаций, как обязательные платежи на капитальный ремонт жилья и введение новых принципов исчисления налога на недвижимость. Видимо, у весьма ограниченного круга лиц, принимающих решения в нашей стране, возникло ощущение, что теперешний общественный договор весьма устойчив из-за «вставания с колен» и роста военной мощи, а социалка отошла на вторые роли.

Именно поэтому повышение пенсионного возраста волей-неволей напоминало спецоперацию со всеми присущими ей атрибутами.

Во-первых, обществу не были предъявлены реальные расчеты, которые доказывают срочность этой меры. Все разговоры некоторых официальных лиц о том, что пенсионная система вот-вот рухнет из-за хронической нехватки в ней денег, как только начало пахнуть жареным, были по взмаху известной дирижерской палочки сменены на песню о том, что все сэкономленные деньги пойдут на подъём выплат нынешним пожилым людям. Из ниоткуда появились обещания уже в 2019 г. увеличить пенсии в среднем на 1000 руб. в месяц против запланированных в связи с инфляцией 500 руб.[25] А потом эту прибавку стали обещать и на несколько лет вперёд. Что же получилось на самом деле? В 2019 году, согласно официальной статистике, средний размер пенсии увеличился на 800 рублей[26].

23 В сентябре 2018 года Владимир Путин, видимо под давлением общественного мнения, предложил повысить пенсионный возраст для женщин не до 63, а до 60 лет, что в конечном счёте и было закреплено в соответствующем законе.

24 https://www.levada.ru/2018/07/05/pensionnaya-reforma-3/

25 См. например, https://tass.ru/ekonomika/5297900

26 https://rosstat.gov.ru/folder/13877

И это вторая типовая черта спецоперации: менять на ходу информационное прикрытие, вбрасывая какую-то обрывочную информацию, которая ничего не разъясняет, а только запутывает ситуацию. Факт использования этой тактики очевиден и в связи со сделанным в 2018 году заявлением вице-премьера Татьяны Голиковой, что в «скором времени» в России будет отменена введённая всего лишь три года назад так называемая балльная система исчисления пенсионных прав[27]. По сути Татьяна Алексеевна права, но вот уже закончился 2020 года, а этот вопрос никто в правительстве не поднимает.

Можно заняться и препарированием информации, выдачей полуправды. Например, берётся прогноз Росстата о росте ожидаемой продолжительности жизни и тиражируется только самый оптимистический его сценарий, степень реализуемости которого крайне мала.

Ну и, конечно, в расчёт не были приняты аргументы и расчеты российских демографов о том, что при нынешней продолжительности жизни (особенно мужчин) и числа лет, которые человек находится на пенсии, повышение пенсионного возраста, по крайней мере, преждевременно[28].

Ещё одним изменением, противоречащим страховому характеру пенсионной системы, стала отмена в 2016 году ежегодной индексации выплат работающим пенсионерам. Аргумент правительства сводился к тому, что эти люди получают зарплату и тем самым обеспечивают себе необходимый доход, а индексация пенсии в таких условиях – непозволительная роскошь. Вот цитата из выступления министра финансов Антона Силуанова осенью 2020 года в Государственной Думе: «Наверное, это не совсем справедливо, поскольку после выхода на пенсию человек, который получает сегодня и пенсию, и зарплату, будет получать повышенную пенсию с учетом тех надбавок, которые были приняты в период его работы. <…> Мне кажется, более справедливо помогать тем, кто нуждается, кто не работает, именно этим гражданам нужна государственная поддержка»[29]. Видно, что министр не понимает разницы между пенсионным страхованием и социальной защитой. Это две разные системы – хотя бы из-за источников финансирования и принципов получения прав на выплаты. Они должны не заменять, а дополнять одна другую.

Работающий пенсионер за счёт взносов в Пенсионный фонд, которые за него продолжает платить работодатель, по крайней мере, частично окупает расходы на выплаты ему. Кроме того, он платит НДФЛ, а с произведённых им товаров и услуг государство забирает в бюджет многочисленные налоги.

Кстати говоря, после отмены индексации пенсий численность работающих пенсионеров всего за один год уменьшилась на 1/3[30]. А это прямые потери доходов Пенсионного фонда и всей бюджетной системы России. Вот такая получилась экономия!

Теперь, в 2021 году становится всё более очевидно, что введение балльной системы исчисления пенсионных прав, «заморозка» обязательной накопительной части пенсионной системы, отказ от индексации выплат работающим пенсионерам и, наконец, повышение пенсионного возраста – это проявления вполне логически непротиворечивой государственной политики, направленной на минимизацию роста расходов на выплату пенсий. При этом в пользу нынешних пенсионеров не просто перераспределяются страховые взносы, выплаченные за нынешних работников, но и их пенсионные права. Этот механизм, если его не поменять, может привести к тому, что те, кому сейчас 45 лет и моложе, при выходе на пенсию получат из государственного Пенсионного фонда существенно меньшие выплаты, чем – при прочих равных условиях – их родители (бабушки и дедушки).

А ведь нынешние пенсионеры живут, мягко говоря, небогато, если единственный источник их существования – пенсия. Её средний раз-

27 https://bankiclub-ru.turbopages.org/bankiclub.ru/s/novosti/otmena-pensionnyh-ballov-v-rossii-svezhie-novosti-iz-pravitelstva/

28 См, например, https://institutiones.com/general/2104-vozvrast-vyxoda-na-pensiyu-i-prodolzhitelnost-zhizni.html; https://newizv.ru/news/society/30-08-2018/anatoliy-vishnevskiy-rosta-prodolzhitelnosti-zhizni-u-pozhilyh-v-rossii-net

29 https://www.vedomosti.ru/economics/news/2020/10/28/844897-glava-minfina-vistupil-protiv-indeksatsii-pensii-rabotayuschih-pensionerov

30 https://миссионерская-деятельность.рф/zemelnoe-pravo/skolko-pensionerov-v-rossii-na-2019-god-statistika-ofitsialniy.php

мер в 2021 году по данным Пенсионного фонда составит всего 16209 рублей в месяц, а в 2022 году подрастёт всего на 700 рублей[31]. Из этой суммы надо платить за постоянно дорожающие услуги ЖКХ и лекарства, а на оставшиеся деньги покупать быстро дорожающие базовые для пенсионерского рациона продукты питания. Напомню, что в 2020 году макаронные изделия стали стоить дороже на 12,1%, яйца куриные на 15,1%, плодоовощная продукция на 17,4%, крупы и бобовые на 20,6%, подсолнечное масло на 25,9%, а сахар-песок – на 64,5%[32].

Возможные сценарии реформ, учитывая мировые тренды и российскую специфику

А теперь представим себе, что в России открылось очередное «окно возможностей» для самых разнообразных реформ. Что можно сделать для приведения пенсионной системы в социально эффективное состояние?

Прежде всего, необходимо отметить, что любая, даже самая продуманная пенсионная реформа обречена на провал, если не будут запущены столь же качественные изменения в целом ряде других, смежных сфер. Это:

- система обязательного социального страхования, неотъемлемой частью которой является пенсионное обеспечение;
- финансовые инструменты, необходимые для сохранения и приумножения пенсионных прав и накоплений;
- оплата труда, которая является, как правило, единственным источником доходов страховой пенсионной системы.

Что касается обязательного социального страхования, то в связи с недавней сменой руководителя государственного Пенсионного фонда начались разговоры об объединении всех трех внебюджетных фондов – пенсионного, социального страхования и обязательного медицинского страхования. Правда, есть и урезанная версия – ограничиться вливанием Фонда социального страхования в Пенсионный фонд.

Что на самом деле задумано правительством, до конца не ясно, никаких публичных заявлений пока нет. Тем не менее, необходимо отметить, что реформа системы обязательного социального страхования давно назрела и она вполне может быть частью того «нового общественного договора», над которым сейчас работает правительство.

Об этом, в частности, ещё в 2019 г. автор этих строк совместно с Юрием Ворониным и Александром Сафоновым опубликовал программную статью[33], подготовленную на основе большого доклада для Центра стратегических разработок Алексея Кудрина. В этом докладе речь идёт в том числе и о создании вместо нынешних трёх внебюджетных фондов единого фонда социального страхования.

Прежде всего, необходимо отметить, что предлагаемое объединение не носит механического характера и далеко не ограничивается потенциальной экономией издержек на содержание нынешних трех бюрократических структур. Главная цель создания единого фонда социального страхования – покончить с нынешним тотальным огосударствлением средств, которые собираются в виде страховых платежей, совокупный размер которых в большинстве случаев – 30% от фонда оплаты труда. Эти деньги – не налоги, это часть заработной платы конкретных людей, фактически отложенная на случай наступления в их жизни страхового случая: пенсионный возраст, временная нетрудоспособность, медицинская помощь и др. Поэтому эти средства не должны быть федеральной собственностью, как сейчас, а

31 https://www.9111.ru/questions/7777777771121201/#w2
32 https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ue6cCjdf/1.pdf
33 https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/05/19/801773-reformirovat-sistemu-sotsialnogo

должны находиться в общественном (публичном) владении.

Такая смена формы собственности – вопрос принципиальный, потому он предопределяет изменения и механизма управления предлагаемым единым фондом социального страхования на основе равного по численности участия представителей работников, работодателей и федерального правительства. Руководитель фонда должен избираться его правлением, а не назначаться государством, как сейчас.

Второй принципиальный вопрос – определение видов обязательного социального страхования, относящегося к компетенции этого фонда. Кроме уже привычных его видов – пенсионное, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по временной нетрудоспособности, беременности и родам, медицинское страхование - необходимо возобновить страхование от безработицы (актуальность чего подтвердила нынешняя ситуация на рынке труда), а также на случай необходимости постороннего постоянного ухода.

Третий принципиальный вопрос – переход к единому страховому платежу, покрывающему все виды рисков. Его совокупный размер должен устанавливаться на основе консенсуса представителей работников, работодателей и федерального правительства в органе управления единого социального страхового фонда и, что принципиально важно, в прямой увязке с ожидаемым коэффициентом замещения страховой выплатой утраченного работником заработка. Ведь страховой тариф и коэффициент замещения – две стороны одной медали.

В развитие этого предложения целесообразно сформировать персонифицированную систему управления социальными рисками – такую, которая предполагала бы право перераспределения самим работником личного страхового взноса для увеличения уровня гарантий по одному или нескольким видам обязательного социального страхования и одновременного сокращения по другим видам страхового покрытия. Кроме того, надо дать гражданам трудоспособного возраста право самостоятельно осуществлять дополнительные платежи в систему социального страхования из собственных средств, а в случае отсутствия у человека необходимого страхового стажа – право выкупать его за прошлый период по установленным тарифам.

Что касается работодателей, то льготы по платежам на социальное страхование должны предоставляться им в персональном порядке в обмен на выполнение ключевых показателей по созданию дополнительных рабочих мест, повышению уровня оплаты труда, легализации занятости и фонда оплаты труда.

Инфраструктура единого фонда социального страхования должна строиться на базе единого реестра застрахованных лиц. В нём кроме персональной информации о человеке, месте его работы и размерах заработка и отчислениях из него, условиях труда должен содержаться паспорт здоровья – информация о прохождении диспансеризаций и специальных профосмотрах, включая сведения о противопоказаниях к работе с вредными и тяжёлыми условиями труда. Неотъемлемой частью этого реестра должна стать и информация об объеме произведенных выплат по видам страхования.

Реформа обязательного социального страхования, если она, конечно, не ограничится чисто механическим слиянием нынешних трёх социальных внебюджетных фондов, должна в полном соответствии с принципами формирования «нового общественного договора» стать объектом открытой дискуссии с участием экспертов, политиков, широкого круга граждан, для того чтобы найти устраивающий все стороны компромисс. Только тогда можно приступить к реальным шагам, целью которых, в конечном счете, станет формирование институциональной основы для долгосрочного улучшения социального положения всех слоев российского общества и, в частности, пенсионного обеспечения.

Вторая важная смежная с пенсионной системой сфера – финансовые рынки. Даже если не будет возвращения к обязательным накоплениям, они останутся в добровольной форме, через НПФ, но и не только. В многих странах человек может либо один, либо вместе с работодателем делать пенсионные платежи в банки и страховые компании. В России сейчас такой институциональной возможности фактически нет.

НПФ разрешено инвестировать накопленные средства на банковские депозиты, но это не специальные пенсионные счета, которые открываются на десятилетия и защищены от

инфляции льготами по налогообложению, как вкладчика, так и банка.

И в целом в России, кроме обязательного пенсионного страхования (в котором сам работник не участвует, т.к. взнос за него платит работодатель) и очень слабо развитого добровольного пенсионного страхования через НПФ, нет никаких других работающих финансовых механизмов формирования накоплений на старость. Интересной моделью разнообразия таких механизмов может служить американская пенсионная система[34], в которой функционирует очень много самых разнообразных пенсионных планов. Если ими грамотно пользоваться (что и делает большинство американцев), то пенсия – в 2020 г. она составляла 1160 долларов в месяц[35] – может быть хорошей базой для обеспечения достойной жизни на старости. Ведь надо не забывать, что к моменту выхода на пенсию средний американец обрастает дорогостоящей недвижимостью (дома, квартиры), пакетом акций и другими финансовыми средствами. Управление всеми этими активами, а также пользование льготами, которые установлены для seniors, и создаёт образ вполне благополучного типичного американского пенсионера.

Однако и развитие системы обязательного социального страхования, и создание разнообразия финансовых институтов, доступных работнику, невозможно без роста оплаты труда, которая у подавляющего большинства людей должна обеспечивать не просто прожиточный минимум семьи, но и уровень жизни по стандартам хотя бы «нижнего среднего класса»[36].

В России при нынешней медианной заработной плате – 35 тыс. рублей в месяц – весьма трудно свести концами с концами, особенно при наличии в семье несовершеннолетних детей. И выплачиваемый за такого работника пенсионный страховой взнос в размере около 8 тыс. рублей в месяц слишком мал, чтобы накопить пенсионные права, достаточные для приличных выплат. Тем более, что нынешняя формула начисления пенсий фактически резко ограничивает их размеры. Надо не забывать, что и этот параметр сильно варьируется в зависимости от отрасли, где работает человек. Медианная зарплата у лучшей по этому показателю отрасли («Добыча полезных ископаемых» – 65 тысяч рублей) в 3 раза выше, чем у худшей («Легкая промышленность» – 20,5 тысячи рублей)[37].

Такая ситуация с оплатой труда предопределена прежде всего архаичной структурой российской экономики, в которой экспортный сектор представлен в первую очередь ископаемым сырьём (нефть, газ, уголь, металлы). Именно занятость в добыче этих продуктов позволяет получать относительную высокую зарплату. Но это лишь чуть более 2% работающего населения[38]. Ещё несколько процентов занятых работают в финансовом секторе и госуправлении[39], где оплата труда относительно высока. Зато все остальные получают очень небольшой доход.

Отсюда следует, что без реальной реформы российской экономики, переход её на инновационные рельсы XXI века, что и обеспечивает высокие производительность труда и конкурентоспособность произведённой продукции, никакого перехода на качественно новый уровень оплаты труда подавляющего большинства работников не состоится. А это означает, в свою очередь, по-прежнему очень низкий и не улучшающийся уровень пенсионного обеспечения в России.

Таким образом, хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что пенсионная система в России является заложником накопившихся глубинных проблем институциональной сетки нашего общества. Это относится не только к экономике и финансовой сфере, но и к политическим институтам. Главная проблема – уже очевидное несоответствие состояние государства и вызовов, стоящих перед Россией и всем миром в XXI веке.

Об одном из них – старении населения – уже было упомянуто в самом начале этого доклада. Если вернуться к пенсионной системе, то были упомянуты её основные ответы на этот вызов: повышение пенсионного возраста и введение

34 https://meet-usa.com/ru/article/pensiya_v_ssha_pensionnye_plany/
35 https://zarplatto.ru/pensionnaya-sistema-v-scha-soedinennyh-chtatah-ameriki/
36 https://ru.wikipedia.org/wiki/Средний_класс
37 https://ria.ru/20200803/1575284229.html
38 https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/2EfrJGVJ/Rab_sila_2020.pdf
39 Там же.

элементов индивидуального накопительного страхования. Однако оба этих инструмента, как показано выше, имеют объективные ограничения для своего использования, хотя потенциал их применения еще не исчерпан.

Но если заглянуть уже в среднесрочную перспективу (5-10 лет), то дискуссия вокруг судьбы института пенсий может привести к радикальным изменениям в нём. Коротко остановимся на некоторых ее аспектах.

1. Может уйти в прошлое само понятие «пенсионный возраст», тем более устанавливаемый для всех в одинаковом размере. Если всё-таки получат развитие индивидуальные накопительные счета и именно на них будет идти определяющая часть страхового взноса, то тогда владелец такого счета может в любой момент потребовать «раскупорки» средств для их выплаты себе. При этом могут применяться разные схемы таких выплат: от пожизненной (её размер рассчитывается, исходя из ожидаемой продолжительности жизни застрахованного) до единовременной выдачи накопленных средств. Всё в данном случае зависит от многих других факторов, обеспечивающих жизнь каждого конкретного человека. Например, он успел за короткий срок путём внесения больших взносов и удачного инвестирования накопить сумму, которая уже может, не дожидаясь пожилого возраста, обеспечить ему (в совокупности с приобретённой недвижимостью и другими активами) приемлемый уровень благосостояния на протяжении нескольких десятилетий.

2. Пенсионное обеспечение, скорее всего, тесно переплетётся со здравоохранением и системой постороннего долговременного ухода. Вполне возможен индивидуальный сценарий, когда человек снижает свой взнос в пенсионную систему, высвобождая деньги для обеспечения себе в пожилом возрасте более высокого стандарта медицинского обслуживания и интенсивного социального обслуживания (патроната). В данном случае многое зависит от состояния здоровья человека и его семейного положения.

3. Известная и всё более обостряющаяся ситуация с поддержанием самофинансирования страховых пенсионных систем с одновременным сохранением и даже наращиванием выплат может, в частности, быть решена за счёт введения страховых платежей на роботов, искусственный интеллект и тому подобные технологии, которые заменяют собой живой труд. В этом есть определенная логика: работодатель, высвобождая людей из-за замены их на машины, должен продолжать нести свою часть ответственности за обеспечение своим бывшим работникам наступления старости и других страховых случаев.

4. Не надо сбрасывать со счёта и активно идущую в мире дискуссию о необходимости введения безусловного базового дохода (ББД). В случае его введения в той или иной форме каждому члену общества будет предложен минимальный доход (скорее всего в денежной форме), что может серьезно повлиять, в частности, на судьбу пенсионных систем. Тогда, возможно, сам институт всеобщей страховой пенсии уйдет в прошлое при том, что люди при желании могут продолжать делать накопления через различные финансовые институты на любые цели, одной из которых может быть обеспечение себе каких-то индивидуальных аспектов жизни в старости (например, эксклюзивные путешествия, занятие благотворительной деятельностью и т.п.).

Важно подчеркнуть, что любая трансформация пенсионных систем может быть успешной – т.е. обеспечивать подавляющей части общества достойный уровень жизни в пожилом возрасте, – только если она будет сопряжена со столь же эффективными изменениями во всех остальных сферах человеческой деятельности. Это в полной мере относится к устройству государства, работе политических и экономических институтов.

Россия к такому повороту событий пока, к сожалению, не готова, что предопределяет нарастающие проблемы с поддержанием даже нынешнего невысокого уровня пенсионного обеспечения. Остаётся только надеется на то, что наше общество – и прежде всего его молодая часть – осознает весь драматизм ситуации и станет драйвером давно назревших системных реформ, успех которых, наконец, выведет страну в XXI век.

Об авторе

Евгений Гонтмахер – экономист, доктор экономических наук.

ДЕНИС СОКОЛОВ

МЕДИЦИНА БУДУЩЕГО

Рынок профессиональных врачей и умных пациентов в каждом смартфоне

Коронавирус как краш-тест выявил слабые места существующей системы на всех уровнях – от персональных проблем врачей, медицинских коллективов и тысячекоечных учреждений до фундаментальных трудностей управления отраслью и взаимодействия медицинской профессиональной корпорации с обществом и государством.

Можно ли решить эти проблемы окончательным переходом на страховую модель или возвращением к бюджетному здравоохранению, каковы перспективы частной медицины, как вообще может выглядеть оптимальная система здравоохранения для России, если трезво оценивать финансовые, технические и кадровые возможности отрасли?

Предлагаемый анализ[1] – попытка обосновать и сконструировать медицину будущего, в которой врачи и пациенты оказываются достаточно подготовлены и мотивированы, чтобы полноценно использовать существующие биомедицинские технологии, средства коммуникации и пр.

Основные тезисы

Начнём с очевидной идеи, что система здравоохранения для политиков, бюрократов, врачей и пациентов совсем не одно и тоже.

Политическому руководству важны общественное мнение и лояльность отраслевой бюрократии. Поэтому ему трудно, почти невозможно отказаться от популистских деклараций о реформах и модернизации, а также от подкупа медицинских чиновников.

Минфину и вообще правительству важно контролировать расходы и их соответствие целевым показателям. Для этих технократов важен дизайн управления отраслью. Плюсы и минусы бюджетной или страховой модели – это именно их повестка. Риски формирования квазирынка хорошо изучены, а в применении к российским реалиям были подробно описаны еще в 2000 году Сергеем Шишкиным[2] на примере опыта внедрения в России с 1993 года обязательного медицинского страхования.

Для врача (в идеале) медицина – это поле профессиональной деятельности, дающей самореализацию, профессиональную репутацию, высокий общественный статус и материальные блага.

С точки зрения пациента здравоохранение должно спасать и лечить – понятно, доступно и эффективно. А лечит врач при помощи знаний, оборудования и медикаментов. И качество этого лечения в последние 30 лет зависело от оснащенности врача, его профессиональной подготовки, от образования самого пациента, его связей, позволяющих попасть к нужному врачу, и денег, которые доктор получает за свою ответственную работу.

Модель финансирования не имеет значения

Первый тезис *в том, что модель финансирования медицинского рынка может быть любой – страховой, бюджетной, частной, – но она должна обеспечивать достаточный объём средств и не мешать медикам работать: чиновники, финансисты, страховщики, следователи и даже благотворители не должны управлять диагностикой и назначением лечения.*

Сравнение двух традиционно противопоставляемых в экспертном и профессиональном сообществе подходов (см. работу Владимира Назарова с соавторами[3] или

1 При подготовке доклада использованы ранее опубликованные работы: Денис Соколов, Социологический анализ социально-гуманитарной сферы на Северном Кавказе (на примере состояния медицины в Дагестане), Пути к миру и безопасности. 2018. № 1(54) Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. С. 207-222, **Институциональное исследование российского здравоохранения**/ *В.С. Назаров, Д.В. Соколов*; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М.: Изд. НИФИ, 2016.

2 С.В. Шишкин, Реформа финансирования российского здравоохранения, ИЭП, Москва, 2000,

3 В.С. Назаров, Н.А. Авксентьев, Н.Н. Сисигина. Основные направления развития системы здравоохранения в

статью Юрия Воронина и Евгения Гонтмахера[4]) с бюрократической точки зрения вполне содержательно, но это внутрикорпоративная дискуссия про то, как распределять деньги.

Скажут, что «правильные» стимулы лежат в основе функционирования «правильного» института. Да, но если присмотреться внимательно, «спор моделей» касается выбора оператора, регулирующего расходы на здравоохранение. Кто это будет – Минздрав, региональные администрации и клуб главных врачей по бюджетной модели; или Минфин, территориальные фонды медицинского страхования и страховые компании по модели страховой медицины? При минимальных транзакционных издержках (хорошее управление и полная информация) больничная касса от страховой компании для врача и пациента ничем не отличается[5].

В условиях российской конъюнктуры вопрос выбора модели финансирования здравоохранения скорее политический, он не про качество медицинской услуги, а про то, чьи люди (Минфина, Минздрава, региональных лидеров или корпоративных страховых компаний) садятся на финансовые потоки и по каким правилам организуется (или реорганизуется) этот административный рынок[6].

Прямого отношения к «боеспособности» медицинских коллективов этот спор не имеет, потому что эффективность медицинской помощи складывается на других рынках, не в штабах, а в окопах. Другими словами, и бюджетный, и страховой квазирынки – это рынки не медицинских услуг, а аналогов финансовых деривативов: приписанных к поликлиникам пациентов, квот на высокотехнологичную медицинскую помощь, объемов на услуги по ОМС и т.д.

Может показаться, что для качества услуг имеет значение, за что именно оператор (страховая компания, ФОМС, региональный бюджет, больничная касса) платит медицинской организации – за койко-дни или за так называемые законченные случаи лечения[7]. Но оба эти понятия, в сущности, не медицинские, а бюрократические.

Оплата койко-дней в бюджетной модели, восходящей к иерархичной системе Семашко, стимулирует главных врачей заполнять свои стационары пациентами и требует от страховой компании и регионального департамента здравоохранения проверять обоснованность как госпитализации, так и её срока. Административные издержки организации такого контроля достаточно велики. Но и контроль законченных случаев лечения, составляющих базу расчетов в страховой модели, превращается в кафкианскую игру врачей и тех же регуляторов.

Парадоксально, но хорошее администрирование мешает работать медикам, потому что управленцы-энтузиасты с бизнес-образованием эффективнее мотивируют врача сосредоточится на документообороте, на деривативах, а не на пациенте.

Оптимистичное предположение, что и страховые, и медицинские компании будут больше зарабатывать, если застрахованные пациенты будут меньше болеть, и эта перспектива заставит их волшебным образом пойти против текущих собственных интересов, звучит наивно. Не будем подробно обсуждать вклад здравоохранения в продолжительность жизни и медицинские расходы на это «добавленное время», здравый

России: тренды, развилки, сценарии. Москва, 2019, ftp://w82.ranepa.ru/rnp/ppaper/021916.pdf

4 Юрий Воронин, Евгений Гонтмахер. Как реорганизовать здравоохранение в России. Ведомости, 25.05.2020, https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/05/25/831062-reorganizovat-zdravoohranenie

5 См. т.н. «теоремуКоуза-Стиглера» о транзакционных издержках, Stigler, G.J. The Price Theory, 1966, Coase, Ronald H. “The Problem of Social Cost”, Journal of Law and Economics 3 (1960), 1–44, Coase, R.Y. “The Nature of the Firm”, Economica. 4(1937):1, 386-405.

6 Симон Кордонский, Рынки власти: административные рынки СССР и России. Москва, О.Г.И., 2000

7 Законченный случай лечения в стационаре – совокупность медицинских услуг в соответствии со стандартом оказания медицинской помощи по основному заболеванию, предоставленных пациенту в стационаре в регламентируемые сроки в виде диагностической, лечебной, реабилитационной и консультативной медицинской помощи, в случае достижения клинического результата от момента поступления до выбытия (выписка, перевод в другое учреждение или в другое профильное отделение пациента по поводу другого или сопутствующего заболевания), подтвержденного первичной медицинской документацией, и без клинического результата (смерть пациента). Из письма Минздрава РФ от 20 декабря 2012 г. № 14-6/10/2-5305, цитировано по https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70207014/

смысл и существующий опыт подсказывает, что единственное, в чём прямо заинтересованы страховые компании и медицинские организации, – это в росте стоимости страховых контрактов и среднего чека за законченный случай, чем бы он ни закончился для пациента.

По-настоящему важно, как быстро пациент попадает к нужному специалисту, сколько есть денег на ФОП медицинскому персоналу, оборудование и расходные материалы и как распределение этих денег зависит от квалификации, самоотдачи, ответственности, принимаемой на себя врачом и медицинским коллективом, и результатов лечения в виде живых или мёртвых, здоровых или больных людей, а не правильно или неправильно заполненных документов. Оценить эту эффективность может только сам пациент и профессиональное сообщество.

Ещё одна плохая новость для медицинской и силовой бюрократии в том, что они не умеют управлять даже доступом пациента к нужному врачу, они так устроены, что могут только препятствовать эффективной логистике: бюрократы создают ненужные барьеры, а силовики следят, чтобы эти барьеры было трудно обойти.

Медицина – это рынок богатого врача и просвещённого пациента

Второй тезис *этой работы в том, что рынки дорогих, технологичных, часто жизненно важных медицинских услуг в условиях асимметрии информации (врачи гораздо больше знают о болезни, чем пациент и бюрократы) лучше всего регулируются институтом профессиональных репутаций, сильным профессиональным сообществом и максимально просвещённым потребителем.*

Институт репутаций сегодня существует в редуцированном виде, в параллельном официальному здравоохранению пространстве, связан с теневыми соплатежами пациентов и поддерживается неформальным сетями родственных, земляческих, рабочих и прочих социальных связей. Капитализировать репутационный капитал возможно в частной медицине богатой Москвы и в специализированных и многофункциональных центрах высокотехнологичной медицинской помощи, когда у менеджмента получается доплачивать профессионалам экстра-класса в кардиохирургии, сосудистой хирургии, нейрохирургии, трансплантологии и похожих по сложности и ресурсоёмкости специальностях[8]. Звёзды регионального масштаба вынуждены жить за счёт неформальных платежей и подработок в частных клиниках.

Сильное профессиональное сообщество без публичного института репутаций и экономически самостоятельных врачей трудно представить. Кроме того, лицензирование, подтверждение квалификации, создание и утверждение протоколов лечения, разбор сложных и спорных случаев – всё это должно относиться к компетенции сообщества профессионалов, а не бюрократов из министерств и страховых компаний. Пока врач – это «бюджетник», «государственный служащий»[9], а все перечисленные функции де-факто находятся в компетенции Минздрава, региональных департаментов здравоохранения и института главных и нештатных специалистов, скорее относящегося к бюрократическому аппарату, чем к «гильдии» врачей, говорить о полноценном медицинском профсоюзе бесполезно.

На качественную медицинскую помощь может рассчитывать только медицински образованный пациент (или его представитель, иногда знакомый врач), обладающий средствами и социальными навыками, позволяющими быстро найти нужного специалиста. В экспертных интервью медицинская эрудиция и мотивированность пациента как фактор успешности лечения иногда оценивался даже выше, чем его платёжеспособность[10].

Возможно, именно «умный пациент» сможет стать одним из бенефициаров и драйверов развития новой медицины. Его формирование подтверждается жалобами врачей первичного звена на начитанность больных и их родственников, а также масштабами организации народной экспертизы во время текущей пандемии.

8 См. главу про ВМП в данной работе.

9 По концепции Николая Семашко.

10 ПМА, 2014 – 2020, из интервью с врачами, работавшими в первичном звене и кардиоцентре Сургута.

Перечисленные институты (профессиональные репутации, профессиональное сообщество и «умный пациент») не смогут сформировать адекватный рынок вокруг 500, 600 и даже 1000-долларовой средней месячной врачебной ставки, которая платится как зарплата чиновника.

Отраслевая люстрация

Третий тезис *– если мы хотим создать рынок именно медицинских услуг, придётся ликвидировать медицинскую бюрократию. Иначе чиновники и страховщики как главные бенефициары административного рынка*[11] *бюджетных или страховых деривативов никогда не позволят свободно взаимодействовать врачу и пациенту.*

Клятва Гиппократа, идеологическая основа врачебной профессиональной этики, принципиально противоречит интересам страховых компаний и любых других фондодержателей.

Прямые финансовые интересы чиновников и страховщиков в том, чтобы ограничить расходы на лечение после того, как ресурсы уже распределены на упомянутом административном рынке. Участковый терапевт должен принять как можно больше пациентов, это позволяет выставить большой счёт страховой компании. Но затраты времени на каждый прием должны быть минимальны – ровно столько, сколько требуется для оформления документов. Дополнительные исследования назначать опасно – их могут не оплатить. Для системы пациент – лишь ценная бумага, дериватив, если, конечно, он правильно оформлен.

Если же, например, этому пациенту de-facto необходима операция, но она грозит юридическими рисками врачу и организации, а диагностические данные могут быть формально интерпретированы двояко – не всякий врач сегодня возьмётся за скальпель. И наоборот – хирургического вмешательства можно избежать, но операция простая и её риски для доктора (не для больного) меньше, чем риск выжидания. Почему бы здоровому человеку не удалить здоровый аппендикс, по документам же всё будет правильно. И дежурный хирург в одной из больниц Санкт-Петербурга, объясняя перепуганным родителям, как это всё работает, говорит: *«Я могу прямо сейчас взять вашу дочь на операционный стол, удалить аппендикс, и вы ничего не сможете мне сделать»*. После письменного отказа от операции ребенок просто пошёл домой[12], но сколько таких операций всё-таки проводится и сколько других, нужных, но опасных, не делается – сказать невозможно. Пациенты и их родственники порой готовы засудить врача, даже если тот честно, профессионально и до последней возможности боролся за жизнь больного. Это бюрократическая война всех со всеми прямого отношения к медицине не имеет.

Пока бухгалтер, страховщик и следователь оказываются сильнее врача, машина здравоохранения будет крутиться вхолостую. Как сказал главный врач одной районной больницы в Сибири, *«вы должны понимать последствия, когда решаетесь попасть в колесо здравоохранения»*[13].

На юге России ситуация похожая. Например, в одну из центральных больниц дагестанской столицы поставили артроскоп. Наиболее простая и в то же время доходная операция – удаление мениска. Опытный травматолог так критикует работу отделения: *«Мениски были всё время, как-то обходились без операции. А теперь, как аппарат появился – не обходятся. И не наблюдают потом»*[14]. Точно так же во многих случаях без показаний назначается кесарево сечение.

Конечно, всякий бюрократический барьер, в том числе первичного звена здравоохранения, преодолевается неформально, и тогда российская медицина вполне эффективно может использоваться по назначению. Но не всеми и не всегда. Требуется везение, упорство, использование неформальных связей или неформальных соплатежей и мотивированного менеджмента со стороны пациента, его родственников или других заинтересованных агентов на всех этапах – от диагностики и лечения до ухода и реабилитации. Иногда у врача возникает неформальный профессиональный

11 Симон Кордонский, Рынки власти: административные рынки СССР и России, Москва, О.Г.И., 2000.
12 По материалам включенного наблюдения автора, Санкт-Петербург, 2016.
13 Из интервью автора, Томская область, 2011.
14 Интервью, врач, 65 лет, Дагестан, 2016.

интерес и он готов работать на результат, а не на отчёт перед страховой компанией. Тогда тоже можно рассчитывать на успех. Есть ещё фанатично преданные профессии специалисты, ставящие интересы пациента выше интересов системы, неудобные и чиновникам, и коллегам по работе. Этот посыл – часть профессиональной гордости. Клятва Гиппократа всё-таки часть идентичности врача, хоть и задавленная бюрократией.

Можно утверждать, что первичное звено не справилось с маршрутизацией во время пандемии COVID-19 не только из-за отсутствия новой краски на стенах, оно и в «мирное» время выполняло скорее функции барьера на пути пациента к квалифицированной и специализированной медицинской помощи. Просто из-за наплыва требующих госпитализации больных и политической невозможности им отказывать плотину прорвало, как её прорвало бы и свежепокрашенную. Но это в пандемию.

Всё это, конечно, сложно звучит. Гораздо яснее (вроде бы) отвечает на текущие вызовы запущенная 1 января 2021 года кабинетом министров Михаила Мишустина реформа первичного звена здравоохранения, предполагающая реконструкцию и строительство зданий, техническую модернизацию и увеличение финансирования ФАП, поликлиник и районных больниц на 163 млрд (на 20%) по сравнению с 2020 годом. Со слов Татьяны Голиковой, на эти цели в начавшемся году будет направлено около 800 млрд рублей (около $10,8 млрд)[15].

Все будут довольны. Технократы из правительства и ФФОМС отчитаются количественными показателями, руководители здравоохранения и ЛПУ в регионах, «правильные» подрядчики и поставщики освоят бюджеты, врачи будут благодарны за возможность заработать немного больше, население с удовлетворением оценит новые здания, мебель и аппаратуру в поликлиниках. Вопрос – почему за те же примерно деньги (зарплаты не вырастут радикально) те же люди (других нет), управляемые теми же бюрократами, отчитывающиеся теми же формальными показателями, станут вдруг эффективнее лечить людей.

Замена оплаты койко-дней на оплату законченных случаев, подушевое одноканальное финансирование, ФОМС и страховые компании, региональные или федеральные квоты на высокотехнологичную медицинскую помощь (ВМП) – все эти старые или новые изобретения реформаторов просто «привинчиваются» к живучей наследнице системы Семашко – профессиональной и консолидированной бюрократической корпорации. Эта корпорация пронизана устойчивыми неформальными связями, держит в заложниках политически чувствительную социальную сферу, обладает корпоративной солидарностью и адаптивными коррупционными инструментами. Она научилась выводить средства и на дутых койко-днях, и на «мёртвых душах» с подушевым финансированием, на лишних пролеченных случаях, на квотах на ВМП, на закупках оборудования по тройной цене. На юге России продают за десятки тысяч долларов даже доходные (имеется в виду коррупционные доходы) рабочие места в больницах. Региональные тарифные комиссии (комиссии по разработке территориальных программ) – идеальные площадки согласования интересов.

Минфин, Минздрав, ФОМС, страховые медицинские компании, региональные департаменты здравоохранения, главные врачи областных и городских больниц, Роспотребнадзор, прокуратура и даже наркополицейские являются участниками административного рынка ОМС, региональных и федеральных бюджетов на здравоохранение объёмом около $60 млрд. Но на этом рынке нет места только для врача и пациента, за которым якобы следуют деньги при подушевом финансировании.

15 Анна Королёва. 1 января начинается модернизация «первичного звена» здравоохранения. Эксперт, 29.12.2020, https://expert.ru/2020/12/29/meditsinu-poobeshchali-sdelat-dostupnee/

Поэтому врачи от Москвы до Владивостока говорят, что *«система здравоохранения имеет адские перекосы, она безумно бюрократизирирована, она абсолютно не нацелена на пациента, а нацелена на освоение денег и ведение документации в связи с этим освоением. 15 минут на человека, лечим по стандарту, никуда влево-вправо не отходим, если назначил лишнее исследование, то дали по голове. Думающие врачи, особенно молодые, не готовы работать в рамках жёстких протоколов и несуществующих диагнозов»*[16].

Медицинская бюрократия, российская система здравоохранения подчинила себе врача и превратила его в мелкого чиновника. Этот институт не может быть реформирован, но может (как показали полгода встряски во время борьбы с пандемией) и должен быть ликвидирован. И да, этот тезис прямо противоречит планам правительства увеличить финансирование поликлиник и районных больниц.

Медицина в смартфоне

Наконец, ***четвёртый тезис*** *в том, что на месте успешно ликвидированной медицинской бюрократии совершенно необязательно создавать новую. С задачами маршрутизации, коммуникации и просвещения лучше справится приложение в смартфоне.*

Как ещё обеспечить сосредоточение ресурсов в точке взаимодействия технически оснащённого врача и мотивированного просвещённого пациента, как не через маркетплейс, интегрирующий финансовые инструменты, систему смарт-контрактов, экспертные системы, uber-диагностику и телемедицину. Государство *в беднеющей стране*[17] не сможет обеспечить гражданам возможность использовать свободно и в полной мере средства ОМС и целевых бюджетов на открытом конкурентном рынке, если не отстранит от регулирования этого рынка собственную бюрократию.

На приложение в смартфоне можно заменить дорогостоящее первичное звено здравоохранения, занимающееся преимущественно администрированием и маршрутизацией потоков пациентов. Электронные экспертные системы справятся с подбором диагноза, если надо – по uber-технологии предложат вместе со способом и источником оплаты инструментальную и лабораторную диагностику, online и off-line-консультации со специалистами. Справятся не хуже участкового врача, который всё то же самое делает, тыкая пальцами в клавиатуру (если не пишет от руки), пока вы сидите у него на приёме.

Если возможно так радикально оптимизировать первичное звено, то ФФОМС, ТФОМСы и региональные департаменты здравоохранения тоже можно упразднить.

Субъектами рынка окажутся врач и пациент, автоматически исключив из оборота и бюрократов, и мёртвые души, и значительное количество медиков-статистов.

Приложение сэкономит от 30 до 50% консолидированного (общественного, корпоративного и частного) бюджета отрасли.

И не нужно бояться страшного мифа о разрушении сети здравоохранения, потому что на 90% своей площади эта сеть имитирует медицинскую помощь, занимается маршрутизацией, несёт коммунальные расходы и ведёт чудовищный по бессмысленности документооборот.

В 2020-м году украинские волонтёры оснащают больничные койки кислородными концентраторами и корректируют протоколы лечения. И это только начало.

Радикальная либерализация внутреннего медицинского рынка привлечёт глобальных технологических гигантов с их стремительно развивающимися экосистемами и медицинскими сервисами, оживит инвесторов, актуализирует неформальные сети, даст, наконец, законно заработать опытным профессионалам и вдохнёт оптимизм и драйв в талантливых молодых врачей. Даже «социально незащищённые слои населения» будут значительно лучше защищены родственниками, волонтёрами и своими «потяжелевшими» в 2-3 раза страховыми

16 Мужчина, врач, 1985 г.р., Москва, 2020. Похожие цитаты можно привести из интервью с докторами в Иркутске, Челябинске, Казани, Томске, Владивостоке и Санкт-Петербурге.

17 С 2014 года к 2020 в абсолютных цифрах государственные расходы на здравоохранение сократились на 25%, с $80 млрд до $60 млрд (по данным Росстата).

полисами, чем бюрократами. Управляемые пациентами или их представителями через смарт-контракты общественные 60 млрд долларов в год – вполне эффективный инструмент мотивирования пары сотен тысяч высококвалифицированных врачей.

Такой подход может показаться утопичным, поскольку он радикален, не учитывает интересы медицинской бюрократии и предполагает высокую медицинскую грамотность населения. Но все эти три аргумента можно легко переформулировать в виде задачи: здравоохранению нужна фундаментальная, меняющая статус врача и пациента реформа.

Спасти нельзя ликвидировать

Простым и наглядным аргументом в пользу того, что проблемой российского здравоохранения стала спасённая советская медицинская бюрократия, является Грузия. В Грузии государственное здравоохранение в 1990-х умерло, по меткому выражению доктора Ираклия Дарцмелия[18], так же, как умерла система центрального отопления в Тбилиси. В то время, когда жители столицы Грузии топили свои дома буржуйками, врачи перешли к частной практике: подушевые расходы грузинского бюджета на медицину составили в 1999 году $0,8 в год, доля здравоохранения в ВВП (составлявшем $2,8 млрд) упала с более чем 4% в 1991 году до 0,59% в 1999. Половина из этих жалких нескольких миллионов долларов уходила ведомственной медицине МВД[19]. Первые шаги по реформированию здравоохранения в Грузии начались в 1995-1996 годах. С принятием новой конституции государство отказалось от полного и бесплатного медицинского обеспечения граждан, а иерархичная модель сети медицинских учреждений Семашко, которая всё равно умерла, была заменена на свободную сеть[20]. Развитие медицины Грузии в дальнейшем было основано на приватизации большинства стационаров и поликлиник и привлечении частных средств. Грузия – единственная постсоветская страна, в которой и граждане, и страховые компании, и бюджет покупают медицинские услуги у частных медицинских организаций. В интервью Дмитрию Гордону Александр Квиташвили, экс-министр и один из главных реформаторов грузинского здравоохранения уже при Михаиле Саакашвили, говорил: «Почему получилось? Я считаю, потому что мы начали с нуля… В Грузии реально всё уже было разрушено. Как ни парадоксально это звучит, я считаю, что это было хорошо – в том смысле, что выстраивать новое было легче»[21].

Сеть живее медицины

В других трёх странах дело обстояло иначе. В России в 1999-2000 годах государственные расходы на здравоохранение упали до минимальных 3-3,2% ВВП[22], составлявшего в 1999 году $195,9 млрд, но это было почти $6 млрд[23]. В Украине в 1999 году общие расходы на здравоохранение составляли 4,5% ВВП ($31,58 млрд) при доле государственных расходов 65% – почти миллиард

18 Из интервью автора в декабре 2020 года.

19 Roeder F., Urushadze A., Bendukidze K., Tanner M. 2014. Healthcare Reform in the Republic of Georgia: A Healthcare Reform Roadmap for Post-Semashko Countries and Beyond / Ed. by C. Given. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014. Цитировано по: Майкл Теннер, Каха Бендукидзе, Андриа Урушадзе, Фредерик Редер, Реформа здравоохранения в Грузии, Inliberty, https://old.inliberty.ru/library/587-reforma-zdravoohraneniya-v-gruzii

20 Дмитрий Гордон, Квиташвили: Хороший хирург в Грузии имеет зарплату 15-20 тысяч долларов в месяц и больше, Гордон, 10.04.2018, https://gordonua.com/publications/kvitashvili-horoshiy-hirurg-v-gruzii-imeet-zarplatu-1520-tysyach-dollarov-v-mesyac-i-bolshe-240585.html

21 Там же.

22 Лариса Попович, Елена Потапчик, Сергей Шишкин, Эрика Ричардсон, Александра Вакро, БенойтМативет, Российская Федерация. Обзор системы здравоохранения, Системы здравоохранения: время перемен, Том 13, №7, 2011, ВОЗ, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/186089/E96158-Rus.pdf

23 Рассчитано по данным Всемирного Банка: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locale=ru&locations=RU

долларов США[24]: тоже есть, где развернуться. Даже в Беларуси, где на минимуме в 2000 году общие расходы на здравоохранение составляли 6,1% ВВП ($12,74 млрд), доля государственных расходов на здравоохранение оставалась высокой, 75,5%[25], или примерно 585 миллионов долларов, в 100 раз больше, чем Грузии.

Потеряв в качестве профессионального медицинского сообщества (кто-то ушёл из профессии, кто-то уехал за границу, на десятилетия медицина перестала быть престижной сферой деятельности), системы здравоохранения в Беларуси, России и Украине выжили как бюрократические институты. Начавшиеся в России еще в 1990-е попытки избавиться от наследия Семашко упирались в сопротивление союза медицинских бюрократов и местных политиков.

Сергей Шишкин писал ещё в 2000 году, что «наименее управляемыми в масштабах региона являются изменения в сети ЛПУ[26]. Местные власти … очень часто принимают решения, противоречащие задачам реструктуризации здравоохранения. Попытки административным путем рационализировать сеть ЛПУ нигде не увенчались успехом.

У муниципальных руководителей свои интересы – интересы сохранения и упрочения своей собственной политической власти… Как правило, местные власти противятся закрытию или перепрофилированию экономически неэффективных участковых больниц и фельдшерских пунктов. Нередко осуществляется строительство новых больничных корпусов несмотря на то, что имеющиеся мощности полностью не используются. Распространённой является ситуация, когда городские власти открывают новые специализированные отделения в своих клиниках, создают специализированные медицинские центры, хотя аналогичные мощности уже имеются в составе региональных медицинских учреждений...»[27].

В спасении медицинской бюрократии поучаствовали не только региональные власти. Политическое руководство страны даже в богатый на реформы первый президентский срок Владимира Путина не смогло полностью отказаться от гарантий бесплатной медицины в полном объёме. Согласно Конституции РФ, в стране «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счёт средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений»[28].

Сеть здравоохранения в этих условиях удалось сократить, но не оптимизировать. С 1990 года по 2000 она сжалась в части стационаров с 12,8 до 10,7 тысяч организаций и с 2 млн 37 тыс. коек до 1 млн 671 тыс. А к 2019 году – до 5,2 тыс. организаций и 1 млн. 124 тыс. коек. То есть примерно в 2 раза. Но амбулаторная сеть осталась такой же. В 1990 году было 21,5 тыс. амбулаторно-поликлинических организаций, минимум был в 2007–2009 годах (15,3 тыс.), но в 2019-м количество поликлиник практически восстановилось до 21,4 тыс.[29] Численность же врачей с 1990 года в итоге даже выросла с 667 300 до 714 100[30]. И это несмотря на существенное сжатие периферии, которую эта сеть должна обслуживать. Официально население Российской Федерации за 30 лет не изменилось, зато население 15 крупнейших городов-миллионников выросло с 27 в 1989 году до 33,5 миллионов в 2020-м[31], население городов больше 100 тыс. человек, выросло на 9 миллионов[32]. Практически весь этот прирост урбанизированного населения проходил за счёт четырёх регионов: Москвы, Московской

24 Валерия Лехан, Владимир Рудый, Сергей Шишкин. Система финансирования здравоохранения в Украине и пути ее реформирования. ВОЗ, 2007, стр. 5, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/111358/E90754R.pdf

25 Эрика Ричардсон, Ирина Малахова, Ирина Новик, Андрей Фоменко, Беларусь. Обзор системы здравоохранения, Системы здравоохранения: время перемен, Том 15, №5, 2013, ВОЗ https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/253546/HiT-Belarus-RU-web.pdf

26 Лечебно-профилактические учреждения.

27 С.В. Шишкин. Реформа финансирования российского здравоохранения. ИЭП, Москва, 2000, стр. 187-188.

28 Статья 41 Конституции РФ, см. напр. http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm

29 https://rosinfostat.ru/zdravoohranenie/

30 Там же.

31 http://www.statdata.ru/goroda-millionniki-rossii-po-naseleniu

32 http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/rus_urban100.php

области, Санкт-Петербурга и Краснодарского края, которые выросли на 7 миллионов (больше, чем на 25%)[33].

Сколько людей остаются зарегистрированными в селах, посёлках городского типа и маленьких городках, а на самом деле живут и работают в Москве, Московской области или вообще за границей России, сказать трудно. Какая-то часть этих мёртвых душ, приписанных к поликлиникам и другим фондодержателям, помогают поддерживать амбулаторную сеть. В некоторых визуально наблюдаемых случаях можно говорить о десятках процентов мёртвых душ по отношению к реальному населению и выделяемого подушевого финансирования на них в составе бюджетов ТФОМС, но, как правило, это всё-таки не более 5-7%[34].

Даже без приписок закреплённого населения сохранённая сеть здравоохранения выглядит малоэффективной. Ещё в начале 2010 годов, работая в пилотных по переходу на одноканальное финансирование регионах, мы анализировали состояние медицины в удалённых районах Западной Сибири. Центральная районная больница, фондодержатель, по документам к оплате за пролеченные случаи выставляет примерно 600 операций в год, как в 1980-1990-х годах. Но в 1995 году только 10% были манипуляциями «малой хирургии», остальные были более сложные хирургические вмешательства (аппендектомии, холецистэктомии, ампутации, резекции молочной железы, даже резекция желудка по Бильрот 1 или 2[35]), а в 2010 году при выросшем в несколько раз финансировании более 60% операций из 600 – малая хирургия на подкожной жировой клетчатке. Некому работать, хотя по ведомости хирургов меньше не стало, те же пять единиц[36]. Вне региональных центров такая ситуация была повсеместной. Ниже мы ещё обсудим эффективность медицинских коллективов, здесь же важно отметить, что попытки оптимизировать российское здравоохранение упёрлись в эффективное сопротивление медицинской бюрократии, интересы региональных и муниципальных политических элит, а также в неготовность федерального центра отказаться от популистских гарантий всеобщей, полной и бесплатной медицинской помощи.

Тот самый клуб, состоящий из главных врачей тысячекоечных стационаров, руководителей региональных департаментов здравоохранения и национальных руководителей медицины, не дал ни оптимизировать, ни приватизировать сеть здравоохранения, этот растущий вместе с бюджетами источник административной ренты, не пустил грозящие серьёзной конкуренцией иностранные медицинские и страховые компании на свой рынок. Единичные организации в Москве и других крупных городах допущены только в систему ДМС.

В 2014 году государственные расходы на здравоохранение в России выросли в процентном соотношении ненамного – по данным ОСЭР, до 3,7% ВВП. Но ВВП в 2014-м был $2,06 триллиона, больше чем в 10 раз превысив ВВП 1999 года. Только расходы государства на отрасль составили почти 80 млрд долларов, а общие (государственные, корпоративные и частные) достигали 150 млрд долларов, то есть выросли более чем в 10 раз по сравнению с минимумом в конце 1990-х годов. После 2014 года из-за девальвации рубля долларовый оборот отрасли упал примерно на 25%.

Институциональные реформы строились вокруг спора бюджетной и страховой моделей и сводились, по сути, к аппаратной войне за финансовые потоки. При бюджетной модели сохраняется роль профильного министерства и региональных управлений здравоохранения, при страховой федеральным технократам и Минфину легче создавать правильные стимулы для участников рынка, кроме того, на свою долю в бюджетном пироге могут рассчитывать корпоративные страховые компании и крупные частные национальные медицинские сети.

33 Там же.

34 Полевые материалы 2011 – 2018 годов, Дагестан, Кабардино-Балкария, Томская Область.

35 См., например:https://top.clinic/otdeleniya/obshchaya-hirurgiya/gastrektomiya-i-rezekciya-zheludka.html

36 Интервью с главным врачом (мужчина, 1959 г.р.) и сравнительное изучение операционных журналов, Томская Область, 2011.

В объятиях менеджеров и прокуроров

Не стоит забывать, что лечат людей и берут на себя ответственность за их жизни во всей этой громоздкой системе здравоохранения непосредственно практикующие врачи. То есть те, кто остаётся «в сухом осадке» после вычитания многочисленных чиновников Минздрава, региональных и местных органов управления здравоохранением, федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, Росздравнадзора, ФМБА, Роспотребнадзора, страховых компаний и ведомственной медицины. Не могут помочь пациентам и сотрудники следственного комитета прокуратуры, оперативники управления по контролю за оборотом наркотиков.

«Рецензировала смертные случаи, в основном попадался Южный Дагестан, тот же Дербент. И это были смертные случаи при инсультах. И вот там не было совершенно никакого следования протоколу лечения. И при этом пациенты гибли. Я могу чётко объяснить, что сделано не так и почему пациент погибает – хотя бы потому, что его лечат без визуализации. Но никому до этого совершенно нет дела. То есть если говорить о том же Следственном комитете, ни разу не было такой ситуации, что это действительно ошибка, мол, ошибка, повлекшая за собой смерть пациента. И это не разбирается никогда. Ну и причина смерти, соответственно, отёк мозга, тромбоэмболия. Нет КТ или нет МРТ, оно не проведено или проведено не вовремя. Лечат так, как будто верифицирован диагноз, без КТ...»[37].

К 2020 году российская (а также белорусская и даже украинская) медицина управляется как бюрократическая система, в которой почти не работают ни экономические стимулы, ни институт профессиональных репутаций. Это затрудняет полноценную борьбу за жизнь пациента, а иногда делает её невозможной.

Медицинский персонал поликлиник, число которых, как мы видим, не сократилось, занимающийся больше выписыванием бессмысленных справок и логистикой, с которой первичное звено абсолютно не справилось во время пандемии, ничем не может помочь пациенту. Собственно ответственной и содержательной медицинской практикой, согласно нашим исследованиям медицинских коллективов, занимается от 10–20% медицинского персонала терапевтических стационаров и до 50% хирургических[38]. То есть по очень грубой оценке, из 700 тысяч врачей в России это около 100–150 тысяч специалистов, на содержание которых государство и граждане тратят при самых оптимистичных подсчётах до $4–5 млрд из $120–150 млрд общих расходов с учётом налогов. И эти врачи вынуждены работать под тотальным бюрократическим прессом, в статусе госслужащих нижнего звена. Они, а не спасшияся от ликвидации и 1990-е и в 2000-е бюрократия и армия статистов, оказались рядовыми на войне с пандемией. Конечно, есть ещё оборудование, здания, расходные материалы, лекарства, средний и младший медицинский персонал, но общее представление об эффективности управления здравоохранением эти цифры дают.

Эффективные менеджеры тем не менее продолжают бороться за финансовые потоки, оправдывая свои доводы исключительно интересами пациентов. Попытка Минздрава осенью 2020 года вывести из-под страховых компаний и передать исключительно в ведение ФФОМС федеральную компоненту ОМС (более 100 млрд рублей в год) и ограничить лимит вознаграждения страховых компаний 0,5–1% (сейчас 1–2%) встретила сопротивление Минфина, ЦБ и страховщиков, сулящих правительству даже «острую социальную напряжённость в условиях пандемии»[39].

37 Интервью, невропатолог, 1978 г.р., Махачкала, 2020.

38 По материалам интервью в 2014 – 2020 годах, Владивосток, Иркутск.

39 Дмитрий Буртин, Татьяна Гришина, Анастасия Мануйлова, Шум в системе ОМС. Коммерсант, 20.10.2020, https://www.kommersant.ru/doc/4529622?from=main_1

Жизнь медицинских коллективов

Российская медицина, как и советская в 1980-х годах, остаётся недофинансированной. Проблема не только в низких зарплатах, но и в уравниловке – разница в доходах доктора, работающего на износ, и статиста очень небольшая. Это подтверждается тем, что на доходы врачей существенно не влияют ни учёные степени, ни участие в национальных и международных научно-практических конференциях и исследованиях. В тех регионах, где уровень доходов сравнительно большой, главные врачи стараются удерживать специалистов через совместительство, возможность подрабатывать в частных клиниках, закрывая глаза на прямые неформальные платежи пациентов. На юге, где официально врач может зарабатывать и 30, и 25 тысяч рублей, неформальный рынок доминирует в системе стимулов.

Ещё одна черта российской медицины – низкие средние интенсивность и эффективность труда. 10% работает за остальные 90%.

Бедный доктор

Заработки врачей в Российской Федерации с $50–60 в 1999 году выросли до упомянутых $550–650 на одну ставку в месяц к 2020-му. При этом по официальной статистике средний доход врача немного превышает $1000, но это с учётом совместительства (средний уровень совместительства в России – 1,3[40]). Реальные оклады, без надбавок за переработку, дополнительные дежурства, совместительства, остаются на уровне 40–50% от общей суммы, получаемой врачом на руки. 100 000 рублей в месяц и больше можно получать либо работая на износ в стационаре, либо хорошо организовав личную логистику в первичном звене[41], либо работая узким специалистом, например на аппарате ультразвуковой диагностики[42].

Для сравнения, врачи общей практики (семейные врачи) в 2019 году больше всех за месяц зарабатывали в Австралии ($22 500) и в США ($17 000). В Финляндии зарплата семейного врача составляет $6000, в Германии $5000, в Греции $3000, в Азербайджане $2700, в Эстонии $1800, в Латвии и Польше $1500, в Турции $1200, в Грузии – $1000[43]. При этом в целом по экономике средние заработные платы (нетто), например, в Грузии $367, в России $686, а в Турции $820[44]. При этом если, например, хирурги в США зарабатывают в среднем больше, чем семейные врачи – примерно $23,5 тыс., то в России хирург получает 825$ в месяц, то есть меньше, чем семейный врач, и меньше, чем на сегодня Росстат дает среднюю зарплату по отрасли – $1065[45].

Кроме того, в России существует региональная дифференциация доходов медиков. Больше других зарабатывают московские врачи и врачи, работающие в ряде специфических (северных, нефтегазоносных) регионах.

В 2014 году, сравнивая регионы ДФО, один из руководителей регионального здравоохранения говорил, что на Дальнем Востоке «*самый благополучный Сахалин. Регион вызывает… состояние удивления: неужели так может быть в здравоохранении. Начиная с того, что есть региональная программа развития здравоохранения, региональный бюджет до 2020 года в размере 200 миллиардов рублей… У них один из немногих регионов с профицитным бюджетом, но расходы на здравоохранение конкурируют за первое-второе место в структуре расходов области с ЖКХ. (Разработана и действует)*

40 Татьяна Бескаравайная, Невидимые перемены. Медвестник, 30.12.2019, https://medvestnik.ru/content/articles/Nevidimye-peremeny.html

41 В нескольких интервью врачи делились успешным опытом: участковые хирурги рассказывали, что за счёт совмещения в двух поликлиниках, одна из которых в составе районной больницы в сельском поселении, участия в программе «сельский доктор» и нескольких дежурств в городском стационаре (Интервью автора, мужчина, 38 лет, Сургут, 2014).

42 В Санкт-Петербурге, например, врач-узист, оценивал свои доходы в 2029 году в 150–180 тысяч рублей в месяц (интервью, мужчина, 40 лет, СПб, 2019).

43 Зарплата врача в странах мира, Medicine, 12.11.2019, https://umedicine.ru/doctors-income-world/

44 Средняя зарплата по странам мира, Masterforex, https://www.masterforex-v.org/wiki/average-salary.html

45 Евгения Лепека, Сколько зарабатывают хирурги: зарплата в России и за рубежом, moneyscanner, 14.02.2020, https://moneyscanner.net/zarplata-hirurga/

собственная программа привлечения медицинских кадров, 700 тысяч рублей из регионального бюджета платится там доктору, который едет на Сахалин работать только за то, что он приехал. Плюс оплата проезда всей семьи, контейнера и всего прочего. 74 квартиры в прошлом году выдали всего в Южно-Сахалинске в рамках служебного жилья медработникам. 21 учреждение строится с нуля. Перинатальный центр. Поставили там для народа по программе ОМС компьютерный томограф, МРТ, в центре города. Народ идет туда по направлению поликлиники без ограничений и т. д. И обратная ситуация во Владивостоке, когда в бюджете вообще нет ничего, когда губернатор строит ФАПы, (которыми все недовольны)»[46]. Ситуация с неравенством регионов в целом не изменилась за шесть лет.

«Самую высокую зарплату получали по итогам 9 месяцев 2019 года врачи в Чукотском (в среднем 187,9 тыс. руб.) и Ямало-Ненецком (182,7 тыс.) автономных округах. Самые низкие зарплаты – в Ингушетии (43,4 тыс.)»[47].

Нужно понимать, что эти высокие зарплаты – результат различных надбавок, о которых мы уже упоминали. Примерно с 2014 по 2017 год надбавки и увеличение финансирования отрасли привели к реальному росту доходов активно работающих специалистов:

«Когда началась эта модернизация системы здравоохранения (с 2011 года – Д.С), очень медленно-медленно зарплата поднималась, поднималась-поднималась, потом было очень хорошо, вот прям хорошо было (примерно 2017 год). Люди стали брать кредиты, влезать в ипотеку – какая-то появилась уверенность в завтрашнем дне»[48].

Мы уже писали, что с 2014 года по 2020 государственное финансирование здравоохранения в долларовом эквиваленте сократилось примерно на 25%. Поэтому реализация указа президента Путина, согласно которому «в 2018 году уровень зарплаты должен быть у врачей 200% от средней по региону, а у младшего и среднего персонала – 100%»[49], привела в первую очередь к размазыванию ресурсов в попытках натянуть эти 200%.

Во Владивостоке объясняют: «официальная же у нас должна быть – *200 процентов по средней экономике… то есть она у нас должна быть 74, ведь 37* гуляет средняя по экономике, поэтому где-то 74–*76 тысяч — в зависимости от…* Её держат, но статистика опять же наука интересная… то есть на бумаге она держится, но по факту, понятно, у кого больше, у кого меньше, но скорее меньше у большей части»[50].

Пошли жалобы на то, что фиксированный оклад не превышает половины выплат, Минздрав потребовал увеличить фиксированную часть. Процесс напоминает перекладывание из одного кармана в другой. «Это не решит проблем, связанных с общим недофинансированием медучреждений, уверен Андрей Коновал[51]. «Давление на регионы в этом вопросе на практике приводит к уменьшению надтарифных выплат: надбавок за стаж, квалификационную категорию, ночные дежурства. В итоге получается обидная уравниловка: одинаковую зарплату получает и заслуженный врач, и вчерашний выпускник вуза»[52].

Давление в регионах почувствовали многие. Снижение реальных доходов совпало с административными изменениями, в ходе которых во многих ЛПУ неудобные главные врачи заменялись на более «послушных»:

«У нас в больнице поменялось за два года три главврача. И вот эти изменения, они коснулись и зарплаты. Было автономное учреждение здравоохранения, потом оно стало бюджетным учреждением здравоохранения… Больница была в долгах постоянно, кредиторская задолженность

46 Интервью с региональным руководителем здравоохранения, 1974 г.р., Владивосток, 2014.

47 Татьяна Бескаравайная, Невидимые перемены, Медвестник, 30.12.2019, https://medvestnik.ru/content/articles/Nevidimye-peremeny.html

48 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

49 Путин: к 2018 году зарплаты врачей удастся поднять до 200% от средней по региону, ТАСС, 08.03.2017, https://tass.ru/obschestvo/4079040

50 Интервью, мужчина, 1974 г.р., Владивосток, 2020.

51 Сопредседатель МПРЗ «Действие».

52 Татьяна Бескаравайная, Невидимые перемены, Медвестник, 30.12.2019, https://medvestnik.ru/content/articles/Nevidimye-peremeny.html

большая, соответственно, нам сокращали все эти стимулирующие выплаты просто до минимума. Мотивировали это тем, что у нас долги, мол, платить нечем, мол, хоть это вам платят. Мы даже пытались писать, жаловаться, но пришел ответ, мол, всё хорошо у вас, всё правильно, всё замечательно»[53].

Важно, что врач – это не строчка в статистическом отчёте или платежной ведомости. Это человек с 30–40 годами профессиональной жизни, в течение которой он набирается опыта (это лет 10), пытается построить семью, заработать на квартиру и загородный дом, посмотреть мир, сам успевает поболеть.

На сегодняшний день опытный активный специалист (35–45 лет), способный переносить большие нагрузки, связанные с ночными дежурствами и совместительством, имеет за плечами драматичную личную историю. Первые шаги в профессии он делал в конце 1990-х – начале 2000-х годов.

«Когда я закончила институт (1998 г. – Д.С.), …отработала несколько месяцев в поликлинике и продолжала работать медсестрой в больнице… Когда я получила первую зарплату в поликлинике врачебную, я просто была в шоке, зачем я училась, ха-ха – у меня зарплата медсестры была больше зарплаты врача! Поэтому немножко это меня шокировало… Ну а потом в стационаре, когда были уже и дневная работа, и дежурство, и подработки были, то там уже получше было»[54].

«Получше» значит хватает на еду, одежду и коммунальные платежи. Позволить себе что-то большее (отпуск на море, машина в кредит и квартира в ипотеку) медицинские работники смогли только много позже, не все и ненадолго. Просто потому, что силы кончаются, а заработать на организацию пассивного дохода, в отличие от организующих его работу чиновников, доктор на сложившемся административном рынке не сможет.

«Я дежурю со студенчества, видимо, настал уже какой-то предел… Я сейчас вспоминаю годы учёбы и работы... Наверное, если бы мне всё это знать, я бы второй раз на такое не решилась — потому что это действительно было на износ. Сутками… То есть я ухожу утром, день я учусь, иду на дежурство, на дежурстве, соответственно, поспать маловероятно, утром я иду снова на учёбу, прихожу домой, и если дежурство ещё через сутки, то мне удается только вечером поспать, и утром я уже снова в таком же режиме – бывали моменты, когда просто не понимаешь, где ты находишься, что с тобой, какой день недели, выходной/не выходной... (И так, получается, лет 15-20 – Д.С.) Потом надо нарабатывать опыт, …зарабатываешь себе имидж… Наступил какой-то предел, я дежурить перестала — всё, я уже не могу больше. Могу оперировать в частной клинике три раза в неделю…»[55].

Есть немного другие траектории. Например, У., на момент интервью в 2014 году ему было 30 лет, из селения Нариман Ногайского района Дагестана, учился в ДГМА в Махачкале в 2001–2007 гг., два года проработал хирургом в районной больнице в Ногайском районе, где заведующий – его двоюродный брат. В мае 2010 г. приехал на неделю в Сургут, а ещё через неделю уже вышел на работу детским хирургом в городской поликлинике (он поехал именно в Сургут, потому что там и ногайцев много по сравнению с другими российскими городами), и брат жены пригласил. При устройстве на работу требуется местная, сургутская прописка, поэтому наличие родственников – огромное подспорье. В сургутской медицине много ногайцев (более 30 человек). У. так описывает стратегию поиска работы: «Мои родственники говорят: здесь есть хирург *(*ногаец*), давай ему позвоним, встретимся, он нам раскидает что по*чём. Встретились, и он говорит: иди туда *(*называет поликлинику – Д.С.*)* – на 99% тебя возьмут... Вот так пришел, говорю, что у вас вакансия свободная, документы посмотрели – работай. И то, что я слышал, что дагестанский диплом не катит – это всё мифы… в большинстве случаев именно в здравоохранении берут тебя, только испытательный срок дают. В глаза не говорят, а так, условно, вместо кого-то берут, в декрет, например, если доктор ушла… Устраиваешь, тебя не отпустят... Опыт смотрят,

53 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
54 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
55 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

но берут и тех, кто ещё нигде не работал»[56].

Для того чтобы устроиться работать хирургом в Махачкале, нужно заплатить большие деньги (не 15–20 тысяч рублей, что равно стоимости переезда в Сургут при наличии родственников, а $15–20 тысяч). Хирург со стажем в Дагестане не зарабатывает всего 15–20 тысяч рублей. Заработать больше можно только получая деньги от пациентов, поэтому коррупционный «тариф» существует и на экстренную помощь, и на плановые операции. В Сургуте же У. работает в четырёх поликлиниках, в сумме выходит более 60 тысяч рублей. Кроме того, в Сургуте работают социальные программы. По программе «Земский врач» государство выплачивает 1 млн. рублей, если доктор устраивается на работу в село. Для того чтобы получить этот миллион в Дагестане, надо отдать в виде мзды (отката) 400 тысяч рублей, в то время как в Ханты-Мансийском автономном округе эта программа работает без коррупционных обременений.

В целом понятно, о каких деньгах идёт речь. В 2020 году в крупном областном центре у врача-хирурга высшей категории с 30-летним стажем, с подработкой в частной клинике совокупный доход не превышает 80-100 тыс. рублей:

«До коронавируса стало очень плохо: моя зарплата хирурга высшей категории на ставку составляла 40 тысяч рублей… Я в последнее время уже не дежурила. За дежурство как-то не очень хорошо платили, и со временем… маленько были проблемы со здоровьем – и я решила не дежурить. Я подрабатывала в частных клиниках. Это было выгоднее. Спать дома и зарабатывать деньги днём …С частными клиниками где-то до 100 тысяч я зарабатываю»[57].

Заработки в частных клиниках принципиально не отличаются от государственных. Это один рынок труда, но бюрократии там меньше.

«*У нас уходили (в частную медицину) доктора насовсем, зарплату они не потеряли – то есть меньше они не зарабатывают (и работа немножко поразумнее, да, полегче). Ни от кого не слышала, чтобы они пожалели, что ушли из государственной клиники*»[58].

Но в частную медицину дорога открыта далеко не всем, молодым врачам там очень тяжело утвердиться, потому что «*там ты зависишь от поиска пациентов себе на приём… потому что вы придёте в частную медицину, и если вы никто, и к вам никто не пойдёт, то вас никто там сильно долго держать не будет… либо будет держать, но вы будете голодать, потому что минимальный размер оплаты труда вам поставят, процент минимальный, ещё и людей нету*»[59]. В государственной медицине поток пациентов обеспечен и всё зависит от материального обеспечения молодого доктора.

«*Есть молодёжь, у которой экономические проблемы закрыты, нет детей, нет семьи, есть квартира от родителей – ему ОК. А есть ребята, которые в 23 года имеют двух детей, вынуждены нести бремя ипотеки… сами считайте. А любая нормальная молодёжь хочет развиваться, молодёжь хочет искать какие-то такие вещи, где будет интересно, где надо будет думать*»[60].

Бюрократизация, неэффективность и публичные рассказы о росте зарплат врачей приводят к изменению отношения граждан к представителям профессии. Людей понять можно, как мы уже писали, столкновение с системой здравоохранения не для всех заканчивается хорошо. Часто население воспринимает врача как представителя власти. Да и сами врачи иногда сравнивают свои заработки с заработками полицейских и судей.

«*Почему когда милиционер выходит на пенсию, ему выплачивают единовременно пособие до 200 тысяч и плюс он ещё и пенсию гораздо больше, чем доктор, получает. У врачей-то такого нет. Или возьмите судей, которые считают, что у них очень вредная работа: они там какие-то просто баснословные пенсии получают, которые нам и не снились даже*»[61].

При этом с неформальными платежами, если

56 Интервью, хирург в поликлинике, 1984 г.р., 2014.
57 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
58 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
59 Мужчина, врач, 1985 г.р., Москва, 2020.
60 Мужчина, врач, 1985 г.р., Москва, 2020.
61 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

вы доктор и работаете не в Сочи или Махачкале, с каждым годом всё хуже: *«…Оно (неформальные выплаты врачам) все меньше и меньше, потому что народ сейчас привык, что им все должны, все обязаны совершенно бесплатно. Неблагодарный народ сейчас. Раньше люди от чистого сердца благодарили врача, так принято было и раньше, а сейчас нет, сейчас это не принято»*[62].

Работа по возможности, оплата по потребности

Отдельная проблема – отсутствие зависимости доходов от квалификации и прикладываемых доктором усилий. Конечно, несколько «звёзд» в регионе могут организовать для себя адекватный неформальный денежный поток, но расходы пациентов в этом случае оказываются за рамками ОМС.

В рамках исследовательской программы РАНХиГС исследовательской группой НИФИ были проведены количественные исследования медицинских коллективов Челябинской области, Карачаево-Черкесии и Республики Татарстан. Исследование проходило в форме анкетирования и выгрузки данных в разрезе медицинских учреждений, были обработаны 900 анкет в Татарстане, 1525 анкет в Челябинской области и 230 в КЧР.

Эти регионы представляют собой совершенно разные пространства экономически, по степени урбанизации и населённости. РВП на душу населения в Челябинской области в 2015 году (на момент исследования) был равен 334 000[63], в Татарстане – 474 000 на душу населения, а в КЧР – 144 000. В городах проживали 42,7% жителей КЧР; 76,4%, жителей Татарстана, 82,6% населения Челябинской области.

Медицинские учреждения исследуемых регионов получали 2/3 средств от ФОМС, 1/3 – из бюджетов разного уровня (региональные и муниципальные), частные средства оказывались в пределах статистической погрешности (менее 0,2%); ещё меньше – доля ДМС.

68% врачей всей выборки работают в тех же регионах, в которых учились. 30% занимают руководящие должности и 70% – специалисты. За последние 5 лет только 21% медиков участвовал в каких-либо научных конференциях в Российской Федерации, за пределы России выезжали только 4% опрошенных, научная степень была у 5% респондентов, 3% хотели бы уехать из России. Медианный доход по трём выборкам составил 30 000 рублей. Для всех наших предыдущих и дальнейших рассуждений интересным кажется половозрастной состав, по которому можно судить о продолжительности профессиональной жизни врача. Больше всего мужчин в профессии оказывается в 28–32 года, женщин в 48–52, основной провал – у пришедших в профессию в конце 1990 годов.

62 Хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

63 Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации (валовая добавленная стоимость в текущих основных ценах) – всего, Федеральная статистическая служба.

Наибольший средний доход 35 000 рублей у докторов по трём выборкам фиксировался к 43–47 годам, то есть после 20-летней практики, провал в 48–52 года, скорее всего, объясняется гендерными причинами, после 53–57 лет доходы врачей перестают расти.

Не будем перегружать текст диаграммами, добавим, что максимальных доходов врачи в Татарстане достигают в 68–72 года.

Если взять респондентов, у которых есть международная научная активность, учёная степень и участие в ВМП одновременно, то таких окажется в среднем 1% из выборки для каждого региона. Медианный доход представителей этого процента был равен 25 000 рублей в Челябинске,

29 000 рублей в Татарстане и 20 000 рублей в КЧР.

Зато административные должности в Челябинске и КЧР больше влияли на медианный доход: 40 000 (вместо 34 000 по общей выборке) и до 21 000 (вместо 18 000 по общей выборке). В Татарстане администраторы от общей выборки не отличались: 30 000 рублей в обоих случаях.

Коэффициент совмещения был в 2015 году в Челябинской области 1,74, в Татарстане 1,5, в КЧР 1,41. Видно, что к 2020 (1,3) произошло существенное сокращение практики совмещения. В реальности это сокращение разницы в оплате в зависимости от эффективности. Все стали зарабатывать поровну, но больше с учётом всех надбавок.

На микроуровне отсутствие зависимости доходов от квалификации и уровня загрузки еще ярче. Возьмём типичное хирургическое отделение в региональном центре Восточной Сибири: «*У нас в отделении работает… шесть врачей и заведующий – это основные работники дневные*». Заведующему 62 года. На семь человек «*три хирурга, которые делают практически все – 40, 47, 55 лет*». Заведующий хороший оператор, но занят бумажками и не работает в операционной. Два шестидесятилетних доктора хирургии не обучаемы, делают только ампутации и вскрывают абсцессы. Один молодой, 27 лет, без категории, амбициозный, но пока мало что умеет. Доходы у всех примерно одинаковые. «*Одно время нам говорили, что будут считать, кто сколько сделал операций, в зависимости от чего будут платить. Но самое интересное, если заведующий снимет баллы с кого-то, естественно, будет крик и… "Ну, при такой зарплате я даже снимать-то не могу, потому что куда ещё меньше?" – говорит он*»[64].

Такой же разбор коллектива клинико-диагностического центра в другом областном центре, теперь в Западной Сибири, со слов его заведующей, показывает, что опереться руководитель из 10 сотрудников может только на одного 35-летнего доктора, которому интересно, который осваивает смежные специальности. Остальные оказываются статистами. При этом материальное поощрение интенсивно работающего специалиста не может превышать $100–150 в месяц[65].

Все респонденты, с которыми мы проводили интервью с 2014 по 2020 год в шести российских регионах, подтверждают, что в терапевтических отделениях эффективно работают 10–15% врачей, в хирургических – около 50%.

Образование и повышение квалификации

Мы не будем специально останавливаться на уровне высшего медицинского образования в стане. Скажем только, что в разных вузах и регионах оно сильно отличается. Медицинский институт в Москве или Санкт-Петербурге, конечно, готовит лучше, чем Дагестанская государственная медицинская академия, которая со слов самих преподавателей выпускает плохих специалистов: *«Я как человек, который преподает, могу сказать совершенно объективно, и, наверное, никому не понравится такая характеристика. Есть студенты, которые не сдают (государственные выпускные) экзамены, но потом получают дипломы. Есть доктора, которые не сдают сертификационные экзамены, но работают узкими специалистами потом. …Любимый пример со студенткой, которая говорила, что у человека есть два полушария, большое и малое. И она сейчас работает во ВТЭКе*[66]*. И таких действительно много. Они заканчивают учёбу, будучи не специалистами. Те, кто постарше, в большинстве своём даже если и были специалистами, деградировали»*[67].

Профессия врача требует постоянного повышения квалификации, постоянной учёбы. Но в сложившейся системе большинство участников (сами врачи, руководители ЛПУ, образовательные учреждения, организующие курсы повышения

64 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

65 Интервью, заведующая КДЦ, 50 лет, 2014.

66 Имеется в виду Медико-санитарная экспертиза (МСЭ, раньше называлась ВТЭК – врачебно-трудовая экспертиза), один из видов медицинской экспертизы, определение в установленном порядке потребностей в мерах социальной защиты по медицинским показаниям. Учреждения МСЭ находятся в ведение Министерства труда и соцзащиты. Главное бюро МСЭ является подразделением Федерального медико-биологического агентства (ФМБА) Министерства здравоохранения.

67 Интервью, невропатолог, 1978 г.р., Махачкала, 2020.

квалификации) слабо заинтересовано в результате. Вот несколько зарисовок, как это происходит.

«Я была в Питере на повышении квалификации, там был какой-то совершенно короткий цикл. Я работаю в женской консультации, и я думала: может, я хотя бы там вспомню акушерскую часть деятельности, … смогу поассистировать на операциях… но нет»[68].

Массово повышение квалификации превратилось в совершенно формальный бюрократический процесс. У этого несколько причин. Для руководителей курсов повышения квалификации и для преподавателей это способ зарабатывать деньги, по которому существует формальная отчетность. Это не резидентура[69] в развитых странах, в которых обучение врача новым навыкам – это бизнес для разработчика или обладателя технологии, метода лечения, курса. Обучение стоит адекватных денег, но обучающая клиника и лично специалист несут ответственность за своего выпускника. Наши собеседники, прошедшие резидентуры в Южной Корее, США или Германии, десятилетиями поддерживают профессиональные контакты со своими учителями. В России есть примеры таких школ. Чаще всего они являются частью инфраструктуры поставщиков оборудования. Например, Johnson&Johnson совместно с министерством здравоохранения Татарстана на территории республиканской клинической больницы[70]. Среди хирургов-эндоскопистов этот центр популярен как место, в котором реально учат работать.

Есть единичные авторские школы. В Тюмени на базе открытого в 2010 году (первая операция в апреле 2011) под руководством Альберта Сафиуллина федерального центра нейрохирургии создана такая учебная программа для нейрохирургов с уникальным симуляционным классом[71]. Важной чертой этого центра является включенность и руководителя, и ведущих врачей в глобальную нейрохирургию, постоянный обмен опытом с ведущими медицинскими командами мира[72].

Но это космос для единиц. «На земле» передним краем бюрократического освоения рынка повышения квалификации стало дистанционное обучение. Дистанционное обучение практикует и Johnson&Johnson, например для офтальмологов, но там есть и необходимые стандарты, и ограничение применения таких сертификатов. В российской практике даже серьезные фирмы рискуют своей репутацией.

«*У меня есть несколько корочек такого дистанционного повышения квалификации, но оно же составляется в основном для регионов. То есть они рассчитывают на уровень не ниже среднего, а намного ниже среднего. Например, моё повышение квалификации в НИИ неврологии имени Бехтерева было таким, что я, пожалуй, преподаю студентам на более высоком уровне это… И казалось бы, такое весомое учреждение, но при этом даёт совершенно низкого качества контент»*[73].

Ситуация с повышением квалификации отражает сложившуюся бифуркацию в медицинских коллективах. Есть те 10%, которые хотят работать, заинтересованы в новых знаниях и навыках, и есть остальные 90%, которые остаются статистами и делопроизводителями. Конечно, это упрощение, ниже мы ещё коснемся специфических медицинских коллективов, которые генерируют свою собственную профессиональную среду и культуру. Но в среднем «*тех, кто как-то развивается, пытается что-нибудь почитать, выйти за пределы российской печати или хотя бы периодику российскую медицинскую читают – таких очень мало. Меньше 10%»*[74].

К сожалению, возможности у этих 10% в последнее время стали снижаться. Причина, кроме непосредственно финансовой – замена на

68 Интервью, врач-гинеколог, ориентировочно 1977 г.р., Махачкала, 2020.

69 Резидентура – система постдипломного профессионального медицинского образования, распространенная в США, ЕС, Южной Корее и т.д.

70 Материалы интервью автора в Казани, 2014, Johnson&Johnson планирует до 2011 года вложить $10 миллионов в Казанский учебный центр, Коммерсант, 17.06.2008, https://www.kommersant.ru/doc/1188525, про построенный центр: https://bigpicture.ru/?p=98137

71 См. сайт организации: https://fcn-tmn.ru/федеральный-центр-нейрохирургии-мз-р/

72 По материалам интервью автора в Тюмени.

73 Интервью, невропатолог, 1978 г.р., Махачкала, 2020.

74 Интервью, невропатолог, 1978 г.р., Махачкала, 2020.

бюрократов неудобных главных врачей, которые видели, может быть по старому опыту, в «своей» клинике зону своей личной ответственности, источник своей репутации, даже своего благополучия в стратегическом понимании.

«Пока у нас был нормальный главный врач, который много лет у нас был, он нас посылал … на повышение квалификации …Новые главврачи, которые после нашего были, они отказывались даже оплачивать командировки – только за свой счёт летишь, берёшь отпуск без содержания. Если ты куда-то полетел на конференцию, то никаких оплат – это ваше дело, нет такой статьи расходов. Я не знаю, тот (старый) как-то находил и статьи расходов, и спонсоров, видимо, и всё – он считал, что обучение врачей – это очень важно, а все остальные, видимо, так не считают. Они считают возможным эксплуатировать врача, его знания, но при этом не прикладывать никаких усилий к его обучению. Мы даже платим за повышение квалификации, когда идём на сертификат, обучение в местных – ну, институт повышения квалификации – и там есть определённая плата, она может быть символической, но мы платим сами, нам не оплачивают даже это …Где-то тысяч 5–6»[75].

Ситуация, когда врач сам финансирует своё обучение, выглядела бы реалистично, если бы доктор был самостоятельным субъектом рынка, а не госслужащим с окладом $650. Там, где специалисты ориентированы на международный рынок труда, они идут на то, чтобы платить большие деньги за обучение в США или других ведущих медико-технологических странах на свой страх и риск. В российских реалиях такая самостоятельная экономическая деятельность медика – это исключение из правила, как в случае таких специалистов, как упомянутый Альберт Сафиуллин из Тюмени или Олег Пак из Владивостока, возглавляющий медицинский центр ДВФУ[76].

Есть примеры, когда получить навыки и окупить затраты на это вполне удаётся даже на периферии. Так, молодой хирург Магомед (имя изменено) из селения Губден на собственные средства прошел подготовку по эндоскопической хирургии в Волгограде и поставил на поток эндоскопические операции на брюшной полости. До этого, для того чтобы получить хирургические навыки, он из ДГМА перевелся на военный факультет медицинского института в Саратов, получил специальность военного хирурга и в качестве такового работал в Чеченской республике, участвовал в военных действиях в Грузии в 2008 г.

На момент разговора (2014 год) он пользовался ресурсом районной больницы (операционная, персонал, поток пациентов), но по сути вёл частную практику, являясь временным, ситуативным работодателем для хирургической бригады, выплачивая «ренту» главному врачу больницы за предоставление операционной и расходных материалов.

Магомед продолжает повышать квалификацию, сам платит за своё обучение, сам находит медицинские учреждения и специалистов, у которых сам себе организует аналог резидентуры[77]. В итоге он единственный опытный хирург-лапароскопист на все районы республики. «*Три года занимаюсь лапароскопией. Мы – первый район в Дагестане, где внедрили лапароскопию…, ни в одном районе в Дагестане больше этим не занимаются… По этим нацпроектам*[78] *они поставили всякое эндоскопическое оборудование, что диагностическое, что лечебное… Пока я сюда не приехал, шторцевский*[79] *с нуля ректороманоскоп стоял, никто не пользовался… То есть по нацпроектам они всё списали, раздали, и некому было работать, всё в пыли валялось, и это всё продолжается во всех районах Дагестана… Из городских больниц (кроме Махачкалы) только Дербент и Кизилюрт занимаются, остальные шесть городов абсолютно не занимаются»*[80].

Негативно повлиял на возможности

75 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.

76 Сайт ДВФУ: https://www.dvfu.ru/about/rectorate/4923/

77 Резидентура – система постдипломного профессионального медицинского образования, распространенная в США, ЕС, Южной Корее и т.д.

78 Национальный проект «Здоровье» – программа по повышению качества медицинской помощи, объявленная президентом РФ, стартовавшая 1 января 2006 г. в рамках реализации четырех национальных проектов.

79 Эндоскоп производства фирмы «Шторц» (STORZ MEDICAL AG).

80 Хирург-эндоскопист, 1982 г. р. ПМА, 2014.

повышения квалификации и уход с российского рынка крупных фармакологических компаний. К 2020 году это стало заметно.

«Последних года два фармкомпании абсолютно не заинтересованы в поддержке конференций, обмена опытом, организации лекций. Потому что лекарства все сейчас российского производства. Все закупают дженерики… Раньше я ездила несколько раз в год на какие-то съезды, конференции. У нас каждый год российская школа проктологии проводилась… Обычно приезжаешь после таких мероприятий на каком-то подъёме, думаешь: ну всё, я сейчас горы сверну! …Фармкомпании приглашали из Москвы шикарных лекторов… Мы были в курсе всех событий, всегда знали последние разработки. Сейчас всё это идет на спад. Никто нас не обучает – ни местная больница, ни минздрав местный ничего не делают для того, чтобы обучать врачей, делать какие-то конференции. Мы в своём соку варимся, в своём опыте, друг другу рассказываем, кто там что делал…»[81].

Отдельный удар по обучению российских врачей современным технологиям нанесла изоляционистская политика последних 5–6 лет. В одном из наших интервью руководитель специализированного регионального центра по детской кардиохирургии сокрушался, что воспроизводство квалифицированных кадров (центр иногда оказывался поставщиком подготовленных хирургом для московских клиник) и обучение работающих хирургов было построено на ежегодном рабочем визите американских хирургов, которые месяцами работали в операционной весте с российскими коллегами и передавали свой опыт и знания. Примерно в 2016 году региональное УФСБ порекомендовало «прекратить контакты с иностранцами».

Испытание COVID-19: коллапс системы

На федеральном уровне политическое руководство отреагировало на эпидемию мобилизацией коечного фонда, премированием медицинских работников за работу с ковидными пациентами, закупкой реанимационного оборудования и привлечением частной медицины к борьбе с пандемией.

Федеральная мобилизация ресурсов

Все эти меры связаны с распределением приличных бюджетов и выглядели решительно и динамично. Уже 8 апреля на посвящённом борьбе с коронавирусом совещании с главами регионов Владимир Путин объявил о выделении из федерального бюджета 33 млрд рублей на развёртывание дополнительных оснащенных коек в больницах, 13 млрд на закупку медицинской техники, включая аппараты ИВЛ, более 10 млрд рублей на доплаты медикам: 80 тыс. рублей в месяц врачам, 50 тыс. рублей среднему медперсоналу, 25 тыс. санитарам. 50 тыс. в месяц доплаты положили врачам скорой помощи, 25 – фельдшерам и водителям[82]. По подсчётам «Проекта», уже на 29 июля ковидных контрактов федеральными и региональными бюджетами было заключено на 210 млрд рублей[83].

Всё это хорошо звучало и выглядело, пока оставалось на уровне политических решений федерального центра и богатой Москвы. Почти во всех регионах были организованы «красные зоны» в ковидных госпиталях с врачами в противочумных костюмах. Администрация Сергея Собянина на борьбу с пандемией к концу лета потратила 250 млрд[84]. Для Москвы запустили знаменитый стационар в Коммунарке, в котором президент побывал, реконструировали несколько

81 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
82 http://kremlin.ru/events/president/news/63176
83 Юлия Апухтина, Даниил Сотников, Коронованные особы. Проект, 29.07.2020, https://www.proekt.media/guide/koronavirus-goszakupki/
84 Юлия Апухтина, Даниил Сотников, Коронованные особы. Проект, 29.07.2020, https://www.proekt.media/guide/koronavirus-goszakupki/

больниц, подключили частников, даже в торговых центрах поставили койки. Несколько десятков КТ-центров столицы занимались сортировкой пациентов по степени поражения легких.

Но уже на следующем уровне рутинной работы системы всё оказалось гораздо хуже. Нехватку квалифицированного персонала в системе, в которой последние 20 лет медицинская работа заменялась документооборотом, никакими мобилизационными миллиардами не исправить.

Ковидные госпитали вместо медицины

Коллапс начался ещё во время первой волны, в апреле–мае 2020 года. Под ковидные госпитали в регионах переоборудовали наиболее оснащённые и укомплектованные стационары. Конечно, если есть готовая больница, с реанимационными койками, и квалифицированными кадрами, «*легче и удобнее взять и в готовой больнице сделать ковидный госпиталь и везти туда самых тяжелых больных со всего города…, если в инфекционной больнице всего 6 коек в реанимации..., а госпиталь ветеранов, тоже перепрофилированный под COVID, не имеет подготовленного персонала*»[85]. А миллион жителей лишился БСМП и экстренной сосудистой хирургии.

Под ковидные цели были переоборудованы не только региональные медицинские центры, но и федеральные. В предварительный перечень из 51 клиники, утверждённый правительством 25 апреля 2020 года, вошли военные госпитали, ведомственные больницы и федеральные специализированные медцентры, среди которых оказались ориентированные на сердечно-сосудистую хирургию, травматологию и ортопедию[86].

Койки добавить можно, врачей сразу взять неоткуда. Это типичная для российских регионов, даже для Санкт-Петербурга, история вытеснения ковидными койками других функций: *«Вся хирургия города N[87] держалась на нашей больнице, потому что мы дежурили по скорой все дни в неделю круглосуточно, ежедневно... Представляете, что стало, когда мы стали заниматься ковидом... выпала из работы единственная хирургическая клиника в городе, нагрузка пала на областную и железнодорожную больницы. Они захлёбываются»*[88].

Не только в ковидных стационарах появляются инфицированные пациенты, просто персонал работает без защиты и доплат, врачи и медсестры заболевают, целые отделения и огромные больницы закрываются на карантин. Или не закрываются, просто не подают данные, чтобы продолжать работать.

«Ковид везде, который скрывается. …Областная больница подаёт данные, что у них никто не заболел – ни персонал, ни больные, – а у нас в больнице лежат прямо семейными парами их врачи, заезжают пациентами в красную зону династии ...из областной больницы, из кировской больницы, из института ортопедии, с медсанчасти, из железнодорожной, полыхают все больницы города …И вот когда мы ушли в ковид, через некоторое время мы поняли, что нам-то легче всех – мы работаем в защите, а они нет, нам деньги платят, а им-то нет»[89].

Часто у медиков не остаётся другого выхода, кроме как идти работать в красную зону. Потому что по регионам *«минимум на 50 процентов падает объём работы и, следовательно, финансирование медицинских учреждений, потому что идёт остановка всей плановой госпитализации… Часть больниц закрывается из-за ковидных вспышек»*[90]. То закрываются, то открываются, то снова закрываются. *«Будут очень тяжелые последствия с точки зрения финансирования и выживания лечебных учреждений… Приостановили профосмотры, а это определённая доходная часть, остановили всю диспансеризацию, а это тоже доходная часть. Часть персонала пытается уходить в частную систему. Часть уходит в никуда»*[91].

Как только главный врач задаёт вопрос про деньги, он становится неудобен. В последние

85 Хирург высшей категории, женщина, 1971 г.р.
86 Дарья Шубина, В регионах перепрофилируют 51 клинику под лечение COVID-19. VADEMECUM, 25.04.2020, https://vademec.ru/news/2020/04/25/v-regionakh-pereprofiliruyut-51-kliniku-pod-lechenie-covid-19/
87 Крупный областной центр на востоке России.
88 Хирург высшей категории, женщина, 1971 г.р., 2020.
89 Хирург высшей категории, женщина, 1971 г.р, 2020.
90 Руководитель регионального здравоохранения, мужчина, 1970 г.р., 2020.
91 Руководитель регионального здравоохранения, мужчина, 1970 г.р., 2020.

несколько лет в региональном здравоохранении уже прошла замена «неудобных» профессионалов на бюрократов (по интервью в Иркутской области, Приморском крае, Дагестане).

Есть волевые и находчивые руководители, которые стараются спасти свои коллективы. Например, в том же Приморском крае, как только запретили плановую госпитализацию, главврач городского диагностического центра заставил своих врачей написать заявление на отпуск без содержания и идти работать в ковидный госпиталь. *«Объясняет просто: “у меня 14 врачей вместе со мной пошли работать туда. Соответственно, у меня 14 человек получили заработную плату (и федеральные ковидные надбавки)”»*[92].

С ковидными надбавками получается интересный опыт – раньше за пределами Москвы врачи таких денег не видели, но благодаря COVID-19 поняли, столько может стоить их работа.

«Сейчас мы просто в шоке, как мы будем дальше жить …Мы где-то 250 тысяч сейчас в месяц зарабатываем… мы-то вот понимаем, что для нас эта работа гораздо легче той, которую мы делали раньше. А платят за неё в 6 раз больше…»[93].

Перевод всё большей части коечного фонда под знамёна ковидных госпиталей разрушил и без того слабую по содержанию систему здравоохранения, от ургентной до плановой, но не решил проблему кадров.

Из регионов врачи и средний медперсонал бригадами отправились в Москву, потому что в столице можно заработать. Какая-то часть медицинского персонала поехала из Украины и Беларуси в Польшу. Но большая часть этой профессиональной миграции ещё предстоит, если европейские страны начнут укреплять свои системы здравоохранения.

В России же нейрохирурги, травматологи, кардиологи, чтобы выжить, пошли в ковидные госпитали заполнять истории болезни в противочумных костюмах. И это оказалось непросто.

«Я выдержал два дня (в красной зоне) и вернулся в приёмное отделение… потому что утонул в бумагах, которые мне надо заполнять… за 16 часов работы я их не осилил... Второй момент – …не надо смотреть, работает или не работает лечение – ты протокол шлёпай, а умные люди уже подумали, чем надо лечить»[94].

Врачи без необходимости боятся работать в ковиде *«не потому, что мы не знаем, заболеем мы или нет… вопрос в том, что когда всё закончится, нас придут судить, Следственный комитет начнёт крутить руки по поводу того, как написаны бумажки. И это понимают все»*[95].

И всё равно принесение в жертву пандемии регионального здравоохранения не решило проблемы. Из-за искажений статистики мы никогда не узнаем, смогла ли эта мобилизация существенно сократить летальность от осложнений при коронавирусной пневмонии и сколько людей погибло из-за неоказания помощи при других патологиях. Но даже логистически система захлебнулась.

В начале первой волны пропаганда и готовность администраторов по разным причинам, в том числе и из-за обещанных денег, легко отдавать койки под больных коронавирусом, вызвали бум немотивированных госпитализаций. По телевидению показывали очереди машин скорой помощи в Москве, был коллапс в Санкт-Петербурге, в Дагестане и некоторых других регионах.

«*Тогда укладывали всех подряд…, просто чтобы люди не истерили, чтобы занять койки. Ещё говорили, что напрямую была команда, чтобы койки в больнице были заняты. В самом начале этой заявленной пандемии более 50 процентов были пациенты, не нуждавшиеся в госпитализации*»[96].

Коллапс второй волны

Но настоящий коллапс в большинстве регионов наступил в октябре-ноябре 2020 года, когда количество пациентов, нуждающихся в реанимации, превысило возможности регионального здравоохранения.

92 Руководитель регионального управления здравоохранения, мужчина, 1970 г.р., 2020.
93 Хирург высшей категории, женщина, 1971 г.р.
94 Врач, мужчина, 1985 г.р., Москва.
95 Врач, мужчина, 1985 г.р., Москва.
96 Врач, женщина, 1979 г.р., Дагестан.

Специалисты и в России, и в Украине ещё в апреле говорили, что экстенсивное наращивание коечного фонда и поголовная госпитализация без просветительской работы, внедрения адекватных амбулаторных протоколов и организации эффективной сортировки приведёт к тому, что койки будут заняты, врачи кончатся, а количество пациентов продолжит расти[97].

Коллапс оставил два сценария для пациентов. Первый – открытый. Когда по любым основаниям в госпитализации отказывают больному с сатурацией даже меньше 90. Один из распространённых вариантов – отрицательный ПЦР-тест на COVID-19. Если принять во внимание, что существует заметный (от 20 до 40% и более) процент ложноотрицательных результатов при тестировании, то это что-то вроде биологической дискриминации. Причём врач, который озвучивает вердикт, в большинстве случаев это прекрасно понимает, но не может нарушать инструкцию.

Другой способ отговорить от госпитализации более честный – объяснить, что госпитализация возможна только сидячая (и в некоторых регионах в октябре-ноябре 2020 года это была суровая правда), что в больнице нет кислорода и не хватает персонала и что пациенту лучше лечиться дома. На коррупционном рынке стоимость госпитализации в некоторых регионах оценивалась в миллион рублей.

Второй сценарий действий системы в условиях коллапса – латентный и очень опасный для людей в тяжелом состоянии. Вас госпитализируют, но койка не оборудована кислородом, нет квалифицированного персонала. Пациент умирает в стационаре. Масштабы латентного коллапса зависят от страны и регионов.

Другие проявления обрушения системы – перебои с поставками лекарств и кислородных концентраторов, активный выброс на рынок «фуфломицинов», достаточно дорогих препаратов, эффективность которых не доказана, но есть прямые или косвенные рекомендации по их назначению от Минздрава.

К недостатку медикаментов в аптеках привели ажиотажный спрос и введение единой маркировки лекарств в России. Сбой электронной системы маркировки привели к перебоям с поставками важных препаратов.

После того, как в ответ на заявления губернатора Иркутской области, что в аптеках региона есть все необходимые лекарства, например азитромицин, активисты показали видео, где в этих же аптеках говорят, что антибиотиков нет и не предвидится, власти тактику поменяли. Теперь антибиотики не отпускают без рецептов, если препаратов нет в наличии. Если препараты есть – продают, как продавали обычно.

Проблема с кислородом вышла на первый план именно во время второй волны и государственной системой не была полностью решена ни в России, ни в Украине, ни в Беларуси.

Бюрократизация и централизация, к которой апеллируют в некоторых экспертных исследованиях[98], в России, Беларуси (придерживающейся в основном российских рекомендаций) и в Украине несколько месяцев сдерживала применение эффективных протоколов лечения в государственном здравоохранении, особенно амбулаторно. В России до публикации 9-й рекомендации Минздрава в октябре 2020 года при амбулаторном лечении «официально» не могли применяться антикоагулянты и глюкокортикостероиды, которыми неофициально родственники на основании неформальных консультаций со специалистами, работающими в том числе и в государственных больницах, спасали тяжёлых пациентов даже в дагестанских селах.

Мобилизация российского здравоохранения на борьбу с пандемией не открыла ничего нового про работу российских чиновников и топ-менеджеров корпораций с государственными закупками. Этот процесс хорошо описан[99] и был предсказуем. Новое знание для тех, кто не был погружен в отрасль раньше – это беспомощность, бюрократизация и опустошённость российской системы здравоохранения.

97 Интервью с докторами из Москвы, Киева, Владивостока.

98 См. там же: Юрий Воронин, Евгений Гонтмахер. Как реорганизовать здравоохранение в России, Ведомости, 25.05.2020, https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/05/25/831062-reorganizovat-zdravoohranenie

99 Юлия Апухтина, Даниил Сотников. Коронованные особы, Проект, 29.07.2020, https://www.proekt.media/guide/koronavirus-goszakupki/

Альтернативы системе

Из бюрократизированной российской системы здравоохранения выпадает частная медицина, которую мы специально не исследуем.

Есть примеры скрытой приватизации сети в некоторых южных регионах страны, когда ЛПУ превращается в своеобразный ресурсный центр для его руководства и персонала. Отдельно стоит опыт специализированных центров, нацеленных на ВМП, которые особенно бурно развивались в первой половине 2010-х годов, до девальвации рубля и перевода квот на ВМП под финансирование ОМС, после чего эти квоты стали распределяться в рамках региональных тарифных соглашений.

«Странные аттракторы» ВМП: Сургут и Челябинск

На основе федеральных квот на высокотехнологичную медицинскую помощь возник достаточно эффективный административный рынок.

Первый пример – *сургутский «Кардиоцентр»*[100]. Благодаря поддержке Сургутнефтегаза и личным качествам сменяющихся руководителей «Кардиоцентр» создал идеальные по региональным меркам условия для врачей. В качестве оперирующих хирургов удалось пригласить специалистов из Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска. Маневрирование с квотами ВМП, кодами ОМС и платной медициной позволило дать высокую зарплату врачам и сохранить адекватную загрузку для кардиологов, которые ведут непосредственно пациентов. За счёт кадровой политики, хорошего оборудования, качественного спроса на кардиохирургию (пациенты преимущественно до 60 лет) и консолидации около 1000 квот на ВМП центр развивался и подошел к планке, когда стало возможным даже частичное воспроизводство кадров. Сотрудники центра рассказывают, что в отличие от многих других ЛПУ в СКЦ опытные специалисты охотно учили молодых коллег. В коллективе поддерживался командный дух и чувство коллективной гордости и ответственности.

Проблемы начались с внедрением «эффективного контракта» (внедрение с 2012 по 2018 год, в ХМАО активно стал вводится в 2014 году)[101], в результате которого врачи получили увеличение загрузки и сокращение оплаты труда. На деле эффективный контракт оказался административным инструментом выравнивания доходов медиков разной квалификации. Многие собирались увольняться, некоторые рассматривают, как в качестве варианта эмиграцию, в том числе и профессиональную (один из наших респондентов ушел из профессии). За три месяца после внедрения инновации с эффективным контрактом трое из наших респондентов – врачи, имеющие высокий профессиональный рейтинг и большой опыт работы, – эмигрировали за границу (Израиль, Германия), где смогли найти работу по специальности.

В 2010 году отделение кардиологии Челябинской областной клинической больницы получило по квотам ВМП оплату 1000[102] операций с искусственным кровообращением, а в 2014 только 200[103]. С июня по ноябрь 2012 года квоты на ВМП и объём работы были перераспределены на открытый в 2010 году Федеральный центр сердечнососудистой хирургии. В итоге Челябинская областная клиническая больница стала принимать экстренных больных с кардиологическими показателями, а Федеральный центр – плановых. На 2016 год у этого центра было 1300 квот на стентирование, 1000 на шунтирование вне рамок ОМС и 500 квот на ВМП в рамках ОМС (больше 1120 выделенных в рамках ОМС посещений с целью диагностики).

В 2014 году Челябинская областная клиническая больница была лидером по финансированию в регионе, концентрировала профессионалов и имела базу пациентов (это верно и для предыдущих годов тоже). Однако её кардиологическое отделение было разрушено и не

100 Материалы полевых исследований автора в составе рабочей группы ИЭП, июнь-июль 2014 г., ХМАО.
101 См., например, здесь: http://www.przrf.ru/info/full/dlya-profaktivista1/Effektivnyj-kontrakt-v-zdravoohranenii/
102 http://uralpolit.ru/news/society/news_society/vladimir-prikhodko-oblastnoi-minzdrav-nas-ne-uslyshal
103 Официальная статистика.

переведено в федеральный центр (руководитель отделения кардиологии Челябинской областной клинической больницы перешел на работу в университет и другую больницу и скоропостижно скончался в возрасте 60 лет через 2 года после закрытия отделения, им возглавляемого[104]).

Создание федеральных центров, которые сосредоточили квоты ВМП вне ОМС[105] (более 310 тысячи квот) против 60 тысячи квот в рамках ОМС, создало новый внесистемный административный рынок медицинских услуг в России. Включение федеральных квот в 2014 году в базовую ОМС, установление в 2015 году общих тарифов по ВМП и общее сокращение государственного финансирования здравоохранения после дефолта 2014 года приостановили этот интересный эксперимент. Но этот опыт может быть востребован для превращения сети здравоохранения в России в современную государственную корпорацию развитыми элементами частно-государственного партнерства. Для лучшего понимания этого опыта приведем ещё один пример.

Медицинский центр ДВФУ

Открытие в сентябре 2013 года многофункционального *медицинского центра ДВФУ*[106] на острове Русском сопровождалось переходом в команду Олега Пака лучших кадров из краевого и городского здравоохранения Приморья и Владивостока.

Открывал центр президент РФ Владимир Путин. Идея создания Центра принадлежит Игорю Шувалову. В оборудование и строительство инвестировано около 7 млрд рублей, построено 8 первоклассных операционных на 200 коек стационара, в которых сегодня делают 35 операций по классу ВМП в день. Главный врач Олег Пак, нейрохирург, учившийся в США, старается, чтобы его сотрудники не оперировали грыжи и аппендициты, потому что только ВМП могло окупить затраты, произведённые при создании центра[107]. В центре собраны лучшие (по возможности) хирурги из краевой сети здравоохранения. Это вызвало недовольство со стороны руководителей краевых ЛПУ. Центр в 2014 году выбирал 3149 квот по ВМП, почти все, что есть в крае, существенно «обокрав» и краевую клиническую больницу, и некоторые другие ЛПУ Владивостока.

Специалисты говорят, что из хорошо работающего в Приморском крае здравоохранения есть только центр на острове Русский, «*который сейчас …на себя высасывает деньги плюс специалистов. 1,5 миллиарда стоимость оборудования на острове. 5,5 миллиарда стоимость здания. Широкие коридоры, там всё замечательно, аппарат DaVinci стоит в операционной. Они начали отбирать у другого здравоохранения а) квоты и б) под это дело идут доктора, потому что там выше зарплата и (лучше условия работы).*

В центре разработали систему, как избежать тройного финансирования платно – бесплатно. ОМС – не ОМС …Пациент по ОМС ложится, ему говорится: по ОМС мы должны сделать первое, второе, третье, а четвёртое, пятое, шестое вокруг (за другие деньги). Вот вы завтра выписываетесь с ОМС, ложитесь на платное, и начиная с палаты вы пользуетесь вы пользуетесь всей (премиум)-версией программы. Всё больше пациентов на это идёт, они выписываются, оплачивают всё по полной программе…

Кардиохирург Виталий Сорокин (проходил обучение в одной из крупнейших клиник Южной Кореи, работал в Приморской краевой клинической больнице – Д.С.) приезжает из Сингапура и оперирует «вахтовым» методом[108]*. Ему подбирают пациентов, он приезжает на неделю – прооперировал – уехал.*

В центр взяли из Новосибирска инфекционистов. Нейрохирург сам Олег Пак. Он тоже учился в Корее, в Штатах. Он сейчас главврач этого центра и сам же оперирует по этой части.

Центра не было в программах модернизации

104 https://vecherka.su/articles/society/13902/

105 https://vademec.ru/article/vademecum_rasschital_obem_samoy_neprozrachnoy_chasti_gosudarstvennogo_zakaza_na_meduslugi/

106 Материалы полевых исследований автора в составе рабочей группы НИФИ, октябрь 2014 г., Владивосток.

107 Из интервью с Олегом Паком, Владивосток, 2014.

108 Биография есть на сайте МЦ ДВФУ: https://www.dvfu.ru/med/news/famous_heart_surgeon_vitaly_sorokin_advise_patients_in_the_polyclinic_of_the_medical_center_of_the_university/

вообще, это изначально был проект в структуре федерального университета. Он относится к Министерству образования и науки. Сам университет автономная организация, и ещё в его рамках есть этот медицинский центр. И всё это делалось к саммиту. Он должен был быть готов к саммиту. К саммиту он не был готов.

Квоты дали, потому что проект под персональным контролем Игоря Шувалова, хотя Минздрав не выделяет квоты не своей сети. Всех нагнули, и процесс там движется сейчас. Чтобы отработать за полгода больше 3 000 квот, приходится привлекать пациентов.

Во-первых, идёт везде реклама, что мы бесплатно по направлению поликлиники берем любого из вас. Второй момент: они, пособирав врачей к себе из других учреждений, соответственно забирали себе клиентскую базу через этих врачей. И третье – сарафанное радио, что есть какой-то модный центр на острове Русском, туда надо попасть, потому что там хорошо, там светло и можно даже бесплатно по номеру ОМС получить. Они работают активно по квотам, а это означает для пациента бесплатно. Плюс к этому платные услуги, плюс ОМС-овский объём.

На Приморский край выделяется всего около 4 000 квот на ВМП, они забрали почти всё на себя. Т. е. они оголили вообще всё оставшееся. И получилось, что то, что другие учреждения действительно могли получить и за счет этого выживать, сейчас уже практически нет.

Это пример успешного учреждения, а пример неуспешного – всё остальное здравоохранение Приморского края»[109].

При этом некоторые специалисты утверждают, что в первые годы качество кардиохирургии в Хабаровске и в Новосибирске было выше, чем на Русском, и пациенты теряют, попадая почти в приказном порядке в медицинский центр при ДВФУ.

При переводе квот на ВМП в систему ОМС центр ДВФУ потерял объём, количество квот уменьшилось до примерно 1400 в 2019 году. К 2020 году с многими наполеоновскими планами пришлось притормозить. Тем более, что часть заработанных центром средств забрал на погашение своих долгов университет.

«Центр не умер, что само по себе уже хорошо, но и сильно не развился, то есть сказать, что они какие-то новые направления за это время добавили – нет. У них достаточный объём платных услуг и основной, конечно, доход – за счёт квот, которые они получают. …Им оставили часть федеральных квот и часть местных, которые подешевели в валюте после дефолта 2014 года.

Когда федеральные квоты заканчиваются, оказывается, что федеральные центры хотят получить деньги как раз с регионального бюджета, и тут начинаются конфликты, потому это уже как бы второе перераспределение, если что-то кому-то отдать, нужно у кого-то что-то забрать… и плюс к этому они привыкли работать по другим тарифам с учётом особенностей и оснащения, и расходников, и самих даже объёмов операции. Поэтому с одной стороны идёт уменьшение стоимости услуги у них, с другой идёт недовольство со стороны оставшейся лечебной сети, потому что идёт уменьшение объема финансирования туда.

Виталий Сорокин, который работает в Сингапуре, сейчас просто не прилетает сюда… он где-то раз или два в три месяца и оперировал в связи с закрытием границ.

В итоге почти все подобного рода центры приходят в местные министерства и департаменты и говорят, мол, ребята, мы уже выбрали все квоты, а мы всё можем, дайте нам еще. А это означает, что чтобы их дать, надо у кого-то забрать. И если кто-то по разным историям не выполнил объём квотированный, тогда идёт перераспределение. Раз в полгода, особенно в конце года идет перераспределение с тем, чтобы освоить – дурацкое слово – выделенные средства по данному разделу. Если они понимают, что там краевая больница уже не сможет сделать определённое количество процедур, то они говорят, мол, давайте перераспределим на медцентры… “У вас есть желающие, стоящие в очереди?” – “Да, у нас вот пациенты, которые ждут квотирование”. “Вот забирайте, оперируйте, делайте, протезируйте – всё что угодно”.

Была идея, что к нам сюда поедут китайцы

109 Интервью с руководителем регионального здравоохранения, мужчина, 1974 г.р., Владивосток, 2014.

как минимум, а уж тем более корейцы и японцы – нет, пока эта история ни о чём. Минздрав края периодически активно отчитывается об экспорте медуслуг, но почти все цифры – это легальные и нелегальные иммигранты, которые у нас здесь трудятся, это ближайшее зарубежье… то есть обращаются в лечебное учреждение за помощью …фактически это просто заместительная терапия, некуда больше пойти, и они идут сюда, в нашу сеть»[110].

Как ВМП работает «на земле», когда нет такого административного прикрытия, как в федеральном центре, хорошо видно из следующего сюжета, рассказанного врачом из восточносибирского регионального центра:

«…Операция шла по высоким технологиям, тариф 168 тысяч рублей. Один только сшивающий аппарат стоил тогда 25 тысяч. Но эти аппараты больница умудрялась не приобретать. …То есть мы голыми руками делали ту же самую операцию, заказывали аппарат больному, чтобы он его купил, ну и проходило это как операция по высоким технологиям. За это получал оперирующий хирург, если он еще и лечащий врач, тысячи две рублей… Ещё хирург, ассистент, человек, который ведет документацию там – по 10%. Ну, естественно, бухгалтер, экономист и так далее – всё это растаскивалось… То есть это, может быть, давало какие-то заработки, когда операция каждый день на потоке делается, 30 операций в месяц делают… умножить на 2 равно 60 – можно было тогда ещё как-то работать. Но не стоит это того! Операция действительно очень ...долгая и нудная… затратная – психологически, физически, и пациенту тоже нелегко. Но 2 000 – что это?! Плюс к тому же он аппарат покупает сам. Я ещё должна выкрутиться, чтобы он не попросил за него компенсации где-то там в страховой. Объяснить человеку, что я, мол, не могу вам сделать операцию без этого аппарата»[111].

Южные модели: Больница как ресурсный центр

Где-то на противоположном конце шкалы способов адаптации медицинских коллективов к системе здравоохранения находятся стратегии медицинских руководителей на юге страны, там, где средний уровень зарплат меньше. Конечно, этот «новый» опыт удивляет коллег с «севера».

«У нас доктор, 60 лет ему, бросил здесь (в Восточной Сибири) всё и уехал в Красную поляну на работу хирургом. Посидел он там, наверное, месяца 3-4, вернулся! Сказал, что в Красной поляне вообще делать нечего. А он такой оперирующий хирург, всё он умеет, знает, опытный, нормальный хирург. И он говорит, что там (другая – Д.С.) система у них – своих, которых допускают, которых не допускают… Просто так там не придешь на нормальную работу, чтобы тебе всё давали делать и, соответственно, чтобы ты за это получал… Зарплата официальная маленькая, а приносят (в конвертах). Поэтому... не смог пристроиться»[112].

Примерно такая же, только более укоренённая, ситуация в Дагестане. Там тоже небольшие средние зарплаты. Основной доход образуют нелегальные платежи пациентов. Рабочие места врачей продаются за приличные деньги.

«Например, место врача в центральной больнице, наверное, уже лет 5 стоит 2 миллиона… Последние специалисты, которые появлялись, по-моему, отделение острокоронарной патологии у нас открывали, если я не ошибаюсь…, миллион триста место стоило. Но это всё такие, очень неофициальные сведения… Когда я закончила интернатуру, например, было место дежурантов во Второй городской больнице, она тогда была скоропомощной. Место дежуранта немного стоило тогда – 800 тысяч… Это 2014 год. Это совершенно расстрельное место, на котором ни один здравомыслящий человек работать не захочет, потому что там большая ответственность и очень большое количество пациентов»[113].

110 Интервью, мужчина, 1974 г.р., Владивосток, 2020.
111 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
112 Интервью, хирург высшей категории, 1971 г.р., 2020.
113 Интервью, невропатолог, 1978 г.р., Махачкала, 2020.

В Дагестане максимальные доходы в отрасли получают администраторы с политическим весом, дефицит специалистов выгоден – можно дороже продавать услуги:

«*В каждой клинике есть один, максимум два специалиста, которые …занимаются (реальным лечением сложных больных), им невыгодно, чтобы был второй конкурент. Возьмём урологический центр, один главврач занимается (эндоскопической урологией)…, весь урологический центр балду гоняет…, никого не отправляют обучаться, потому что в финансовом отношении ему выгодно самому всё иметь. Точно так же и в каждой клинике почти есть свои ведущие специалисты, которые сами пробиваются, сами ездят, сами обучаются современным методикам, а молодые сотрудники смотрят, крючки держат, их не отправляют (учиться), тот же главный хирург – ему зачем конкуренция, в плане денег невыгодно*»[114]. Большинство амбициозных и способных молодых врачей предпочитает покидать республику на этапе ординатуры, если не удалось сразу поступить в Московский, Астраханский или Санкт-Петербургский медицинские институты. В первые годы после введения единого государственного экзамена (ЕГЭ) в Военно-медицинскую академию в Санкт-Петербурге поступало несколько сотен дагестанцев, после чего руководство академии ввело специальный фильтр – собеседование, формализованное как психологический отбор[115].

За пределами узкой группы богатых администраторов и удерживающих доходные профессиональные позиции «светил» в Дагестане практикуется стандартная для российского здравоохранения уравниловка, когда от усердия и успехов оплата труда не зависит совсем или зависит очень мало. «*Хорошо ты работаешь, плохо, качественно, некачественно… на оплате это не сильно отражается*»[116]. Гораздо важнее отношения с руководителем или его материальная заинтересованность в сохранении рабочего места за конкретным специалистом. Одно из следствий сложившейся административной практики – передача части заработной платы врача или медсестры работодателю, она иногда может превышать 50%.

Новое земское здравоохранение

Но на Юге, кроме коррупции и практической приватизации государственной сети здравоохранения, есть свой большой опыт самоорганизации на уровне сельских обществ.

Еще 1992 году жители села Тлох Ботлихского района Дагестана фактически сами построили участковую больницу по инициативе и благодаря авторитету Султан Мухаммада, исламского тарикатского шейха, который пользовался большим уважением и влиянием в религиозном Тлохе. История этой больницы известна во всем районе и стала почти легендой. По словам её главного врача Исы Исаевича, теперь уже 70-летнего выходца из этого селения, травматолога, отработавшего бóльшую часть жизни в Свердловской области, ученика знаменитого российского врача Гавриила Илизарова[117], он не смог отказать Султан Мухаммаду и вернулся в родное село. Тогда и придумали, что это будет межрайонная больница с филиалом республиканского диагностического центра. В штат дали эндоскописта, врача УЗИ, хирурга эндоскописта и врача рентгенолога. «*Это моя была идея, чтобы тут открыли травматологические койки, потому что стоит большая военная часть в Ботлихе, дороги нагруженные, аварии случаются. Лучше уж травматологические койки, чем кардиологические или гастроэтнерологические, которые в каждой больнице есть. А травматологии ни в одной больнице нет*»[118].

114 Интервью, хирург-эндоскопист, 1982 г. р., Дагестан, 2014.
115 Интервью, хирург 1969 г.р., СПб., 2014.
116 Интервью, хирург-эндоскопист, 1982 г. р., Дагестан, 2014.
117 Гавриил Абрамович Илизаров (1921–1992 гг.) – советский хирург-ортопед, изобретатель, доктор медицинских наук, профессор.
118 Интервью с Исой Исаевичем, главным врачом Тлохской больницы, 1950 г.р.2016, Тлох.

Неформальные сети как элементы альтернативной системы

Одна из важных идей, следующая за изложенным материалом, состоит в том, что продуктивными с точки зрения эффективного применения достижений доказательной медицины в интересах пациента и врача оказывается не система здравоохранения, а стратегии и практики, обходящие бюрократическую машину.

Развивая эту мысль, можно говорить о том что элементы нового, более эффективного и соответствующего новым технологиям рынка медицинских услуг проявляются в сегодняшнем, казалось бы, оппортунистическом или даже саботирующем систему поведении медицинских организаций, медицинских коллективов, отдельных врачей и различных по своей социальной природе сообществ граждан.

Поэтому для нас важен разбор таких кейсов. В какой-то мере примером внесистемной организации являются и федеральные специализированные центры, описанные выше. Но это сопротивление системе не со стороны общества, а со стороны элит – и политических, и профессиональных.

Сельская страховая компания

Первый наш пример из другого регистра – молодой кадарец[119] 25 лет, попавший в автокатастрофу и потерявший обе ноги. На его спасение и последующее лечение в Волгограде родственники, друзья и односельчане потратили около миллиона рублей[120]. Это типичное поведение родственников и односельчан почти любого дагестанца, нуждающегося в медицинской помощи. Все помогают, у кого есть – дают деньги. Это качество дагестанцев оказывает влияние на здравоохранение в соседних регионах. И врачи, и пациенты их республики отмечают, что если раньше ни в Ростове-на-Дону, ни в Астрахани врачи и средний медицинский персонал не брали деньги за свою работу, ограничиваясь конфетами или алкоголем, то со временем, в «тучные» 2000-е гг. дагестанцы «приучили» соседей к неформальной плате за работу. «*Там постоянно давали деньги, чтобы смотрели, медсестре, чуть ли не уборщице. Сейчас, конечно, когда с твоим человеком что-нибудь случится, дело не в деньгах, что угодно сделаешь, чтобы за ним хорошо смотрели и даёшь, даёшь деньги, что ты делаешь этим – ты их портишь. У тебя есть деньги, ты даёшь, за тобой хорошо смотрят, а потом пошел я, у меня денег нет, они привыкли, они хотят денег, за мной уже не смотрят. Это по закону должно быть без денег, на зарплату, чтобы они смотрели*»[121]. Повторная операция и пластика ампутированных конечностей была в том же регионе, но уже на коммерческой основе. Стоимость операции, со слов собеседника, составляла 100 тысяч руб., но ему сделали скидку: «*чисто за операцию по сорок штук дали, заведующему двадцать, анестезиолог – три тысячи, операцию где делали – пятнадцать, каждому своё дали, потом медсестра, там за мной два брата постоянно ухаживали, четверо постоянно в больнице бывали, жильё сняли. В общем, миллион с лишним где-то ушло*»[122].

Свой доктор

Пациенты приспосабливаются к текущему состоянию медицины. Горожане в нескольких поколениях знают немногих оставшихся специалистов и лечатся у них, сельские жители осуществляют «навигацию» по своим сельским связям. «*Есть во второй республиканской (больнице в Дагестане) на Пирогова центр скорой помощи, бывшая "медицина катастроф" – там (работают) лезгины. Поэтому лезгины, если им нужна помощь, туда пойдут. Если даргинцы (нуждаются в помощи), они пойдут в первую (городскую больницу). А республиканская – это в зависимости от заведующих отделениями. Если свой там, то туда по отделениям, по вра-*

119 Кадарская зона – несколько даргинских сел в Буйнакском районе Дагестана.
120 Интервью, мужчина, 25 лет. ПМА. Кадарская зона, 2014.
121 Интервью, мужчина, 25 лет. ПМА. Кадарская зона, 2014.
122 Интервью, мужчина, 25 лет, ПМА. Кадарская зона, 2014.

чам, по своим. Это даже на уровне медсестёр и санитарок. Если своя санитарка – скажет, есть один врач из нашего района, вся толпа (из этого района) бежит туда. Любой сотрудник, все тащат своих… В райцентрах открываются новые больницы, в селах новые ФАПы (фельдшерско-акушерские пункты), но там работают местные специалисты девушка вышла замуж, отучилась в медучилище, умеет только перевязки делать. В городе поэтому все больницы – республиканские, городские – переполнены сельскими жителями. И горожане там лечатся, только они стоят в очереди, а сельские все места занимают. Потому что они через своих сельчан лезут. У нас в любой отрасли идут к своим»[123].

До половины пассажиров авиарейсов Махачкала–Москва летят за медицинскими услугами, многие с детьми. «*В Израиле многие дагестанцы лечатся. Но больше в Москве. Два года назад я обследовалась в Израиле полностью, 3600 баксов заплатила... Потом ногу оперировала в Питере – здесь (в Дагестане) брала квоту. Лечила печень в Москве…, просто платно четыре месяца там лежала… Но если у меня заболит сердце, я пойду (в Махачкале) к Майсарат, она кардиолог и в обычной поликлинике, и в платной клинике "Здоровая семья". Она посещает конференции, работает над собой, грамотный врач. Она за чохским замужем, у неё мама русская учительница, приехала работать, вышла замуж и осталась. Не трафаретно дает (назначения). Если не помогает, другое лекарство назначает. Есть к кому пойти и в Махачкале: в детской больнице, на детской хирургия – мой декан, шикарный нефролог, в той же больнице. Но им под 70. Молодёжь есть – мой однокурсник (выпуск 1985 года), хорошо оперирует…*»[124].

Навигация как бизнес

Такое поведение пациентов создает условия для создания бизнеса. Пример – почти индивидуальное предприятие «Медлайнер» Егора Бурданова в Иркутске, который в «мирное» время работал как врач-координатор, сопровождающий платёжеспособного пациента в лабиринте глобального медицинского рынка. В бюрократизированном постсоветском здравоохранении такой сервис востребован. В условиях коллапса системы здравоохранения напуганные пациенты стали, естественно, искать помощи у своего консультанта, главным активами которого являются репутация среди неформальной сети потенциальных клиентов и уважение медицинского сообщества за адекватность, надёжность и профессионализм. Такой вызов превращает частного врача-координатора в крайне мотивированного организатора здравоохранения. В период пиковых нагрузок Бурданов вёл до 25 пациентов одновременно, организуя диагностику, консультации, перетаскивая от пациента к пациенту кислородные концентраторы, договариваясь о госпитализации – желательно в стационар, в котором больному будет оказана квалифицированная и ответственная помощь[125].

Похожую роль играли «знакомые хорошие врачи», которых доставали через мессенджеры, вынуждали вести постоянные консультативные странички в Facebook и организовывать телеграм-каналы. Если у кого не было сети пациентов и репутации – она появилась. Потому что люди нуждались в экспертизе.

Объявляя локдауны, государства на постсоветском пространстве действовали под давлением страха и общества. Причем той страты общества, которая состоит из бюджетников и пенсионеров, на которую политики на постсоветском пространстве привыкли ориентироваться. Общественное мнение формировалось в сети Facebook.

Неформальные сети смогли построить экспертизу, организовать консультации и даже логистику медицинских препаратов и домашнего оборудования.

Это стало возможно благодаря социальным сетям, современным технологиям доставки товаров и услуг, а также доступностью информации (google-доктор).

Действия волонтёрских движений в первую волну были направлены на поддержку врачей в виде закупок СИЗ[126], иногда аппаратов ИВЛ и кислорода и активную агитацию за локдауны.

123 Интервью, выпускница Медакадемии, 35 лет. ПМА, 2014.
124 Интервью, выпускница Медакадемии, 35 лет. ПМА, 2014.
125 Из интервью с Егором Бурдаовым и наблюдения за работой «Медлайнера», 2020.
126 Средства индивидуальной защиты.

Волонтёры как институт

В Украине неформальные сети, когда-то тащившие на своих плечах Майдан и АТО, приняли вызов второй волны пандемии, проявив себя как устойчивый общественный институт, привычно уже заменяющий государство. Именно волонтёры, которые в 2014–2016 годах закупали каски, бронежилеты и спальники для бойцов АТО, сегодня занимаются закупками кислородных концентраторов и лекарств для тяжелых коронавирусных больных[127]. Вот, для примера, один пост с Facebook-аккаунта Леси Литвиновой от 18.11.20:

«В пятницу ночью приехали двадцать концентраторов. Несколько дней до этого мы кроили остатки и уговаривали "Потерпите. Вот сейчас. Сейчас. Мы ждём". Двое не дождались. Два человека, которые могли бы жить, умерли. Прямо в больницах. В ожидании кислорода, которого там не хватает на всех…

…Вечером в понедельник из 20 новых концентраторов осталось два. И ещё пять старых вернулись. Один из тех, что вернулся, успел пережить две смерти хозяев и одно выздоровление за неполный месяц.

…Я каждый вечер говорю себе, что надо писать. Про тех, кто выкарабкался. Про тех, кто умер. Про врачей, которые торгуют доступом к кислороду. И про других – которые в выходной бегают по одиноким тяжёлым дома.

Про то, как женщина из села пыталась заложить дом, чтоб купить концентратор для мужа в больницу за 90 000. И про то, как поставщик не привёз аппарат беременной женщине, потому что по дороге предложили вдвое больше. Про женщину, которая ночует в сарае, потому что дома задыхается. Про мужчину, который запретил жене брать у нас концентратор, потому что он сильный и справится, а кому-то хуже. И про его жену, которая понимает, что такое "сатурация 75" и плачет в трубку от страха потерять его, отважного.

До конца недели мы ждём ещё 50 концентраторов. Они уже оплачены и, судя по всему, уже в стране».

В России это немного по-другому происходило – кислородные концентраторы ищут, где могут, родственники тяжёлых пациентов, а если кто-то заполучил такой аппарат, то старается сохранить его для близких[128]. Института волонтёрства, который сложился в Украине и не может не взять на себя эту работу – уже есть репутация, которая обязывает, в большинстве российских регионах пока нет.

Дагестан: джамааты против пандемии

Но общественные институты, привычно исполняющие функции коллапсирующего государства, в Российской Федерации есть на Северном Кавказе, где сельские общества, о которых было сказано чуть выше[129], в некоторых случаях ещё в первую волну, в апреле и мае, взяли на себя организацию карантина, закупку лекарств и медицинского оборудования, взятие на дому анализов, доставку врачей к пациентам и похороны умерших[130].

На фоне формальных и не всегда последовательных действий чиновников и правоохранителей (никто так и не объяснил смысл запрета прогулок по скверам и паркам) достойно выглядели разумные и обоснованные инициативы неформальных лидеров. В Дагестане *«салафитские мечети закрылись сразу, не дожидаясь никаких их (властей – Д.С.) решений. Имам при каждой мечети самостоятельно выносит решение по этому поводу, если он считает, что есть угроза для прихожан… Они закрылись сразу после того, как… массово начали люди поступать в больницы, массово начали*

127 Интервью, мужчина, 1964 г.р., Киев (волонтёр), 2020.

128 Мужчина 1974 г.р., Иркутск (волонтер), 2020.

129 Подробнее см., например, Бобровников В.О. Ислам, власть и общество в бывшем колхозе: дагестанский случай // Общество как объект и субъект власти. Очерки политической антропологии Кавказа/ Под ред. Ю.Карпова. 2012. С. 9–31. [Электронная библиотека Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) РАН]: http://www.kunstkamera.ru/_files/lib/978-5-85803-450-6/978-5-85803-450-6_01.pdf; Карпов Ю.Ю. Горное дагестанское селение: от традиционного джамаата к нынешнему социальному облику // Северный Кавказ: традиционное сельское сообщество – социальные роли, общественное мнение, властные отношения. СПб., 2007. С. 5-74 http://www.kunstkamera.ru/files/lib/978-5-02-025227-1/978-5-02-025227-1_01.pdf

130 Интервью, мужчина, 1963 г.р., Дагестан (общественный деятель), мужчина 1974 г.р., Иркутск (волонтёр), мужчина, 1964 г.р. Киев (волонтёр).

болеть… Имам мечети Тангъим на Венгерских бойцов[131] *просто спрашивал у прихожан, мол, а где эти, где те, а почему… "Этот заболел", "Тот заболел..." Пришла информация от прихожан о том, что много людей заболели, исходя из этого он и принял решение – по факту»*[132].

При этом ДУМД (Духовное управление мусульман Дагестана) тянуло с отменой пятничной молитвы до последнего, дожидаясь, как говорят инсайдеры, специального поручения или распоряжения от губернатора региона, пытаясь подчеркнуть свою включенность в бюрократическую машину[133]. Позже подключившиеся к волонтёрскому движению сети суфийских мюридов, ориентированные на муфтият, оказались очень эффективны.

Селение Губден в России должны помнить по протестам дальнобойщиков против системы «Платон»: «*У нас в стороне никто не остался – даже несчастный дальнобойщик не остался... И я не могу ни на одного человека пальцем показать, что этот человек не помог. …Созванивались по группе в WhatsApp, кричали, говорили… Кому-то надо везти, например, баллон кислорода. Кислородный баллон лично к моему отцу домой привезли, когда ему трудно дышать было. Аппараты, датчики (пульсоксиметр) ему поставили и ничего не обнаружили…»*[134].

Медицинская грамотность губденских дальнобойщиков появилась не на пустом месте.

65-летний Нурмагомед, бывший главный врач районной больницы, житель соседнего села Гарбуки, в котором живут те же губденцы, организовал врачебную практику в частном доме. Опытный врач с клиническим мышлением и хорошем знанием инфраструктуры республиканской медицины брал за приём 500–1000 руб., но уделял гораздо больше времени пациенту, чем, например, может себе позволить участковый врач в амбулатории. Очевидцы рассказывали про случаи, когда этот сельский частный доктор ставил точный диагноз и назначал эффективное лечение, например, после того, как на пациента родственники уже потратили около 200 тысяч руб. в неврологических клиниках в Москве. Таких рассказов в стиле «Записок врача» Вересаева можно привести на целый сборник. Н. довольно осторожно относится и к модернизации, и к современной функциональной медицине: «*Вот пришёл больной, делает анализы, этот говорит – иди к тому, другой – к тому, получается 80% абсолютно не нужно. Сейчас врачи чересчур привязаны к этой аппаратуре, анализам. Фактически забывают симптоматику. Сначала надо послушать больного, его жалобы, осмотреть. Как было, хороший врач в 90% с виду поймет, что это. Чтобы подтвердить, он делает анализы, которые нужно*». Частная практика Н. складывалась довольно успешно, хотя сельчане иногда и жаловались, что он выявляет и лечит только те болезни, с которыми может справиться. Невзирая на свою «антиаппаратную» концепцию, Нурмагомед всё-таки приобрел аппарат УЗИ[135]. Именно на него указывают губденцы, когда объясняют, откуда у них такие глубокие познания в способах лечения респираторного дистресс-синдрома и пневмонии, осложняющих COVID-19.

«Другая группа WhatsApp селения Губден, связанная с COVID-19, но уже без участия сельского доктора, занималась похоронами – уходили по ночам, рыли могилы (в кризисный месяц с середины апреля по середину мая в селе каждый день умирало по 3–6 человек – Д.С.), хоронили людей. Они своими действиями показали своё мужество. …Хоть меня сегодня придут и убьют за то, что я так сказал, но я буду стоять на своём слове: победили коронавирус эти люди, а не государство. …Мы всем народом собирали деньги. И я лично кидал на счёт деньги, я лично сам за свои деньги покупал лекарства, привозил капельницы из Челябинска, из Ирана»[136].

В другом дагестанском селе, Нижнее Казанище, о котором уже говорилось в контексте передачи инфекции из Москвы в регионы, отпущенными на каникулы трудовыми мигрантами наблюдалось немного по-другому, чем в Губдене, организованное волонтёрское движение:

131 Одна из салафитских мечетей Махачкалы.
132 Интервью, мужчина, 1962 г.р., Махачкала.
133 Там же.
134 Интервью, мужчина, 1963 г.р., Дагестан (общественный деятель), 2020.
135 Интервью, сельский частный доктор 1965 г.р., Гарбуки, Дагестан, 2014.
136 Интервью, мужчина, 1975 г.р., Губден, Дагестан, 2020.

«Всё организовала салафитская молодежь. …Все студенты наши, которые в медицинских вузах, училищах учатся, как только их отпустили на каникулы, они все приехали, сразу же сделали отряд, собрали человек, наверное, 150… Это была ещё середина апреля. Сразу же с Питера прислали защитные костюмы, очки, респираторы, всех пацанов и девчонок одели. Кто умеет хотя бы на уровне санитара работать, их в больницу… а остальные начали ходить по дворам с градусниками, давление старикам мерить. Кто умел, брали кровь. Улица, дети бегают, люди ходят туда-сюда, и в один момент появляются вот эти ребята в химзащите как в Чернобыле – в очках, с ранцами-обрызгивателями… И практически после того острая фаза начала спадать. Начали питание разносить – всё это сделал джамаат без какого бы то ни было государства…

У нас была старая больничка на 50–70 коек… А потом построили новую побольше – на 150 коек. И когда начался поток больных, эту старую больничку расконсервировали… и сделали что-то типа профилактория. Питание организовывали сами глава села с молодежью. Мало кто верит государству и особо не ждут ничего от него…. В основном реально работали землячества»[137].

Иркутск: подвези врача

Конечно, примеры перехвата инициативы неформальными институтами у не справляющегося со своими обязанностями государства есть и в других регионах России, например, в том же Иркутске (движение «Подвези врача к больному»[138]): «*Придумали всё два IT-шника. В городе уже начиналась вторая волна пандемии, начиналась истерия, во всех окрестностях были больные, к ним ехали по два-три дня, скорые уже не доезжали, врачи уже не доходили. Объявили, что деньги будут собирать на карту. В сутки машина обходится в 1500 рублей, то есть 1000 за бензин, 500 рублей мойка – ну, у нас грязный город, надо мыть. Когда я повозил первый день доктора, выяснили, что примерно в 2 раза больше заявок он может обслужить, если ездит, а не ходит. …Я пост в Facebook написал, через час звонит представитель губернатора в законодательном собрании. Я его 20 лет знаю… “Серёж, я лично не могу возить, но скажи, куда скинуть деньги”…И народ очень активно начал собирать бабки. Через четре дня после начала всей этой истории мне позвонили с городской думы: приходите все ваши, кто есть, мы хотим помочь. Приходим, там сидит председатель думы нашей, говорят: “Мы хотим дать денег”. Дали 600 000 рублей. Этого хватило на полторы-две недели плотной работы»*[139].

В Иркутской волонтёрской истории есть contrasting case, подчёркивающий проблемы бюрократического управления. В ответ на инициативу граждан областные власти выделили 68 машин для развозки врачей и фельдшеров по вызовам:

«…Через 2–3 дня половина из них не вышла на линию. Был скандал, водители либо говорят, что боятся, либо: мы до 5, нам в 5 домой... Всех же этих людей тут же отправили работать, условно, до 8 вечера. Но всё равно при этом постоянно звонят врачи и говорят: “дайте нам машины, потому что те машины, что чиновники дали, мы с ними замучились – то на обед, то на техобслуживание, то заправиться, то ещё куда-то”. А волонтёры у нас, как правило, такие, что к 9 утра приехал и до последнего пациента, ну, с перерывом на обед»[140].

137 Мужчина, 1962 г.р., Дагестан.

138 Василий Потёмкин, Подвези врача к больному. СМ Номер один, №38, 15.10.2020, цитировано по http://baik-info.ru/podvezi-vracha-k-bolnomu

139 Интервью, Сергей Беспалов, руководитель штаба Навального в Иркутске, волонтёр.

140 Интервью, Сергей Беспалов, руководитель штаба Навального в Иркутске, волонтёр.

Заключение

Тезисы, сформулированные в первой части доклада – люстрация медицинской бюрократии, создание рынка врача и просвещённого пациента, управляемого профессиональными репутациями и сообществом, и логистика, управляемая приложением в смартфоне – то будущее, к которому можно двигаться двумя путями. Консервативный сценарий – через «модернизацию сверху». Революционный сценарий – через «модернизацию снизу».

Первый путь, консервативный: реформы проводит политическая элита, используя государственные институты. Как ни странно, этот сценарий модернизации уже запущен.

Смена руководства ФФОМС[141], перевод финансирования федеральных медицинских учреждений из региональных ТФОМС напрямую в компетенцию Министерства здравоохранения, допуск и расширение участия крупных частных медицинских сетей и корпоративных клиник в программе ОМС, укрупнение медицинских страховых организаций, это, пока, только первые симптомы. Если этот процесс будет развиваться, возродится система федеральных медицинских центров с рынком дорогих высокотехнологичных квот.

Параллельно в России в результате пандемии явно растёт значение частных медицинских сетей, они будут опираться на покровителей из политического руководства и занимать всё большую долю федерального и регионального рынка ОМС, особенно в части высокотехнологичной медицинской помощи.

Медицина из государственной сети бюджетных ЛПУ превратится в государственную корпорацию с частными партнёрами, позволяющими присваивать прибыль бенефициарам. Это оптимизирует и менеджмент, и затраты и создаст удобную площадку для сворачивания громоздкой и неэффективной региональной сети. Опыт медицинского центра ДВФУ напоминает о том, что мотивированные и оснащённые медицинские организации работают с периферией лучше, чем устаревшее первичное звено. Да, сейчас в это первичное звено вложат 3,5 триллиона рублей – возможно, это будут «отступные».

Будем ждать увеличения присутствия на рынке здравоохранения таких зубров государственно-частного партнерства, как Ротенберги, Тимченко, Чемезов, Греф и т.д.

Клуб главных врачей уже серьёзно потрепан временем и новыми назначениями. Как только старая медицинская бюрократия будет достаточно коррозирована, начнётся тотальная модернизация. Для оптимизации финансовых потоков, снижения периферийной коррупции и экономии на маршрутизации появится новое медицинское приложение.

Система соплатежей, позволяющая комбинировать средства ОМС, ДМС и прямые доплаты, похожая на ту, которая была отработана в МЦ ДВФУ, дифференцирует доступ населения к медицинским услугам в зависимости от доходов и административных возможностей.

Гражданам должно быть понятно, какие расходы может взять на себя общество (через больничную кассу, фонд ОМС или страховую компанию в рамках ОМС), в каком случае придётся платить из собственных средств через ДМС или прямыми платежами в кассу медицинской организации, а в каком случае придётся обращаться к благотворительным организациям. Пациент и его родственники должны понимать, что они доверяют жизнь и здоровье конкретному врачу или коллективу, а не абстрактной системе здравоохранения, что ориентироваться они могут на профессиональную репутацию и что специалист должен быть мотивирован на действия в интересах пациента. Кстати, неформальные стимулы (доктор по знакомству, соплатежи) так и работают.

Медицинская грамотность станет ещё более важным фактором получения качественной помощи.

Когда власть поменяется, в оптимистическом варианте весь этот гигантский актив стоимостью около триллиона долларов будет продан на глобальном рынке, скуплен медицинскими,

141 Мишустин назначил главу фонда обязательного медицинского страхования. РБК, 13.03.2020, https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5e6bba489a7947c7d87577d2

технологическими, страховыми гигантами и частными инвесторами. После этого – технически переоснащён, насыщен новыми специалистами и переведён на международные стандарты подготовки кадров, использования протоколов доказательной медицины и лицензирования фармакологических препаратов. В системе здравоохранения, возможно, настанет прекрасная Россия будущего.

Второй сценарий, модернизация снизу, тоже уже запущен и основан на нескольких факторах.

Во-первых, это медицинское просвещение граждан. Не только волонтёры, но и простые обыватели за последние несколько месяцев стали значительно больше знать о своём здоровье вообще и вирусных инфекциях в частности. Многим пришлось разобраться с элементарными приемами диагностики, приобрести привычку интересоваться показателями сатурации у родственников и друзей. Мы многое узнали об устройстве и несовершенстве системы здравоохранения, о частной медицине, о рынке лабораторных исследований и медицинского оборудования.

Во-вторых, утрачено доверие к государственному здравоохранению, которое не справилось. Мы научились не доверять официальной медицинской информации и протоколам лечения, потому что они могут не работать. И вообще они иногда составляются не с медицинскими, а с какими-то извращёнными бюрократическими целями. Часто на нас просто пытались заработать, используя государство в качестве менеджера по продажам.

В-третьих, волонтёры и другие неформальные сети оказались лучшими операторами дефицитных ресурсов, лучшими организаторами экспертной поддержки и вообще организации медицинской помощи.

Более того, неформальные волонтёрские, земляческие сообщества и социальные сети, в первую очередь Facebook, проявили себя как создатели эффективного, подвижного, постоянно обучающегося института публичных репутаций медицинских профессионалов, которы, в сочетании и взаимодействии с тоже неформальными, но профессиональными репутациями, формируемыми самим медицинским сообществом, дают оптимальную навигацию на рынке медицинских услуг.

В-четвёртых, этот параллельный официальной системе здравоохранения рынок медицинских услуг создаёт для врачей и менеджеров качественно другие статусы. Здесь они не чиновники, а самостоятельные (профессионально и экономически) субъекты рынка, которые должны сами принимать решения, ставя на кон свою репутацию. Представляется, что такая система стимулов работает лучше, чем любое бюрократическое регулирование.

В-пятых – новые технологии. И коммуникационные, и медицинские. Большая часть диспетчерских функций, которые закреплены за амбулаторным звеном и частично проникают в медицинские стационары, могут быть автоматизированы. С помощью google-консультанта за эту пандемию многие научились «читать» клинический и биохимический анализы крови, не говоря уже о сатурации, артериальном давлении и содержании сахара в крови. Первичное звено системы здравоохранения, которое забирает около 30% совокупных расходов на здравоохранение, может быть заменено на параллельное бесплатное приложение в вашем смартфоне. До пандемии это заявление вызвало бы праведный гнев некоторых медиков, но после полного фиаско, которое они потерпели в войне с COVID-19, не справившись даже с сортировкой, этот гнев уже не будет выглядеть обоснованным.

В-шестых, интересы бизнеса. Для бизнеса, особенно высокотехнологического, открывается огромный новый рынок с безумным потенциалом роста. Это медицинские домашние девайсы, новые диагностические методы, новые методы лечения, но в первую очередь – совершенно другая институциональная структура здравоохранения.

Глобальный технологический бизнес, профессиональное медицинское сообщество и институционализированные сети потребителей, генерирующие репутации (капитализацию) специалистов и способные на гибкую кооперацию: вот готовая «коалиция за реформы».

Эти два сценария не являются взаимоисключающими. «Коалиция за реформы» может строить свой альтернативный рынок просвещённого пациента, находя союзников на глобальном рынке технологий.

В итоге именно этот параллельный рынок медицинских услуг заставит государство радикально модернизировать свою систему

здравоохранения.

Об авторе

Денис Соколов – независимый исследователь, старший иностранный советник CSIS с 2017 года.

СЕРГЕЙ БЕСПАЛОВ

ЧАСТНАЯ ЗЕЛЕНЬ:

почему России необходима приватизация лесов и как её нужно проводить?

Вступление

Чтобы понять, почему стране важно иметь именно частные, а не государственные леса, нужно знать их главное отличие. Оно в том, что государственный лес не имеет цены и ценности – цену и ценность имеет только то, что рубится в таком лесу и вовлекается в экономический оборот. Почти во всех странах, где высока доля государственных лесов, рано или поздно возникают скандалы, связанные с сверхинтенсивным использованием леса. Потому что любой лесной бизнес – это бизнес «на масштабе», и лесные бизнесмены во всём мире постоянно пытаются в рамках действующего законодательства увеличить масштаб рубок.

Идеальное лесопользование – это когда вы рубите в лесу примерно один годовой прирост древесины каждый год. Т.е. у вас и лес продолжает расти, и древесное сырьё поступает на рынок. Большая часть лесного законодательства самых разных стран мира так и описывает лесопользование, но по факту, бизнес и государственные структуры для получения большей прибыли стараются все время срубить больше чем годовой прирост.

На практике в России рубится примерно 1–2% площади хвойных лесов (примерный срок роста которых составляет 100 лет, и идеально рубить там около 1%) и ещё 2–3% площади повреждается пожарами и паразитами. Можно уверенно говорить, что российские леса деградируют – ухудшается их структура и уменьшается объём древесины в лесу. Для сравнения: в Германии рубится примерно 65% годового прироста древесины – т.е. запасы древесины в Германии постоянно растут.

В частных лесах цену и ценность имеет и сам земельный участок, и запас древесины на корню, даже если до срока его рубки ещё 30–50 лет – владея этим лесом, вы всё равно получаете прибыль в виде выборочных рубок, роста стоимости запасов, роста стоимости самой земли под лесом.

Отдельным видом лесопользования за последние 50 лет стали лесные плантации – монопородные леса, выращиваемые на сельскохозяйственных или промышленных землях, с очень коротким сроком оборота древесины по рубке (от 3 до 15 лет, в обычных лесах 60–100 лет) и возможностью искусственного внесения влаги и удобрений. Смысл создания плантаций – удовлетворить постоянно растущий спрос на древесное сырье, получить древесину максимально близко к потребителям (значительную долю затрат в лесной индустрии составляет логистика) и максимально быстро.

Россия – мировой лидер по площади лесов в мире. 20% всех лесов мира (по площади) – российские. 25% всех эксплуатируемых лесов мира – российские. В то же время Россия – антилидер по интенсивности эксплуатации лесов. Среднегодовой прирост древесины в европейской части страны около 2 куб.м. на

гектар. В Литве, Латвии, Эстонии – около 5 куб. м, в Германии – около 10, в странах субтропического и тропического пояса – до 30 куб. м на гектар. Интенсивность роста леса достигается разреживанием (т.н. рубки ухода, до 3–4 раз до основной рубки) и грамотным лесовосстановлением, в России по факту нет ни того ни другого.

Все леса в России государственные. При этом по оценкам отраслевых экспертов, нынешнее правительство России выделяет на содержание лесов примерно в 5–10 раз меньше средств, чем это необходимо для устойчивого и неистощительного лесопользования. 85% лесов России имеют просроченные лесоустроительные документы – т.е. там не проводится таксация древесины и мы точно не знаем, что именно и в каких объёмах растёт в российском лесу. А ещё в России официально разрешено не тушить лесные пожары в удалённых территориях.

В России никак не легализованы леса на землях сельхозназначения и лесные плантации – при том, что по данным «Гринпис Россия», у нас зарастает лесом до 76 млн га сельхозземель, а легализация лесов на землях сельхозназначения и переход к интенсивной модели лесопользования мог бы дать нам годовой объём рубок до 500 млн куб. м.

СПРАВКА

По данным FAOSTAT, в 2018 году самые большие объёмы древесины были заготовлены в США (439 млн куб. м – 11,3% от общемировой заготовки), Индии (354 млн куб. м – 9,1%), Китае (329 млн куб. м – 8,5%), Бразилии (257 млн куб. м – 6,6%) и России (236 млн куб. м – 6,1%). Общий объём учтённой заготовки древесины в мире в 2018 году составил 3891 миллион кубометров – это на 1,8% больше, чем в предыдущем году, и на 54,6% больше, чем в 1961-м (первом году, за который есть общемировые данные). Средний рост мировых объемов заготовки древесины за период с 1961 по 2018 гг. составил 0,8% в год.

Нынешнюю ситуацию с использованием лесов в России сформировали три относительно недавних события.

Первое: ведущие мировые державы окончательно отошли от использования леса в качестве топлива и передали леса частникам, оставив себе либо низкопродуктивные леса, либо защитные и охраняемые (национальные парки и заповедники).

Второе: резкий рост производительности труда в сельском хозяйстве привёл к появлению феномена «заброшенных сельхозземель» практически во всех странах мира – в том числе в США, Франции, Польше и особенно – в России

Третье: после демографического перехода плотность населения в отделённых районах России снизилась, снизилась и нагрузка на «общие блага» – в первую очередь на лесные и водные ресурсы.

В итоге Россия стала стремительно зарастать лесом там, где раньше были сельхозземли. В Псковской, Калининградской, Смоленской, Калужской, Тверской областях, Республике Башкортостан зарастает по 30–35% территории. Во многих регионах возникли неучтённые леса. Они появились из бывших колхозных лесов – в начале 1990-х сельхозземли колхозов были розданы в качестве паёв местному населению, а колхозные леса розданы не были, но и на учёт их государство не поставило. Эти леса активно нелегально рубятся, поскольку собственностью Российской Федерации формально не являются. Так, например, в Смоленской области была осуществлена крупнейшая в Европе рубка бывшего колхозного леса на территории 750 га (в Сибири размер деляны не превышает 50 га, в Европе обычно рубят 1–5 га в зависимости от страны). Фактически лес был украден.

Резко вырос спрос на рубку обычного леса. В Иркутской области и Красноярском крае (34% всех лесозаготовок России) плечо вывозки древесины (то есть расстояние от фактического места рубки до ближайшего железнодорожного тупика) за последние 25 лет выросло со 100 до 250 км. Т.е. ближе 250 км от железной дороги вся деловая древесина уже вырублена.

В сто раз выросли площади так называемых санитарных рубок. Их проводят для борьбы с паразитами, в идеале они должны носить

точечный характер. Но по факту объёмы рубок в России из-за коррупции увеличились в 10–100 раз от необходимых.

В Вологодской области решением чиновников нормативный возраст рубки был снижен на 20 лет: в любом соседнем регионе можно рубить, например, ёлку по достижению ею возраста 100 лет, в Вологде – в 80 лет. Понятно, что никакого научно обоснования у такого решения быть не может и принято оно лишь с целью разрешить лесному бизнесу рубить больше древесины, хоть и худшего качества.

Закономерно ухудшилось качество заготавливаемой древесины. В 1990-ых годах массовым спросом пользовалась только сосна «экспортного ГОСТа»: 24 см в узкой части, без сучков, кривизны и т.д. Биологический возраст такой древесины – 100 и более лет. В 2021 году 60% объема заготовки составляет тонкомер – в узкой части 10–14 см, биологический возраст 50–70 лет.

Как следствие, в ряде регионов России возник классический дефицит древесины: рубить в государственных лесах нечего в прямом смысле слова. Дефицитом стала даже широко распространённая и ранее считающаяся малоценной береза. В 2015 году производители фанеры из Татарстана и Урала обратились в правительство с просьбой запретить экспорт берёзы из страны.

Выяснилось, что после ввода в действие железной дороги «Шёлковый путь» (из Китая в Европу через Казахстан с выходом на территорию России как раз в Поволжье) железнодорожный тариф в Китай резко снизился, и китайские покупатели начали массово покупать березу из Поволжья и Урала.

Из данных мировой лесной статистики видно, что Россия постепенно утрачивает статус великой лесной державы. Например, мы экспортируем в Китай меньше древесины, чем Новая Зеландия. Мы вообще не выращиваем древесину на лесных плантациях.

Ни одна страна мира не имеет такого потенциала развития лесного хозяйства, как Россия – где-то слишком высока плотность населения, где-то неподходящий климат, где-то нет культуры использования древесины (вместо неё культура камня). При этом прогнозы гласят: во многих регионах России через 10–20 лет наступит локаут, в лесу просто не будет спелого леса по причине постоянного переруба. Мы обнаружим, что от российских лесов ничего не осталось в прямом смысле слова.

Что делать в такой ситуации?

Мировой опыт даёт два ответа – надо резко увеличить прирост древесины в обычных лесах и создать массу лесных плантаций, которые бы снизили нагрузку на обычные леса. Причём сделать это так, чтобы владелец лесов был заинтересован рубить каждый год меньше прироста древесины.

Тот же мировой опыт говорит, что главными героями должны стать частники: ни одно правительство в мире (кроме, может быть, Германии и Скандинавских стран) не любит вкладывать деньги не в граждан, а в лес (вскоре мы рассмотрим историю про устойчивость правительства при приватизации леса).

Мы должны произвести приватизацию леса в России, чтобы получить класс мелких лесных собственников, который будет рассредоточен по большей части территории и позволит создать новые рабочие места и новые бизнесы в самых отдалённых уголках страны.

Возможности, которые открывают для экономики России частные лесные плантации и приватизация леса

Появление частных лесов и лесных плантаций хорошо повлияет на стоимость пространства в России. Даже так: Россия как пространство наконец-то будет стоить хоть сколько-нибудь. Приведу простой пример. 28 декабря 2020 года в Псковской области с торгов был продан земельный участок площадью 195 га, который можно считать первым официально проданным и купленным частным лесом в стране. Итоговая сумма сделки – 90 евро за гектар покрытой лесом земли. В то же время в соседних Латвии и Литве стоимость леса начинается с 2–3 тысяч евро за гектар, в Германии, где нет ограничений на покупки земель иностранцами, колеблется от 13 до 35 тысяч евро.

Никакими климатическими, логистическими или биологическими причинами невозможно обосновать столь огромную разницу в стоимости пространства. Единственная причина этого явления – институциональная. Политическая система России работает так, что никакого спроса на российские пространства не возникает. 58% всех сельхозземель нашей страны не распределены – это означает, что даже те, кто имеет прямое право владеть землей, не спешат им пользоваться. Частное лесное хозяйство позволит вовлечь в оборот огромные запасы земель, которые сейчас номинально оцениваются в 10–15 тысяч рублей за гектар, но право собственности на которые никому не интересно из-за невозможности заниматься на таких землях современным высокопроизводительным сельским хозяйством.

Стоимость пространства очень значима для жизни в стране. Сейчас в удалённых или малонаселенных районах России единственным двигателем экономической активности является государство – через систему пенсий, содержание госаппарата или работу госпредприятий типа РЖД. Ни земля, ни леса не стоят ничего и не могут быть вовлечены в экономическую деятельность практически никаким способом. Выйдя из дома в Псковской, Тверской области или в Сибири, вы не увидите ничего, что стоило хоть каких-нибудь денег – леса государственные, сельхозземли без дотаций не стоят ничего. Нет никакого смысла жить в таком месте – это и приводит кмассовому отъезду населения в более крупные города, где развита экономика другого типа. Появление частных лесов, лесов на сельхозземлях и лесных плантаций на сельзозземлях позволит наконец-то – впервые в истории России – вовлечь в полноценный оборот и придать стоимость всем российским пространствам.

Вторая важная возможность, которую даст приватизация лесов, – формирование принципиально нового класса рабочих мест. По оценке «Гринписа», только легализация лесов на сельхозземлях позволит создать в России примерно 100 тысяч рабочих мест. Очень важно, что все эти рабочие места будут созданы в небольших и удалённых населённых пунктах нашей страны. Также важно, что речь идёт и о рабочих местах в принципиально новом виде бизнеса, лесном фермерстве, и об увеличении числа рабочих мест в традиционном лесном хозяйстве. В смежных отраслях будет действовать мультиприкативный эффект, который в Германии, например, составляет от 5 до 10 – т.е. на одно рабочее место в лесном хозяйстве создается от 5 до 10 рабочих мест в перевозке и переработке древесины. В целом в Германии лесная промышленность создает 1,6% общей занятости в стране. По меткому замечанию одного из владельцев лесного бизнеса в Германии, выращивание леса – лучший бизнес для парней, не заканчивающих университет, пьющих дешёвое пиво и не собирающихся никуда переезжать из своих маленьких городков. Полагаю, что такая же ситуация будет и в России.

Современные правительства ориентированы на создание рабочих мест в первую очередь в современных и высокотехнологичных секторах экономики. Но такие места не могут возникнуть в малых и удалённых от мировых центров экономики местах – проще говоря, нигде в России. Сейчас основной работодатель в таких территориях – государство. Им может и должен стать лесной бизнес.

Третья возможность – изменить ситуацию с экологией в стране. Всё то, что мы называем словом «пространство» – земля, лес, водоёмы и реки, – в нашей стране государственное. Все охраняемые и особо охраняемые природные территории тоже государственные. И если вы хотите изменить мир вокруг себя в лучшую с экологической точки зрения стороны, вы вынуждены обращаться к государству. Которое вовсе не обязано вас поддерживать – например, чтобы создать новый Двинско-Пинежский заказник в России, экологам потребовалось более 25 лет усилий и переговоров с политиками и чиновниками. При этом площадь заказника уменьшилась с 489 тысяч га (первоначальный проект) до 300 тысяч га (фактически охраняемая территория).

В России нет частных охраняемых территорий, и для их возникновения нет никаких юридических оснований. Получив легальные частные леса в России и частные лесные плантации, мы получим юридическую возможность создавать и частные охраняемые и рекреационные территории. А если учесть, что страны ЕС формируют политику покупки-продажи подтверждённых квот на удержание лесами углекислого газа, то Россия может стать крупнейшим игроком на этом рынке.

Развитие интенсивного частного лесного хозяйства также позволит дать передышку обычным лесам – снизит нагрузку на лесные экосистемы в традиционных регионах лесопользования, где за десятилетия варварского лесопользования леса истощены.

Почему экологический эффект имеет смысл рассматривать именно в таком контексте? Потому что сейчас люди, причастные к лесу, делятся на две большие неравные группы. С одной стороны масса экологически ответственных людей, которые делают удивительные вещи – высаживают «райские сады», добровольно сажают лес. Но нет никакой юридической основы для деятельности таких людей, как и способа масштабирования их работы. С другой – «лесной бизнес», живущий по правилам, которые позволяют варварски вырубать лес, не восстанавливая его. Золотой середины между этими группами – то есть людей, которые бы вели лесной бизнес с прибылью и экологической ответственностью – нет. Способа масштабирования частных экологических инициатив нет. С появлением частных лесов эта проблема будет решена.

Четвёртая возможность – изменить транспортные потоки в России. Лес и изделия из него – это классический массогабаритный груз. Собственно, товаром лес становится после того, как его автомобильным, железнодорожным или водным транспортом привезут в место переработки. Это означает, что после легализации частных лесов и лесных плантаций будет постоянно возрастать объём перевозок леса. 200 млн куб. м древесины, которые, согласно прогнозу «Гринписа», могут дать одни только лесные плантации, надо доставить покупателям. Приведу пример. В 2018 году железнодорожным транспортом России было перевезено 405,9 млн тонн угля, что составило 28,9% от общего объема грузовых перевозок. Уголь – главный груз российских железных дорог. Однако прогноз его перевозок – негативный: они будут падать из-за замещения угля в энергетике другими видами топлива как в России, так и в странах, экспортирующих российский уголь. Грузы, которые перевозятся сотнями миллионов тонн, крайне редко появляются на рынке, и других кандидатов, кроме леса и лесной продукции, в ближайшие 10–20 лет не появится. Также важно, что в отличие от угля или нефтепродуктов, лес в основном транспортируется с помощью интермодальных перевозок – от деляны до железнодорожного тупика его везут автомобильным транспортом, потом железнодорожным или водным, когда он становится продукцией – снова автомобильным или железнодорожным. Так что перевозки леса создают огромный спрос на «примитивную механику» – автомобили, краны, различные погрузчики, складское хозяйство – и этим сильно отличаются от угля или нефти, которые используют дорогостоящую, но однообразную инфраструктуру.

Пятая возможность: частный лес – лучший пенсионный актив и способ решить пенсионную проблему. Перед Россией, как и перед огромным количеством стран, прошедших через демографический переход, стоит проблема поиска актива, который мог бы стать источником пенсионной ренты. Обычно именно в России предлагается финансировать пенсии через аккумулирование нефтяной ренты в некоем отдельном пенсионном фонде. Опыт некоторых стран мира (Чили, Финляндия, Германия, США) показывает, что частные леса являются хорошим

активом для финансирования пенсий.

Привлекательность леса как пенсионного актива основана на нескольких факторах. Во-первых, начиная с 1961 года, когда впервые было посчитано, сколько леса рубят в мире, спрос на древесину постоянно растёт. По прогнозам, с 2010 по 2050 гг. мировой спрос на древесину удвоится (в кубометрах древесины). Во-вторых, мировые цены на древесину по итогам многолетних наблюдений немного превышают мировую же инфляцию. То есть владение лесами позволяет сохранить сбережения. В-третьих, лес постоянно растёт, что вместе со стабильностью цен на него обеспечивает прирост вложенного в частный лес капитала. В-четвёртых, созданы эффективные системы страхования от ущерба лесу как собственности – в первую очередь от пожаров и паразитов.

Наилучшие примеры инвестиций в лес как в долгосрочный пенсионный актив нам демонстрируют пенсионные фонды Германии и Чили. В Германии фонды активно инвестируют в бумаги компаний, владеющих лесами, и декларируют ежегодную доходность в 5–9% в евро.

В Чили пенсионная система была создана в 1980-х годах, и инвестиции местных пенсионных фондов хорошо изучены. Первая волна инвестиций – в недвижимость, вторая – в виноградники, третья – в частные леса и лесные плантации. Можно смело говорить, что эти три отрасли чилийской экономики были созданы на пенсионные платежи чилийских граждан.

Учитывая, что у многих граждан России есть своя сельхозземля, выращивание плантации, которая станет частью личного пенсионного счета – тоже хорошая стратегия. Сейчас гектар земли стоит около 20 тысяч рублей, черенок тополя – от 0 до 10 рублей, так что посадить свой лес и продать его через 10–15 лет, использовав полученную выручку на пенсионные цели, может практически каждый.

Шестая возможность – резко увеличить классическую лесоперерабатывающую промышленность в России. Лесоводство как производства древесного сырья – лишь начало большой цепочки в лесной промышленности: прибыль «на бревне» многократно ниже прибыли от любой переработанной древесины. При появлении на рынке новых объёмов древесины увеличится и переработка ее, появятся новые целлюлозные, лесопильные, пеллетные, фанерные, мебельные производства. Это дополнительные несколько процентов ВВП российской экономики и десятки, возможно сотни тысяч рабочих мест. В этом смысле частные леса позволят сделать то же, что произошло после приватизации земли в сельском хозяйстве – там выросло не только производство зерна, молока и мяса, но и появилась современная пищевая промышленность, прибыль от которой превосходит прибыль от собственно сельскохозяйственного производства.

Сценарии приватизации российских лесов

Приватизация леса, в сущности, довольно простой процесс: надо понять, что мы не будем приватизировать, как определяем лот и границы лота, какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации – и как устоять на следующих выборах правительству, которое всё это сделает. Также мы знаем, что в мире масса стран с частными лесами и в теории мы можем копировать чью-то модель и способ приватизации.

Часть стран получила частную собственность на леса очень давно – от 150 до 500 лет назад (Финляндия, Швеция, Германия, США), часть стран (Польша, Чехия) предпочла не проводить приватизацию леса, сделав упор на развитие лесных плантаций на землях сельхозназначения. Часть провела приватизацию в форме реституции лесов бывшим владельцам (Литва, Латвия, Эстония). Некоторые объявили частную собственность на леса, но не успели или не захотели проводить приватизацию (Грузия).

Наиболее интересен опыт Германии, которая приватизирует леса бывшей ГДР. Через процедуру приватизации прошло 3 млн гектар леса (из 11 млн га в стране): 1,3 млн га было приватизировано через механизм реституции, 1,7 млн было приватизировано. Опыт Германии описал Анатолий Шушарин, заместитель директорафилиала ФГУП «Рослесинфорг» «Севлеспролект»[1]:

«Целью приватизации леса по закону ТНА (ведомство по опеке над госимуществом) было: приватизировать лес таким образом, чтобы он не опустился до спекулятивного объекта и было бы гарантировано надлежащее, продолжительное хозяйственное использование его на долгий срок. Для этого было решено, что примерно 50% лесов будут частными; что на основе частных лесов возникнут устойчивые лесопромышленные предприятия, что будет запрещена вторичная продажа лесов.

Основные принципы реприватизации: 1) никаких ограничений в выборе покупателя, величине участка, национальности; 2) абсолютная открытость и прозрачность сделок и целей; 3) соблюдение законодательства Евросоюза и Германии; 4) социально ориентированные намерения ведения хозяйства; 5) минимальные бюрократические барьеры. Для этих целей в 1992 году при министерстве финансов создана специальная организация – Общество по управлению и реализации земель (BVVG). Главные идеи работы этой организации, которые были заложены изначально, сводятся к следующему: 1) разделение долгосрочной приватизации земельных ресурсов от быстрой приватизации промышленных предприятий; 2) политическая независимость негосударственной организации; 3) единые для всех участников правила приватизации; 4) доступность результатов приватизации для общественности и контроля; 5) рыночные условия приватизации – доходы передаются в федеральный бюджет; 6) социальная направленность для лучшего развития общества и сельской местности.

В настоящий момент имеется информация о реализованных 1,2 млн га сельскохозяйственных угодий и 0,7 млн га лесохозяйственных площадей. Это сведения о 400 тыс. клиентов, 4,6 млн земельных участках, 68 тыс. договоров аренды и купли-продажи. В Восточной Германии с начала приватизации по состоянию на 01.01.2011 года продано 640 тыс. га сельхозугодий, 540 тыс. га. лесных участков. В целом за этот период возвращено или передано третьим лицам 1,5 млн га сельскохозяйственных и лесных угодий, продано 1,3 млн га земель. В настоящее время остаются невостребованными (управляются филиалами BVVG) 340 тыс. га сельхозплощадей и 75 тыс. га лесных угодий. За 2010 год филиалами BVVG получена выручка от продаж в сумме 320 млн евро. Все доходы от сделок (за исключением минимальной прибыли BVVG) поступают в федеральное министерство финансов. С 1992 года превышение дохода над расходами составило около 4,5 млрд евро.

Все процессы приватизации в Восточной Германии по времени и результатам разделены на три этапа:

1. 1992–1996 годы – аренда и управление. Зада-

1 https://proza.ru/2017/04/20/508

чи: стабилизация работы сельскохозяйственных предприятий, защита лесных ресурсов от разграбления, создание основ для продажи участков.

2. 1996–2009 годы – льготная продажа в соответствии с законодательством. Задачи: объединение сельскохозяйственных предприятий, развитие частной лесохозяйственной структуры.

3. 2005–2025 годы – продажа по рыночной цене. Продажа оставшихся сельскохозяйственных и лесных угодий на развитом земельном рынке.

Реприватизация земель происходит постепенно, но настойчиво и последовательно. В программе приобретения лесных площадей могут принимать участие только физические лица, в том числе арендаторы и владельцы сельскохозяйственных площадей, вновь открываемые предприятия в соответствии с предоставленной программой лесохозяйственной деятельности. Приобретаемая площадь лесного участка по льготной цене не может превышать 1,0 тыс. га. При площади менее 30 га организуется аукцион, при большей площади устраивается тендер. В условиях приобретения специально оговорено, что владелец предоставляет программу долговременного лесохозяйственного производства, сам управляет предприятием, организует проведение лесоустройства участка (при площади более 30 га), сам владеет необходимой лесной квалификацией или нанимает лесного специалиста, обязательный контроль за деятельностью предприятия со стороны BVVG. Результаты тендеров или торгов публикуются на сайте BVVG».

Как видим, немцы не только лучше всех играют в футбол и делают лучшие машины, но и проводят самые лучшие в мире приватизации. Правда, при ближайшем рассмотрении видно, что данный опыт практически неприменим в России.

Во-первых, горизонт немецкой приватизации – более 30 лет, в том числе подготовительный этап четыре года. В России может случиться так, что у правительства, организующего приватизацию, просто не будет столько времени.

Во-вторых, немецкое правительство мощно инвестировало в сам процесс приватизации, оценки и подготовки леса как объекта приватизации. Правительство же гораздо более бедной Грузии просто не нашло денег на организацию процесса приватизации леса, более того, фактически отказалось от нее.

Скорее всего, России придётся придумать свою модель приватизации леса, а для этого ответить на несколько вопросов, о которых мы уже поминали:

1. Что мы не приватизируем?
2. Как определить, что является лотом или объектом приватизации?
3. Какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации?
4. Как устоять на следующих выборах правительству, которое все это сделает?
5. Какие институты нужно создать, чтобы леса в России управлялись рационально и неистощительно?

Попробуем это сделать ниже.

1. Что мы не приватизируем?

Не ко всем лесам России может быть применена процедура приватизации. Алексей Ярошенко, руководитель лесного отдела «Гринписа», считает, что только около 25% российских лесов могут быть рассмотрены в качестве объектов, в которых целесообразно вести высокопродуктивную лесную работу. Рассмотрим это на примере самого крупного региона России – республики Якутия. Площадь лесов в Якутии самая большая в нашей стране, примерно 250 млн га. При этом покрыто лесной растительностью всего 144 млн га. Почему? Потому что Якутия – это регион, где есть горы, болота и огромное пространство занято тундрой. И хотя на каждого жителя республики приходится вроде бы по 250 га леса, прирост древесины на 1 га в Якутии один из самых низких в стране и даже в мире – всего 0,4 кубометра на 1 гектар в год. Это очень мало (напомню, в европейской части России это около 2 кубометров, в Германии от 10 до 14). Приватизировать землю, которая практически не воспроизводит лес, не очень выгодно. В Якутии есть один, самый южный регион, где возможна полноценная лесозаготовительная и лесохозяйственная деятельность – это леса так

называемого Нерюнгринского лесничества, где прирост древесины составляет 0,9 кубометра дерева в год. Но его площадь всего 2 млн га, т.е. менее 1% от общей площади лесов Якутии. Если вы приватизируете 250 млн га лесных земель, вы получаете одну картину приватизации, а если меньше 1% от этого объёма, то совсем другую. И к приватизации лесов должны быть применены совсем другие механизмы.

И это не единственное исключение. Например, для лесов в водоохранных зонах водоёмов устанавливаются особые лесохозяйственные режимы: сплошные рубки так фактически запрещены. Соответственно, перед тем, как думать о приватизации, мы должны составить полную подробную карту всех водоёмов России, провести границы водоохранных зон. Это долгий процесс.

Если цель приватизации – резкий рост интенсивности прироста древесины, значит, нам не нужно будет столько территорий, чтобы заниматься лесным бизнесом в стране. А это снова ставит на повестку дня вопрос об особо охраняемых природных территориях. Напомню, что почти все заповедники, заказники и национальные парки в России были созданы ещё в советское время. Экологи справедливо говорят о том, что их площадь и места расположения не совсем соответствуют нынешней ситуации. Проще говоря, России нужно увеличить количество территорий с охраняемыми природными статусами, которые не должны подлежать приватизации.

Россия – большая страна, и никто не против, чтобы новые заповедники появлялись где-нибудь на Камчатке. Зато если вы попытаетесь создать заповедник в Подмосковье, то столкнётесь с огромным количеством проблем. В начале проектирования процедуры приватизации мы должны решить, как будем формировать леса, которые не будут приватизированы, и юридически это описать – не описав границы леса, который мы не приватизируем, мы не подойдем к формированию границ тех лесов, которые мы приватизируем.

2. Как определить, что является лотом, или объектом приватизации?

Отличие леса от зданий, сооружений или ценных бумаг в том, что у него очень произвольно выбранные и нечётко очерченные границы. Поэтому нужно определить принцип, в соответствии с которым мы можем провести границы приватизируемого леса.

Первый вариант. В России есть крупный лесной бизнес, который устами одного из владельцев крупнейшей российской лесопромышленной компании «Илим» Захара Смушкина говорит: да, мы за приватизацию леса. Если правительство захочет очень быстро приватизировать леса, то оно может определить лот по так называемому принципу циркуля: в точку на карте, где находится какое-нибудь крупное лесоперерабатывающее предприятие, ставится ножка циркуля и рисуется карте круг с радиусом 100–300 км. Всё, что внутри этого круга, является лотом. Упрощённый вариант – продажа леса в границах тех договоров аренды, которые уже существуют. Почти все леса России сданы в аренду. Есть границы этих лесов на карте. И если мы примем за основу этот принцип, то фактически вынудим нынешних арендаторов лесов участвовать в приватизации. Формирование лотов по такому принципу позволит провести приватизацию быстро, но по минимальной стоимости и с максимальным политическим противодействием.

Второй принцип определения границ – мы делим леса на всех граждан. Мне этот способ нравится больше, потому что он политически самый устойчивый и очень быстро создает новый лесной рынок. В любом случае принцип определения границ лота задает всю конструкцию приватизации, потому что между раздачей лесных земель мелкими лотами по 3–5–10 гектар и между формированием лотов в миллионы гектар есть огромная разница, которая полностью изменяет смысл и характер будущей приватизации.

3. Какой конституционный принцип закладываем в основу приватизации?

В Основном законе есть три главных принципа, которые мы можем принять за основу: принцип федерализма, демократического централизма и равенства прав граждан. В чём разница в разрезе приватизации лесов?

Принцип демократического централизма означает, что лес – это федеральное имущество, и мы передаем полномочия по приватизации леса федеральному правительству, которое устанавливает порядок, способ, сроки приватизации и по собственному усмотрению распоряжается полученными средствами от приватизации. Грубо говоря, если мы используем такой принцип, то все российские леса будут централизованно продаваться правительством Российской Федерации, а деньги – поступать в федеральный бюджет. Способ максимально повторяет то, что было у нас в 90-е годы.

Второй принцип – это принцип равенства прав граждан. Леса – это общее благо, а общее благо подлежит распределению между всеми гражданами России. Фактически мы должны раздать людям лес: у вас будет документ, удостоверяющий, что конкретное место на карте России принадлежит вам. Вы можете обращаться с ним в соответствии с законом: продавать, обо-рачивать либо самостоятельно заниматься лесным бизнесом.

И третий принцип – принцип федерализма. Россия – унитарное государство, а не федеральное, и это плохо: надо дать регионам реальные полномочия и ответственность за них, также право распоряжаться местными ресурсами. Мы можем спустить решение приватизационной задачи на региональный уровень.

Какими будут права и обязанности региона в этом случае? Приведу простой пример. Если мы воспользуемся принципом федерализма в разработке приватизации российских лесов, то у нас возникнут регионы типа Иркутской области или Красноярского края, где на каждого жителя, будет приходиться 30–50 га леса. По мировым меркам это очень много: в современной Европе считается, что так называемое лесное фермерство возможно, когда у тебя есть 300 га, прирост древесины с 300 га создаёт одно устойчивое рабочее место. В Москве и Санкт-Петербурге же будет приватизировано ноль гектар леса на человека: все леса в этих субъектах федерации – это так называемые городские либо защитные леса, либо заповедники типа Лосиного острова. Бу-дут регионы типа Калмыкии, Мурманска, Астра-хани, Волгограда, Чукотки, Магадана, в которых леса крайне мало, а значит, смысла проводить приватизацию там не будет. Будут пограничные регионы типа Татарстана, где для приватизации методом раздачи гражданам леса будет слишком мало, зато есть обширная практика проведения псевдо-приватизаций: нас ждут попытки сделать областное или республиканское предприятие «Местный лес», объявить, что туда передаются все леса, поназначать чиновников в руководство и на этом отрапортовать, что приватизация проведена.

Поэтому описание принципа, который мы закладываем в основу приватизации леса, является не юридической казуистикой, а одной из самых важных задач.

4. Как устоять на следующих выборах правительству, которое всё это сделает?

Приватизация всегда вызывает споры в обществе, всегда формирует некий класс недовольных. В России считается, что правительство, которое занимается приватизацией – это всегда правительство-камикадзе: оно работает на некое светлое будущее, а само не имеет перспектив переизбраться, потому что приватизация – якобы очень непопулярная вещь. Однако проведённые мною опросы граждан свидетельствуют, что это не так. У нас было несколько приватизаций в 90-х, и воспринима-лись они по-разному.

Меньше всего претензий у граждан вызывает приватизация жилья. Хотя кому-то достался домик в деревне, а кому-то домик на улице Тверская, в целом все мои собеседники считают, что решение о приватизации было правильным, естественным, а метод и способ приватизации – верными.

Чуть больше претензий вызывает приватизация земли. Раздача земельных паев по всей стране происходила по-разному. На Кубани, к примеру, земля сразу становилась объектом продажи, получала цену и ценность, а большая часть жителей Псковской области никак не распорядилась своими земельными участками: львиная доля земель там до сих пор в статусе нераспределённых. Я слышал много

историй, как на юге России председатель колхоза, зоотехник и глава сельсовета, нарезая паи, себе нарезали «метр чернозёма», а всем остальным «полметра чернозёма», что это несправедливо и неправильно. Но в общем и целом протестов и указаний на негативную роль правительства России в приватизации земли мы не видим.

Чего нельзя сказать о следующих двух приватизациях – ваучерной приватизации и так называемых залоговых аукционах. В ваучерной приватизации номинально участвовали все жители России, в залоговых аукционах из граждан не участвовал почти никто. При этом минимум 90% участников ваучерной приватизации считают, что ничего не приобрели, зато единицы, допущенные до участия в залоговых аукционах, успешно получили собственность. Хорошо видно, что рейтинги так называемых демократических сил начали валиться как раз тогда, когда люди занимались ваучерами и практически всё потеряли. К моменту залоговых аукционов правительство действительно было уже непопулярно, хотя формально прошли президентские выборы, на которых Ельцин смог победить.

Какой опыт мы можем из этого всего извлечь? Правительство, которое будет заниматься приватизацией леса, может повторить сценарий 90-х: устроить приватизацию «по циркулю» для 30–50 компаний из лесного бизнеса, быстро получить деньги, пополнить бюджет и отрапортовать, что в России появилась частная собственность на леса, а у бюджета появились деньги. Однако я думаю, что такая приватизация будет прямо ассоциироваться с залоговыми аукционами, и правительство, которое проведёт её, будет крайне непопулярно. Более правилен иной подход.

Мы должны сделать массовую приватизацию леса. Должны допустить граждан к массовой приватизации леса, позволить гражданам свободно продавать те леса, которые они будут получать в процессе процедуры приватизации. Это поможет достаточно быстро сконцентрировать эти леса в руках крупного бизнеса, который будет вынужден выкупать их у людей. При этом правительство устоит: если вы раздаёте всем, к вам крайне трудно предъявлять претензии. Это важный момент: Грузия отказалась от фактической приватизации леса, потому что её правительство опасалось падения рейтингов и критики политических оппонентов.

Одновременно правительство, проводящее приватизацию леса, должно предоставить населению максимальные возможности для выращивания леса на сельхозземлях.

5. Какие институты нужно создать, чтобы леса в России управлялись рационально и неистощительно?

Российское лесное законодательство по сути своей советское. Оно формировалось в 1920-е, в последние 20 лет усилено бюрократическими актами, в основном носящими запретительный и регуляторный характер. Рассматривая возможную приватизацию леса в России через призму действующих в стране лесных законов, большая часть отраслевых экспертов выступает с критикой самой идее приватизации, опасаясь, что лес будет бесплатно получен действующими лесными бизнесменами и чиновниками, что приведёт лишь к ухудшению ситуации с воспроизводством лесов в стране.

Действительно, во многих регионах сформировались чиновничье-бизнесменские банды, чья цель – разрешить срубить как можно больше древесины. Лес для таких организаций – не более чем месторождение брёвен, ни о какой защите и воспроизводстве лесов речи не идёт. Федеральное же правительство регулярно выносит парадоксальные решения в области лесной политики. Например, разрешает не тушить лесные пожары. В России есть Лесной кодекс, который декларирует бережное отношение к лесам страны, но к которому прилагается огромное количество подзаконных актов в виде распоряжений правительства и приказов отдельных министерств, которые полностью выхолащивают его суть. Статья 5 кодекса «Охрана лесов от пожаров» прямо требует тушить лесные пожары, а одно из распоряжений правительства устанавливает, что тушением лесов нужно заниматься там, где есть либо лесной арендатор, либо угроза здоровью и жизни людей. Во всех остальных местах можно не тушить. А ведь леса – это собственность федерации, владелец как бы сам себе говорит: «Горят? Пусть горят». В итоге Россия входит в тройку стран-лидеров по лесным пожарам наряду с Бразилией и Демократической Республикой Конго.

На мой взгляд, параллельно с процессом приватизации нужно запускать процесс либо

переделки всех наших институтов регулирования лесной деятельности, либо прямо импортировать лесные институты. Нужно отменить ряд безумных бюрократических законов и внести новые нормы управления лесами – подсмотрев их в Швеции, в Канаде или Германии, странах с римской системой права и большим опытом регулирования именно лесных вопросов. И в Швеции, и в Германии были времена, когда лес фактически уничтожался: в Германии ввследствие Первой и Второй мировой войны, в Швеции из-за активного лесопользования. В обеих странах было принято законодательство, которое позволило резко улучшить ситуацию, объёмы древесины на корню и площади лесов стали быстро увеличиваться, качество леса выросло. И в целом ситуация в этих двух странах с лесным хозяйством, с лесным бизнесом сейчас очень устойчивая.

Homestead для России

Учитывая, что тема частных лесов неразрывно связана с темой выращивания лесных плантаций на землях сельхозназначения, одна из вещей, которую придётся сделать правительству, желающему получить в России частные леса и лесные плантации, – принять некий аналог американского «Госмтед-акта» 1862 года. Авраам Линкольн учёл, что есть некоторое количество свободных земель на правом берегу реки Миссисипи в штатах типа Канзас, Небраска, Оклахома и т.д., и разрешал любому желающему взять некий надел, или homestead – фермерский участок в 65 га. Так было роздано 12% территории Штатов.

Почему это придётся сделать? Как я уже упоминал, в России земельная приватизация привела к тому, что в немногочисленных южных регионах участки тут же захватили земельные лендлорды, а на остальной территории, особенно севернее линии Казань-Калуга-Смоленск, в Сибири и на части Дальнего Востока сельскохозяйственные земли до сих пор имеют статус нераспределённых. 58% всех сельхозземель России не распределены, т.е. никто не желает вступать в собственность этими землями. У таких земель не определены границы, они зарастают лесом и кустарниковой растительностью. Нужен наш, российский «Гомстед-акт», который позволит людям брать участки и создавать на них лесные плантации.

Наш «Госмтед-акт» будет отличаться от американского аналога: за последние 150 лет в обществе произошли большие социальные и демографические изменения, состоялся процесс урбанизации. Мы не предполагаем, что люди поедут жить «на землю». «Гомстед по-русски» будет напоминать скорее пенсионную программу для россиян.

Предположу, что российский госмтед может составить 35–50 гектаров. И так же, как и в США, человек сможет через 5 лет стать его собственником, если работает на участке. Например, при условии, что на каждом гектаре такого участка он посадит 2000 деревьев (цифра может колебаться в разных регионах). Считаю, что государство должно пропагандировать такую программу. Она даст возможность работать ответственным гражданам, которые занимаются лесами и садами из экологических соображений и чья деятельность сейчас ограничена размерами приусадебных участков. Это хорошая история для тех, кто хочет решить сам таким способом решить свою пенсионную проблему и сформировать за счёт своего труда пенсионный капитал. Наконец, программа создаст лесное фермерство в России, возникнет рынок лесных работ.

После принятия российского «Гомстед-акта» мы сможем обеспечить такими земельными участками сотни тысяч людей. Значительную часть заброшенных или зарастающих сельхозземель можно будет вернуть в оборот в виде лесных плантаций и получить все те выгоды, о которых я писал ранее.

Что дальше?

Чтобы определить, какие леса в каких регионах не нужно приватизировать, правительство должно будет создать рабочую группу в первую очередь с экологическими НКО. На этом же этапе предстоит создать новые

заповедники, заказники и национальные парки. Россия – одна из немногих стран мира, где этот процесс фактически не ведётся: при том что нагрузка на природные территории всё время возрастает, никакого процесса создания новых защищенных территорий нет либо они вводятся там, где отсутствует местное население.

Должны быть определены субъекты федерации, в которых приватизация леса производиться не будет. Мне кажется разумной идея, что не надо проводить приватизацию лесов там, где на одного жителя получается меньше 1 га леса: такая приватизация попросту увязнет в огромном количестве споров, связанных с границами лесных участков. Возникнут неточные границы, болота на землях лесов, леса в водоохранных зонах – огромное количество конфликтов. На таких территориях лесное хозяйство несет больше рекреационную функцию, а не функцию именно лесного бизнеса. И для Московской области, где рубят миллион с небольшим кубометров древесины каждый год, гораздо интереснее, если в местах рубок появятся новые национальные парки. Ведь Москва – один из крупнейших мегаполисов мира по объёму выбросов загрязняющих воздух веществ, и только лесные массивы позволяют компенсировать этот экологический ущерб.

Далее – собственно приватизация лесов. С учётом всего сказанного наиболее реальным способом приватизации видится проведение приватизации способом безвозмездной передачи гражданам России, постоянно проживающим в субъектах федерации, лесных участков равной площади с правом последующей продажи любым юридическим и физическим лицам.

Опыт стран Прибалтики, Латвии и Литвы в частности, показывает, что через 20 лет после приватизации леса методом реституции большая часть леса была продана. Т.е. крупный бизнес не остался без леса. Ещё 8–10% граждан, получивших лес, используют его либо самостоятельно, либо в кооперации с такими же гражданами.

Мы предполагаем, что при таком способе приватизации от 20 до 40% граждан расстанутся со своими лесами в первый же год после получения виртуального лесного надела. В регионах предлагаю ввести переходный период. Бизнес арендует больше массивы леса у государства на 49 лет, и переходный период в 3–5 лет позволит компаниям скупить в собственность лесные участки, чтобы в дальнейшем спокойно работать. И люди, зная, что их на лесном участке произойдет рубка, получили бы выручку в обязательном порядке.

Устойчивость правительства, которое пойдет по такому способу приватизации, будет, видимо, достаточно высокой, а отношение к приватизации среди граждан – положительным.

Об авторе

Сергей Беспалов – политолог, эксперт по созданию частных лесов.

III

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

РОССИЯ НА ПУТИ К СВОБОДЕ СОБРАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ИЗМЕНЕНИЙ

Авторы: Наталия Смирнова, Денис Шедов

Редактор: Таня Ускова

Настоящий доклад основан на многочисленных исследованиях ОВД-Инфо, а также опыте и идеях участников проекта, которые оказывают юридическую помощь задержанным на мирных акциях, принимают звонки на горячей линии, пишут новости о политических преследованиях. Отдельно мы хотим поблагодарить наших коллег Анну Чертову, Александра Лохмутова, Леонида Драбкина и Дмитрия Пискунова, которые на разных этапах подготовки текста участвовали в его обсуждении, давали ценные советы и критические замечания.

Введение

Задержания и административное преследование участников мирных протестных акций в России исчисляются тысячами, суды ежегодно накладывают штрафы общей суммой в десятки миллионов рублей, госучреждения увольняют сотрудников, а вузы предостерегают студентов от участия в несогласованных акциях и грозят отчислениями. Более 120 человек стали фигурантами уголовных дел только в связи с оппозиционными выступлениями начала 2021 года.

Российские власти воспринимают уличные выступления не как инструмент диалога с обществом, а как угрозу, в борьбу с которой следует вкладываться – начисляя надбавки сотрудникам полиции и Росгвардии, разгоняющим мирные демонстрации, финансируя конвейерную работу судей, содержание под стражей сотен арестованных участников акций и поиск в соцсетях сообщений о несогласованных митингах. Или выплачивая компенсации за нарушения права на свободу собраний, признанные Европейским судом по правам человека. С 1998 года, когда Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию, по начало 2020-го ЕСПЧ вынес около сорока таких решений, сумма компенсаций составила почти миллион евро. В 2020 году было вынесено не менее двадцати постановлений. Своего исполнения в России ожидают девять ключевых решений ЕСПЧ по свободе собраний – решений, в которых отмечаются системные проблемы в законодательстве и правоприменительной практике, требующие реформирования. Без системных изменений количество нарушений, а за ними и дел будет только расти.

Для улучшения ситуации со свободой собраний в России необходимо следовать определённому вектору реформирования законодательства и правоприменительной практики, и для этого уже есть достаточно разработанная база. Существует целый ряд источников, закрепляющих международные стандарты свободы собраний. Некоторые из них входят в принятые Россией международно-правовые обязательства. К ним относятся:

- Исполнение упомянутых ключевых решений ЕСПЧ, и в первую очередь решения по делу «Лашманкин и другие против России». В рамках существующей процедуры правозащитные организации неоднократно направляли свои экспертные оценки и предложения по проведению реформ в Комитет министров Совета Европы, а также в Министерство юстиции России. Однако в части системных изменений решение до сих пор не исполнено. В начале 2020 года Европейский суд также опубликовал руководство по собственной прецедентной практике по теме массовых протестов. В руководстве собраны основные правовые позиции ЕСПЧ. После публикации руководство было переведено на турецкий, а затем и на русский языки.

- Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания к статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах ООН. В этом документе собраны основные принципы реализации свободы собраний, а также разъяснены обязательства государства и пределы ограничения права на свободу мирных собраний.

Помимо указанных документов, связанных с обязательствами российских властей, есть ещё различные рекомендательные и экспертные сборники: например, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, подготовленные Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ.

Указанные принципы и стандарты мы иногда встречаем в текстах законов или в судебных постановлениях (как высших, так и самых обычных судов). Реже, но всё же встречаются случаи реализации этих принципов на практике. Например, в августе 2018 года в Москве прошёл несогласованный с властями мирный «Марш матерей» – акция в поддержку политзаключенных. Марш не сопровождался задержаниями, напротив, в какой-то момент полицейские на небольшое время перекрыли движение транспорта, чтобы участники акции смогли пройти через пешеходный переход.

Вопрос в том, как сделать подобные случаи не исключениями, а нормой. Ниже мы расскажем, какие конкретные шаги следует предпринять в сфере регулирования публичных мероприятий, какие более широкие системные проблемы создают ограничительный контекст для реализации права на свободу собраний и какие уже существующие инструменты можно использовать для позитивных изменений.

Конкретные решения в области свободы собраний

В этой главе речь пойдёт о правилах и практиках в сфере свободы собраний, которые необходимо доработать или устранить в процессе реформирования. Мы выделяем пять ключевых проблем:

1. Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования.
2. Ограничения во время собраний.
3. Сбор личных данных и их использование против участников протестов.
4. Наказания в связи с уличными акциями.
5. Дискриминационный подход к собраниям.

Запрет на спонтанные собрания и проблема согласования

Российское законодательство не предусматривает законной возможности проведения спонтанного собрания. Любое публичное мероприятие должно быть заранее согласовано с властями. Сроки подачи уведомления жёстко ограничены законом, а заложенные в нём широкие полномочия органов власти по изменению места и времени акций на практике приводят к возможности запрещать любые нежелательные для властей выступления. При обжаловании согласования или отказа в согласовании публичного мероприятия суды часто выносят решения с опозданием, то есть уже после запланированного дня акции: так, в 2020 году суды рассмотрели 815 таких исков, 208 (26%) из них – с превышением сроков.

«Несогласованный» статус собрания приводит к целому ряду негативных последствий – от пресечения мероприятия и преследования его участников и предполагаемых организаторов до запрета на распространение информации о таких акциях (под угрозой блокировок интернет-ресурсов или обвинения в «организации»), а также к созданию негативного образа мирных протестов и их маргинализации в СМИ.

«Попытки провести несогласованное публичное мероприятие будут расцениваться как угроза общественному порядку и немедленно пресекаться», предупреждали отдельные региональные управления МВД во время волны протестов в январе 2021 года. Перед всероссийской протестной акцией 21 апреля 2021 года пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков заявил: «В случае, если какие-то будут инициироваться акции неразрешенные, они автоматически будут незаконные и в отношении них будут выполняться правоохранителями те действия, которые должны выполняться по закону РФ».

После введения в 2017 году требования заранее уведомлять власти о мероприятиях в формате встречи избирателей с депутатами одиночные пикеты остались единственной формой публичного мероприятия, не требующей предварительного согласования, а значит, самым простым способом спонтанного протеста. С 2016 года российские законодатели планомерно ограничивают и этот способ выразить протест: введено требование заранее уведомлять об одиночных пикетах, если они проводятся с использованием «быстровозводимых сборно-разборных конструкций»; одиночные пикеты на одну тему и «пикетные очереди», участники которых стоят в пикете один за другим, признаются «скрытой формой массового мероприятия». При введении временных ограничений на собрания (как это было, например, в 2017—2018 году в связи с международными спортивными соревнованиями и в связи с пандемией в 2020—2021 году) эти, часто чрезмерные, меры распространяются и на одиночные пикеты, которые закон относит к публичным мероприятиям. Представляется, что участники таких акций оказываются ещё более уязвимы перед лицом государственного давления: не имея предварительной коммуникации с властями в рамках процедуры согласования, они сразу сталкиваются с непосредственным противодействием, задержаниями и судебными преследованиями.

Международные стандарты свободы собраний не исключают процедуры согласования, но предъявляют к ней определённые требования: она не должна быть чрезмерно сложной или зависеть от содержания высказываний (за исключением случаев, когда высказывание связано с призывами к насилию); «несогласованность» мирного собрания не является достаточным основанием для его пресечения; должна быть предусмотрена возможность спонтанных выступлений по вопросам, требующим безотлагательной реакции общества.

Иногда несогласованные протестные мероприятия в России обходятся без разгонов и задержаний: так проходили в 2020 году первые протестные массовые марши в Хабаровске, в 2021 году – отдельные акции в поддержку Алексея Навального в Москве (14 февраля и 21 апреля). Эти единичные случаи показывают одновременно способность участников акции сохранять мирный характер протеста при невмешательстве полиции, а правоохранительных органов – работать в соответствии с международным правом. Эту практику следует развивать и укреплять, превращая её из исключения в норму.

Необходимые для реформирования системы согласования шаги детально проработаны в докладе правозащитного центра «Мемориал» и ОВД-Инфо в контексте исполнения решения ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России». Среди первостепенных мер – упрощение процедуры согласования для организаторов акций, сокращение ограничительных полномочий представителей власти, толерантное отношение к мирным собраниям, проходящим без согласования, доработка регулирования одиночных пикетов. Помимо реформирования нормативной базы, необходимо проведение тренингов для представителей органов власти, задействованных в процедуре согласования, и судей, рассматривающих жалобы на отказы в согласовании и дела по административным правонарушениям, вменяемым участникам публичных мероприятий.

1. Российские власти и суды должны проявлять толерантность в отношении несогласованных, но мирных публичных мероприятий. Необходимо предоставить возможность проводить спонтанные мероприятия и отменить

связанные с ними санкции – административные преследования и блокировки интернет-ресурсов за публикацию информации о несогласованных акциях. Якобы имевшие место нарушения общественного порядка не должны влечь за собой какие-либо санкции, если они не доказаны полицией.

2. Правила для массовых публичных мероприятий не должны распространяться на малочисленные акции, которые не оказывают серьёзного влияния на движение транспорта и пешеходов, а также функционирование иных элементов городской инфраструктуры.
3. Временные рамки для подачи уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть расширены, а сложная вариативность крайних сроков подачи уведомления для разных форм публичных мероприятий – исключена.
4. Спортивные, культурные и другие массовые мероприятия, такие как ярмарки, соревнования, выставки, а также публичные мероприятия, организуемые властями, не должны быть в приоритете перед другими собраниями, в том числе и по срокам подачи уведомления.
5. Необходимо обязать власти детально обосновывать любые предложения по изменению условий проведения публичного мероприятия, а необоснованный отказ приравнивать к недействительному.
6. Сроки ответов со стороны органа власти во время коммуникации после уведомления должны быть чётко указаны и оставлять организатору время на подготовку мероприятия. Подача уведомления вне установленного срока не должна быть единственной причиной для запрета на проведение акции.
7. Заявитель публичного мероприятия должен иметь возможность подать уведомление в ближайший орган власти, а также подать уведомление дистанционно.
8. Следует уточнить правовой статус одиночных пикетов, на которые не должны распространяться ограничения, введённые для массовых публичных мероприятий, а также исключить из закона требование согласовывать пикетные очереди, одиночные пикеты на одну тему или с использованием быстровозводимых сборно-разборных конструкций. Подробнее о необходимых изменениях в этой сфере говорится в докладе ОВД-Инфо «Одиночные пикеты: Законы и что в них следует изменить».

Ограничения во время собраний

Полицейские и представители иных правоохранительных органов ограничивают права участников протестных акций как на несогласованных, так и на согласованных мероприятиях.

На несогласованных акциях часто фиксируются массовые задержания, необоснованное применение силы к участникам протестов и прохожим, а также блокировка полицией улиц, отключение или ограничение трафика мобильного интернета в месте проведения собраний.

- Во время протестов января-февраля 2021 года в России задержали более 11 000 человек. Масштаб задержаний в столь короткие сроки с очевидностью свидетельствует о том, что речь идёт о неизбирательных массовых задержаниях, которые согласно позиции Комитета по правам человека ООН носят неправомерный характер: «Практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной». Речь идёт не о пресечении нарушений общественного порядка, а о пресечении именно собрания и выражения мнения, о безразборном задержании не за конкретные неправомерные действия, а лишь за участие в протесте. Нередко задерживают и случайных прохожих.
- Как правило, массовые задержания сопровождаются случаями необоснованного насилия со стороны полиции. Так, после жестокого разгона публичного мероприятия в поддержку Алексея Навального 21 апреля 2021 года в Санкт-Петербурге СМИ и правозащитники задокументировали применение полицией спецсредств – электрошокеров и дубинок, были зафиксированы случаи избиений и причинения вреда здоровью участникам протестов. «Действия ряда сотрудников полиции, которые применяли при задержании силу и спецсредства к не оказывающим сопротивления участникам несогласованной, но мир-

ной акции <...> могут быть расценены как превышение должностных полномочий», – говорится в отчёте уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге Александра Шишлова.

- Препятствуя мирным протестам, власти могут перекрывать улицы и целые районы, блокировать выходы станций метро, существенно ограничивая функционирование городской инфраструктуры и доставляя серьёзные неудобства жителям. Таким образом власти сами создают те негативные эффекты, минимизация которых в ходе проведения публичных мероприятий является их обязанностью.
- Известны случаи, когда во время публичных мероприятий участники протестов отмечали перебои в мобильном интернете. Например, такие случаи фиксировались во время протестов в Ингушетии в 2018 году и в Москве в 2019 году. Подобные меры могут быть использованы властями для информационной изоляции участников протестов.
- Окружение протестующих, вытеснение их на проезжую часть, создание давки могут провоцировать страх и изолированные случаи ответного насилия со стороны протестующих или прохожих. В результате власти представляют весь протест в качестве «не мирного», а при разбирательстве конкретного случая насилия в отношении полицейских не учитываются агрессивные действия самих полицейских.

Злоупотребления со стороны полиции не исключены, даже если акция согласована с властями.

- Широко распространена полицейская цензура плакатов и других агитационных материалов участников.
- Власти применяют неадекватные меры безопасности, в результате которых образуется очередь для прохода на место собрания, а само собрание со стороны выглядит как нечто опасное.

Для минимизации указанных проблем необходимо принять следующие меры:

1. Задержания не должны носить массовый и произвольный характер. Задержание как мера пресечения должно использоваться в крайних случаях для предотвращения или приостановления правонарушения, когда иные средства не позволяют достичь результата. Каждый случай задержания на публичном мероприятии должен быть обоснованным, само по себе участие в несогласованном с властями, но мирном собрании не должно являться причиной для задержания. Кроме того, в п. 4 ст. 27.5 КоАП следует внести уточнение, что срок административного задержания исчисляется с момента фактического задержания, а не со времени доставления задержанного лица в полицейский участок.
2. Меры безопасности, принимаемые властями во время публичных мероприятий, должны быть разумными и не чрезмерными, не направленными на маргинализацию или дискриминацию собрания: в частности, мобилизация полиции должна быть адекватна количеству участников.
3. Прекратить практику цензуры баннеров и плакатов, используемых во время публичных мероприятий. Власти не должны иметь полномочий оценивать соответствие баннеров и лозунгов теме мероприятия.

Сбор личных данных и их использование против участников протестов

Государство различными способами собирает информацию об участниках протестных акций, а также обеспечивает мониторинг сообщений о несогласованных акциях в социальных сетях и интернет-изданиях для выявления и привлечения к ответственности их участников и удаления информации с интернет-ресурсов или блокирования доступа к ним. В условиях стремительной цифровизации проблема неконтролируемого сбора и хранения органами власти данных об участниках протестов встаёт всё острее, а преследования на основе этой информации становятся всё более массовыми.

Широкое распространение получила практика фото- и видеосъёмки участников протестных акций. Этим занимаются сотрудники правоохранительных органов в штатском, а также городские системы видеонаблюдения. На согласованных акциях сотрудники требуют проходить через рамки с установленными камерами. После протестных акций начала

2021 года в Москве полиция массово посещала или вызывала для составления протоколов об административных нарушениях людей, чьё предполагаемое участие установили по камерам или кого обвиняли в «организации» несогласованной акции путём публикации сообщений в соцсетях. За первую неделю после акции было задержано не менее 115 человек, в суды поступило более 180 дел по статье 20.2 КоАП. В некоторых случаях к предполагаемым участникам приходили на работу и учёбу.

Процедура распознавания лиц не урегулирована законом – в частности, не установлены ни сроки и основания для использования этого инструмента, ни механизмы его обжалования, ни процедура исключения личных фотографий из базы.

В случае пресечения мероприятия от задержанных при доставлении в отделы полиции часто требуют пройти процедуру фотографирования и дактилоскопирования. Хотя они не являются обязательными по закону, задержанных массово принуждают к ним угрозами, а в некоторых случаях – силой. По информации ОВД-Инфо, после массовых задержаний участников протестной акции 21 апреля 2021 года в Санкт-Петербурге полиция требовала провести дактилоскопию как минимум в 28 отделах, фотографирование – в 24. Ещё как минимум в 11 отделах собирали дополнительную персональную информацию, например анкетные данные задержанных (рост, вес, цвет волос, татуировки, место работы, зарегистрированные на человека автомобили, состав семьи, судимости). Из 7 отделов ОВД-Инфо сообщали, что от задержанных требовали показать уникальные коды телефонов (IMEI).

Данные об административно задержанных хранятся в базах МВД, чёткой процедуры исключения данных оттуда не предусмотрено.

Сбор личной информации делает человека более уязвимым: публикация такой информации может привести к проблемам с работой или учёбой. В некоторых случаях чувствительную персональную информацию, например о месте работы, публикуют суды, рассматривающие административные дела о нарушении порядка проведения публичного мероприятия. В 2021 году была взломана база со списком зарегистрировавшихся на сайте о протестах в поддержку Алексея Навального. Взломщики сопоставили электронные адреса с другими личными данными, например местом работы, утечку которых, в свою очередь, допустили государственные структуры. Контакты были разосланы предполагаемым работодателям. В мае стало известно о массовых увольнениях в Московском метрополитене и подразделениях Департамента транспорта Москвы, уволенные работники сообщали, что регистрировались на сайте в поддержку Навального. Государство не приняло мер по защите работников от увольнений из-за их политической позиции.

1. Необходимо на уровне закона урегулировать использование средств слежения, видеонаблюдения, распознавания лиц и мониторинга соцсетей.

2. Должно быть запрещено использование систем распознавания лиц в целях ограничения реализации политических прав. То есть результаты применения таких мер должны считаться недопустимыми доказательствами в делах по привлечению к ответственности в связи с акциями.

3. Системы распознавания лиц не должны применяться в случаях производства по административным правонарушениям, так как негативные последствия от вмешательства в частную жизнь в таком случае будут несоизмеримо выше той общественной опасности, которую предполагают административные правонарушения. Урегулирование этого вопроса может быть аналогично позиции Конституционного суда, запрещающей производство оперативно-розыскных мероприятий в делах об административных правонарушениях.

Наказания в связи с уличными акциями

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

За несколько нарушений по статье 20.2 КоАП в 2014 году введено уголовное наказание – по статье о «неоднократном» нарушении порядка проведения акций (212.1 УК) с возможностью лишения свободы на срок до пяти лет. Известны случаи её применения.

Решение, является ли то или иное действие в городе (например, раздача листовок, «пикетные очереди» или флешмобы) публичным мероприятием – с вытекающим отсюда требованием предварительного согласования и серьёзными наказаниями за их «несогласованный» статус, – остаётся за правоохранительными органами. Характерен здесь и пример обвинений в помехах движению пешеходов или транспорту при проведении акции: на практике за такие действия вменяются как минимум четыре административные (статьи 12.30, 20.18, 20.2.2, части 3 и 6.1 статьи 20.2 КоАП) и три уголовные статьи (213, 267, 267.1 УК), кардинально расходящиеся по диапазону возможных наказаний.

Таким образом, в сфере наказаний налицо следующие проблемы:

- наказания являются избыточными либо чрезмерно высокими;
- размытые формулировки законов дают широкие полномочия правоохранительным органам в сфере правоприменения.

Для решения указанных проблем необходимо разграничить составы ряда административных и уголовных статей, исключить нечёткие понятия и уголовную ответственность за действия без реальных негативных последствий.

Существенной переработке следует подвергнуть статьи КоАП и УК, непосредственно касающиеся публичных мероприятий:

1. Уголовное преследование за «неоднократное» нарушение законодательства о публичных мероприятиях (статья 212.1 УК) и повышенное наказание за «повторные» нарушения (часть 8 статьи 20.2 КоАП) должны быть отменены.
2. Следует уменьшить установленные законом наказания и отменить установленный законом минимальный предел наказания по всем пунктам статей 20.2 и 20.2.2 КоАП (на это указывал Конституционный суд РФ в постановлении от 14 февраля 2013 года).
3. В частности, устранить ответственность за «несогласованный» статус публичного мероприятия, в том числе за организацию публичного мероприятия без уведомления, участие в таком мероприятии или вовлечение в него несовершеннолетних.
4. Исключить возможность блокирования интернет-ресурсов и привлечения к административной ответственности отдельных пользователей за публикацию информации о несогласованных акциях, а также и за присутствие на акции в качестве журналиста (сейчас они часто приравниваются к участникам акций).

Дискриминационный подход в отношении собраний

В настоящий момент на уровне и нормативного регулирования, и правоприменения наблюдается дискриминационный подход к публичным мероприятиям – в отличие от массовых (культурно-зрелищных, спортивных, развлекательных) мероприятий и в целом других действий в городском пространстве. К ним предъявляются более строгие требования, а нарушения в «протестном» контексте чреваты более суровыми наказаниями.

На этапе согласования существенно различаются требования к срокам подачи уведомления: предупреждать власти о митинге можно самое раннее за пятнадцать дней до его проведения. Массовые мероприятия организуются иначе, начинать процедуру согласования можно

значительно раньше: например, в Петербурге уведомление о проведении культурно-массового или спортивного мероприятия подаётся за 15–30 дней, в Москве – не позднее, чем за месяц. В результате такие события планируются раньше, чем митинги, и организаторы последних сталкиваются с тем, что подходящие для них площадки к моменту начала согласования уже заняты (например, фестивалем песен военных лет, патриотическим автофлешмобом, смотром готовности к чрезвычайной ситуации или аттракционом «Весёлый паровозик»).

Многочисленные территориальные запреты, введённые федеральным и региональными законами, ограничивают места для проведения публичных мероприятий, но не распространяются на религиозные, культурно-массовые или спортивные мероприятия. Более того, в некоторых случаях исключения из территориальных запретов делаются для публичных мероприятий, организаторами которых выступают органы государственной власти или местного самоуправления. Такие исключения действуют в Тыве, где в норме запрещено проводить митинги и демонстрации рядом с остановками общественного транспорта, объектами связи, вокзалами и аэропортами: этот запрет не распространяется ни на какие «мероприятия, проводимые по решению» органов власти. В Амурской области запрет на проведение митингов и демонстраций на тротуарах не распространяется на мероприятия, организованные органами власти в связи с днями воинской славы, памятными днями и государственными праздниками.

И транспортная, и рекреационная функции городского пространства в законах транслируются как приоритетные перед функцией места для выражения мнений. Для участников несогласованных акций предусмотрена административная ответственность за создание помех пешеходам и транспорту, затруднение доступа к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, повреждение зелёных насаждений. При этом соответствующие статьи Кодекса об административных правонарушениях предусматривают максимально возможный арест – до 30 суток при «повторном» нарушении (то есть в течение года после ареста или уплаты штрафа). Если судить по размеру наказания, такие действия законодатель считает более общественно опасными, чем, например, однократное вождение в состоянии алкогольного опьянения и без прав (статья 12.8 КоАП).

Строгость наказания обусловлена именно контекстом политического высказывания: за аналогичные действия вне публичных мероприятий санкции будут несопоставимо более мягкими. КоАП Москвы предусматривает отдельное наказание за «повреждение зелёных насаждений» (статья 4.18) – для граждан это штраф до 4,5 тысяч рублей без возможности ареста. За нарушение правил дорожного движения, помешавшее движению транспорта (статья 12.30 КоАП РФ), максимальное наказание составляет штраф в одну тысячу рублей. За нарушение ПДД для пешеходов за пределами митингов предусмотрен штраф в 500 рублей, для велосипедистов – 800 рублей, для пьяных велосипедистов – до полутора тысяч рублей. Об отдельном наказании за создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры вне контекста несогласованных акций нам неизвестно.

Одним из наиболее распространённых уголовных обвинений для участников протестных акций является применение к представителю власти насилия, не опасного для жизни и здоровья (часть 1 статьи 318 УК) – с 2019 года по этой статье в связи с акциями ежегодно возбуждают десятки уголовных дел. Данные официальной судебной статистики свидетельствуют о том, что наказание по этой статье, как правило, мягче, если дело не связано с протестами: обычно дело заканчивается условным лишением свободы или штрафом, в то время как за «митинговые» дела чаще дают реальные сроки, а сроки лишения свободы оказываются более продолжительными.

Ярким примером дискриминационного отношения к праву на свободу собраний стали ограничения, которые начали вводить в марте 2020 года в связи с пандемией COVID-19. К сентябрю 2020 года публичные мероприятия были ограничены как минимум в 35 регионах, в 26 из них – полностью запрещены. Запрет распространялся даже на одиночные пикеты. В то же время с других мероприятий уже летом начали снимать ограничения. Власти отдельных регионов разрешали праздничные шествия, приуроченные ко дню победы в Великой отечественной войне,

мероприятия по подготовке и проведению военного парада и артиллерийского салюта, марш «Бессмертный полк», международный фестиваль «Камчатка – Россия – Мир», всероссийскую выставку собак всех пород, выставку-ярмарку камчатских производителей и работников сельского хозяйства «Елизовская осень», «Диктант Победы», линейки 1 сентября, мероприятия в рамках Дальневосточного театрального фестиваля «Золотая маска», фестиваль кино и театра «Амурская осень» и другие. К маю 2021 года полный запрет на публичные мероприятия действует в Москве и Санкт-Петербурге уже более года, в то время как разрешены иные формы массового скопления людей: использование общественного транспорта, посещение образовательных учреждений и мест общественного питания, спортивные и развлекательные мероприятия.

В Замечаниях общего порядка о праве на мирные собрания к Международному пакту ООН о гражданских и политических правах, опубликованных в 2020 году, отмечается, что «в некоторых случаях мирные собрания могут по самому своему характеру или преднамеренно приводить к созданию некоторых помех, что требует высокой степени терпимости». Согласно документу, ограничения права на свободу собраний «не должны носить дискриминационного характера, ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия». О необходимости толерантного отношения к демонстрациям, даже если они вызывают определённые неудобства, неоднократно высказывался и Европейский суд по правам человека.

1. Дискриминационное отношение к праву на свободу собраний противоречит нормам международного права и обязательствам, взятым на себя Россией, и должно быть устранено в ходе реформирования этой области путём исправления дискриминационного законодательства, разъяснений для представителей исполнительной власти и судей, а также мониторинга нормотворчества и правоприменения.
2. Реализация права на свободу собраний должна уважаться и рассматриваться как обстоятельство, которое следует обязательно учитывать при принятии решений и оценке действий участников собраний. Так, при определении места проведения собраний должны учитываться интересы не только туристов и прохожих, но и людей, желающих коллективно выразить свое мнение. При рассмотрении правонарушений, связанных с участием в публичных мероприятиях, реализация права на свободу собраний должна рассматриваться в качестве смягчающего, а не отягчающего обстоятельства.

Системные проблемы и сквозные принципы изменений

Свобода мирных собраний – не изолированная сфера. Существенное влияние на неё оказывает более широкий системный контекст: качество работы законодателей, правоохранительных органов, судов, устройство системы исполнения наказаний.

В делах, в которых ЕСПЧ признавал нарушение права на свободу собраний в России, как правило, был целый букет сопутствующих нарушений: пытки и бесчеловечные условия содержания, ограничение личной свободы задержанием и долгим доставлением, ограничение права на юридическую помощь, различные нарушения принципа справедливого судопроизводства, вмешательство в право на уважение частной и семейной жизни, ограничение разных аспектов свободы выражения, дискриминация, отсутствие средств правовой защиты, политический мотив преследования и др. Некоторые из этих нарушений специфичны для ситуаций задержаний на акциях – например, преследование журналистов, освещающих протесты, или разгоны ЛГБТ+ акций. Другие

же нарушения отражают общую дисфункцию существующих институтов. Так, нарушение права на справедливый суд в связи с отказом в допросе ключевых свидетелей обвинения или ненадлежащим исследованием доказательств стороны защиты – это распространённая и за пределами «митинговых» процессов ситуация. С пытками и унижающими человеческое достоинство условиями содержания в российских автозаках, отделениях полиции, спецприемниках и тюрьмах сталкиваются не только участники публичных мероприятий. Предусмотренные КоАП нечёткие сроки доставления задержанных позволяют манипулировать длительностью задержания по любым делам об административных правонарушениях.

Подобно коррозии, допущение порочной практики в одной сфере влечёт за собой поражение всего института. Так, в конце 2010-х годов практически повсеместно изменилась территориальная подсудность по делам о привлечении к ответственности за нарушения участия или организации акций: ранее задержанных судили в судах по месту задержания, сейчас же – по месту нахождения отдела полиции, куда доставили задержанных. То есть по факту полицейские сами могут решать, в каком суде будет рассматриваться дело – достаточно поместить человека в нужный автозак. Кроме того, теперь в судебных заседаниях судьи встречаются с полицейскими из своего района, с которыми они, скорее всего, уже неоднократно встречались по другим делам и хорошо друг друга знают. Всё это было сделано для того, чтобы разгрузить центральные суды городов, на которые приходился основной поток дел после массовых задержаний. Подобное решение по оптимизации конвейерного рассмотрения дел об административных правонарушениях было взято на вооружение и при создании механизма привлечения к ответственности нарушителей обязательной самоизоляции и иных карантинных мер в начале пандемии COVID-19 весной 2020 года.

«Обмен опытом» происходит и в обратную сторону. Так, системы видеонаблюдения и распознавания лиц, получившие развитие в период первых волн пандемии коронавируса для обеспечения соблюдения карантинных правил, в 2021 году активно используются для выявления и преследования участников уличных протестов.

Правовая и правоприменительная система выступают здесь в качестве сообщающихся сосудов. Трудно ожидать справедливого рассмотрения «не политических» дел от судей, которые до этого в массовом порядке допускали нарушения в «политических» делах. К сожалению, простого решения проблемы общей дисфункции сразу многих институтов нам не известно. Но в качестве ориентиров можно использовать следующие принципы:

1. Отказ от идеи, что параллельно могут эффективно сосуществовать два режима работы институтов (для «митинговых», шире «политических» дел и для «обычных»): существующая дисфункция в одном режиме обязательно проявится и в другом.
2. Улучшение ситуации со свободой собраний будет способствовать улучшению ситуации и в других сферах. Так, спецприёмники будут меньше загружены арестованными, а суды смогут больше времени уделить сложным делам, не отвлекаясь на поток дел по задержаниям участников мирных собраний. Кроме того, сама по себе возможность свободного проведения мирных собраний и выражения мнения создаёт условия для необходимой общественной дискуссии и поиска путей решения актуальных проблем.
3. Улучшение ситуации с правовой и правоприменительной инфраструктурами также обязательно отразится на ситуации с правами участников мирных протестов. Независимые и профессиональные суды будут допускать меньше нарушений, а подотчётная обществу полиция с меньшей долей вероятности будет сопротивляться привлечению к ответственности сотрудников, применявших насилие к участникам мирных протестов.

Ниже мы подробнее остановимся на нескольких специфических системных проблемах, которые оказывают особый эффект на ситуацию со свободой собраний, а также подходах, которые можно внедрять и развивать уже сейчас и распространение которых сделает нарушение права на свободу собраний более затруднительным.

Качество нормативной базы

16 декабря 2020 года депутат от «Единой России» Дмитрий Вяткин внёс в Госдуму законопроект о криминализации умышленного «воспрепятствования движению транспортных средств и пешеходов», которое создало «угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан либо угрозу уничтожения или повреждения имущества». Соответствующие изменения предлагалось внести в уголовную статью о «приведении в негодность транспортных средств или путей сообщения» (267 УК). Несмотря на нарушение регламента (отсутствие аргументации в пояснительной записке) и критический отзыв Верховного суда, Госдума рассмотрела законопроект в трёх чтениях и одобрила поправки всего за неделю. 10 января 2021 года статья начала действовать в новой редакции. Хотя автор законопроекта во время обсуждения в Госдуме подчёркивал, что к митингам поправки отношения не имеют, уже 23 января по этой статье были возбуждены дела в связи с протестами, а полиция начала предупреждать о возможной ответственности по ней перед несогласованными акциями. Всего после январских акций такие дела возбудили в отношении более двадцати человек – это больше, чем за предшествующие десять лет вместе взятые.

Этот пример иллюстрирует распространённые проблемы нормативного регулирования: рассмотрение законопроекта в скоростном режиме; игнорирование критических экспертных отзывов; введение неопределённых понятий (таких как «угроза» жизни, безопасности, повреждения имущества и т.д.); усугубление нечёткости разграничения различных статей КоАП и УК, предполагающих кардинально различающиеся наказания за схожие действия; противоречие правоприменения замыслу, изначально озвученному законодателем. И в целом демонстрирует катастрофическое состояние нормотворческого процесса.

Даже если абстрагироваться от их смыслового содержания, формальное качество федеральных и региональных законов и подзаконных актов, связанных с публичными мероприятиями, не выдерживают никакой критики. Высокий уровень нормативной базы (и лежащего в её основе процесса нормотворчества) является необходимой частью системы обеспечения свободы собраний.

Ниже мы перечислим ключевые недостатки нормативного регулирования в этой сфере.

Сложность и многоуровневость. Вопросы, касающиеся проведения публичных мероприятий, не собраны в одном месте, а рассыпаны по огромному количеству федеральных и региональных законов, указов президента, подзаконных актов региональных и муниципальных властей, постановлениям Конституционного и Верховного суда. Один только вопрос о процедуре согласования затрагивается, помимо федеральных законов, в одном, а иногда и в нескольких местных законах для каждого региона, не говоря уже о подзаконных и даже муниципальных актах. Чтобы выбрать для проведения акции разрешённое место и подать уведомление в правильный орган власти, организатор должен выяснить как минимум, кто является владельцем этой территории, не подпадает ли это место под федеральный или региональный запрет, не является ли оно «гайд-парком» (где действуют другие правила согласования), не относится ли оно к пограничной зоне, памятнику культуры или объекту транспортной инфраструктуры – и этого списка может быть недостаточно. Кроме того, нормативные документы постоянно изменяются, что приводит к усложнению, вариативности интерпретаций без очевидного приоритета одного толкования над другим.

Противоречивость. Подзаконные акты могут противоречить федеральным законам (например, в распоряжении правительства Петербурга говорится, что федеральный закон о свободе совести запрещает публичные мероприятия рядом с объектами религиозного почитания, но в самом законе такого запрета нет) или региональным законам (закон Архангельской области и постановление регионального правительства противоречат друг другу в части о содержании уведомления), а региональные законы – федеральным законам (например, в отдельных регионах срок в «три дня», за который власти должны ответить на уведомление, превратился в «три рабочих дня»). Наконец, федеральные законы могут противоречить друг другу (например, возможность ограничивать публичные мероприятия в связи со спортивными соревнованиями заложена в федеральный закон о физической культуре и спорте, хотя профильным ФЗ о митингах такая возможность

не предусмотрена).

Пробелы в регулировании и неточные понятия. Описывая отдельные сферы чрезмерно детально, нормотворцы оставляют большие лакуны в других. Постоянно используются размытые термины и непонятные формулировки: запрещаются митинги на территориях, «непосредственно прилегающих» к тем или иным объектам; уведомление подаётся иначе при проведении акции «в дни, непосредственно предшествующие нерабочим праздничным дням»; смешиваются термины «публичные», «массовые», «общественно-политические мероприятия»; неясна граница между «организацией», «проведением» и «участием» – и так далее.

Временные ограничения часто вводятся без указания срока завершения их действия. Такая практика получила широкое распространение в 2020 году в связи с пандемией COVID-19. В десятках регионов публичные мероприятия ограничивались «до особого распоряжения», «до отмены режима повышенной готовности» или «до отмены запрета». Таким образом, для снятия ограничений необходимо принятие отдельного нового акта. Отсутствие чёткого регулирования даёт широкие полномочия трактования представителям власти, а отсутствие срока действия временных запретов приводит к их необоснованной продолжительности.

Скорость регулирования. Часто изменения вносятся в скоростном режиме, без необходимой проработки. Следствием этого становится искажение замысла законодателя (по крайней мере, декларируемого) – как это было, например, в случае с описанной выше законодательной инициативой Дмитрия Вяткина. И напротив, некоторые необходимые изменения игнорируются годами: например, минимальный штраф по статье 20.2 КоАП так и не был снижен, хотя Конституционный суд требовал этого ещё в 2013 году.

Игнорирование позиции экспертного сообщества. При обсуждении системных изменений, непосредственно затрагивающих свободу собраний, власти демонстративно отказываются вступать в диалог с профильными некоммерческими организациями. Законотворцы могут не принимать в расчёт экспертные заключения, например, игнорируя отзывы Верховного суда.

Для позитивных изменений необходима не только ревизия, упрощение и улучшение качества уже существующей нормативной базы, но и изменение самой процедуры нормотворчества. Следует оптимизировать скорость принятия законов, расширить дискуссию вокруг принятия норм, регулирующих сферу свободы собраний, приглашать к обсуждению экспертов из правозащитного сообщества.

Ограничение полномочий

Согласно Конституции, права человека, в том числе и право на свободу собраний, могут быть ограничены только федеральным законом. Однако это не всегда соответствует практике. Приведём в пример ограничения публичных мероприятий в связи с пандемией COVID-19 в 2020 году и перед чемпионатом мира по футболу в 2018.

В связи с распространением COVID-19 в Москве с 16 марта 2020 года указом мэра запрещены любые публичные мероприятия. Минюст, которому премьер-министр Михаил Мишустин в июне поручил проанализировать практику применения указа, отчитался, что все меры были приняты «в пределах компетенции». Ограничения в других регионах также вводились не законодателями, а органами исполнительной власти – главами или правительствами субъектов. Они полностью запрещали акции или ограничивали численность участников, а иногда дополняли правила согласования (по закону это относится к компетенции региональных парламентов). В Татарстане организаторов обязали согласовывать акции с Роспотребнадзором, для подачи такого уведомления были установлены отдельные сроки, отличающиеся от указанных в федеральном законе о митингах.

В связи с проведением чемпионата мира по футболу в 2018 году как минимум в девяти крупных городах были значительно ограничены публичные мероприятия: выделялись специальные места, за пределами которых были запрещены даже одиночные пикеты, устанавливалось предельное число участников (как правило, до 100–150 человек), ограничивалось время проведения акций (например, в Екатеринбурге для этого оставили всего два часа, с 14:00 до 16:00). Местные постановления основывались на президентском указе 2017 года о мерах безопасности во время чемпионата, а президенту временные полномочия

ограничивать публичные мероприятия предоставил ещё в 2013 году федеральный закон о подготовке и проведении чемпионата мира по футболу FIFA.

И сложность нормативной базы в сфере свободы собраний, и её противоречивость вытекают из того, что в её создании принимают участие разные органы власти, которые делегируют полномочия по регулированию с одного уровня на другой либо подключаются к регулированию, вообще не имея на то полномочий. Это влияет не только на форму, но и на содержание норм, поскольку позволяет просто, оперативно и незаметно вводить новые ограничения, накладывать запреты и создавать разнообразные препятствия для публичных мероприятий.

Федеральный закон о митингах делегирует регулирование отдельных вопросов региональным законодательным и исполнительным властям, федеральному правительству и президенту.

- Согласно ФЗ о митингах, региональные законодатели вводят территориальные ограничения для любых публичных мероприятий, кроме пикетов; определяют, куда и в каком виде подается уведомление; устанавливают правила для специальных площадок для публичных мероприятий (так называемых «гайд-парков») и минимальное расстояние между одиночными пикетами.
- Региональные исполнительные власти выбирают конкретные площадки для «гайд-парков» и определяют норму их «предельной заполняемости». На практике правительства субъектов устанавливают такие нормы не только для «гайд-парков», но и для любых других мест (например, в Республике Алтай, Магаданской области, Чечне). За нарушение «предельной заполняемости» предусмотрена административная ответственность по части 3 статьи 20.2 КоАП.
- Президент определяет порядок организации публичных мероприятий на Красной площади (ФЗ о митингах). По ФЗ о физкультуре и спорте, он также может ограничивать публичные мероприятия для «обеспечения безопасности международных спортивных мероприятий».
- Список «экстренных служб», рядом с которыми ФЗ о митингах после поправок конца 2020 года запрещает проводить любые публичные мероприятия, устанавливается правительством РФ. «Отличительный признак для журналистов», теперь обязательный для ношения при освещении акции, устанавливается «профильным ведомством» – Роскомнадзором.

Региональные законодатели в свою очередь делегируют полномочия органам региональной исполнительной власти или местного самоуправления.

- Например, законодатели Санкт-Петербурга передали регулирование ключевых вопросов «порядка подачи уведомления» (об органах власти, куда подается уведомление) региональному правительству, хотя федеральный закон не предоставляет таких полномочий региональным исполнительным властям.
- Муниципальные власти дополняют перечни памятников культуры и устанавливают границы тех или иных территорий, влияя и на территориальные запреты, и на процедуру согласования. Например, региональный закон Кировской области запрещает проводить митинги и демонстрации на территориях, «прилегающих» к детским и спортивным площадкам, вокзалам, рынкам и ряду других объектов, а граница таких территорий устанавливается постановлением городской администрации. Законодатели Татарстана запретили проводить митинги и демонстрации на территориях, прилегающих к «местам массового пребывания людей», из соображений «антитеррористической защищённости». Перечень таких мест для столицы региона определяет исполнительный комитет города Казань. Между тем регулирование публичных мероприятий не относится к сфере полномочий муниципалитетов: федеральный закон о митингах разрешает издавать профильные нормативные акты только президенту, правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, но не органам местного самоуправления.

Представляется, что чёткое разграничение полномочий и исключение практики их делегирования позволит значительно улучшить качество регулирования публичных мероприятий

и будет препятствовать введению чрезмерных ограничений.

Отсутствие средств правовой защиты

Наличие механизма признания и обжалования того или иного нарушения, а также механизма восстановления нарушенного права (отмены какого-либо запрета, выплаты компенсации и т.д.) является необходимым условием функционирования правового регулирования вообще и регулирования сферы свободы собраний – в частности.

Конституция России гарантирует государственную защиту прав и свобод человека, а также предусматривает возможность самостоятельной защиты своих прав и свобод всеми не запрещёнными законом способами (статья 45). Европейская конвенция прав человека предусматривает право на эффективные средства правовой защиты (статья 13), что подразумевает обязанность государства не только декларировать, но и создавать работающие механизмы защиты прав и свобод. В базе решений ЕСПЧ есть как минимум шесть постановлений, в которых Европейский суд выявил отсутствие в России тех или иных механизмов правовой защиты, связанных с нарушением свободы собраний. Практически во всех этих делах выявляются разные аспекты неэффективности процедуры обжалования отказа в согласовании акции, либо предложение неподходящих альтернативных вариантов проведения акции.

В 2018 году Верховный суд вынес постановление пленума, в котором указал, что отказы в согласовании следует признавать незаконными, в частности, когда уполномоченные органы власти не предлагают для акции альтернативного места или времени. На практике эта позиция стала применяться судами, и есть ряд дел, в которых признаются нарушения властей. Вместе с тем иски по признанию действий властей незаконными рассматриваются по процедуре, установленной Кодексом административного судопроизводства, а вопрос о взыскании компенсации за неправомерные действия властей – в рамках гражданского процесса. Получается, что организатор акции, которому отказали в согласовании, должен потратить значительное количество времени и сил, чтобы доказать незаконность отказа в одной процедуре, а после этого снова обращаться в суд за компенсацией вреда. Громоздкость существующего механизма усугубляется его практической неэффективностью: суды либо отказывают в компенсациях, либо назначают их непропорционально низкими. Таким образом, существующая процедура не только не способствует восстановлению нарушенного права, но и отнимает дополнительные силы пострадавшего. В ходе многолетнего обжалования велик шанс пропустить тот или иной срок, вовремя не обратиться в компетентный международный орган по правам человека или вообще потерять желание судиться дальше.

Отчасти схожая ситуация наблюдается и при обжаловании задержания на акции. Рассматривая дела о привлечении к ответственности задержанных на акциях, суды всё чаще указывают на то, что в этих процессах они не оценивают законность самого задержания, для этого задержанным стоит подавать отдельный административные иски. Подать такой иск можно только в течение трёх месяцев после задержания. Суд может отложить рассмотрение иска, дожидаясь, пока будет рассмотрено дело об административном правонарушении и решён вопрос о наличии признаков правонарушения в действиях задержанного. В результате вновь создаётся громоздкая и сложная процедура, которая повышает риск допущения формальных ошибок, например, пропуска того или иного процессуального срока, и как следствие – препятствует восстановлению нарушенного права задержанных на акциях.

Кроме этого, существуют и иные пробелы в механизме правовой защиты свободы собраний.

- Проблема с обжалованием недопуска защитников в суды, а также в отделы полиции в том числе из-за произвольного объявления антитеррористического плана «Крепость». Не совсем понятно, как обжаловать такие ситуации, успешных кейсов мало или вообще нет. Кроме того, даже если впоследствии эти действия были признаны незаконными, это не отменяет негативных последствий, которые задержанный уже испытал из-за нарушения его прав – например, отбытого ареста из-за недопуска защитника в суд. Если в случаях с обжалованием отказов в согласовании митингов есть процедура ускоренного судебного рассмотрения подобных исков до дня запланированной акции, то механизмов уско-

ренного реагирования на недопуск защитников в суды и отделы полиции в российской правовой системе нет.

- Нет средств правовой защиты от сбора личных данных задержанных, насильственного изъятия отпечатков пальцев, фотографирования, а также использования этих данных для, например, обучения системы распознавания лиц. Даже если такие действия будут признаны незаконными, нет никаких гарантий, что данные удалят, а алгоритм распознавания лиц заменят на версию, существовавшую до того, как его обучили с использованием данных, полученных незаконным путем.
- Наконец, нет эффективных средств правовой защиты от утечки личных данных задержанных.

Этот список не является исчерпывающим. Существующих средств правовой защиты очевидно недостаточно, а их применение неэффективно. Необходим также контроль над практическим исполнением решений в защиту свободы собраний. Ключевой частью подобного контроля является прозрачность деятельности органов государственной власти, а также работающий механизм ответственности виновников нарушений.

Ответственность

Одним из важных механизмов правового регулирования является ответственность за нарушение закона. В сфере свободы собраний мы наблюдаем явный перекос в работе этого механизма: ежегодно в России тысячи людей обвиняют в тех или иных нарушениях правил участия или организации публичных мероприятий, а количество дел против чиновников, ограничивающих свободу собраний, ничтожно мало.

Российское законодательство предусматривает как административную, так и уголовную ответственность за ограничение права на свободу собраний.

Максимальное наказание для должностных лиц за воспрепятствование организации или проведению акций либо участию в них, а также за принуждение к участию – штраф в 50 тысяч рублей (по статье 5.38 КоАП). В 2020 году российские суды признали виновными по этой статье всего трёх людей, которым были назначены штрафы в общей сложности на 41 тысячу рублей. Для сравнения, по статьям о нарушении правил проведения митингов за то же время к ответственности привлекли 2454, а оштрафовали – 2062 человека; суммарный штраф составил более 33 миллионов рублей.

Статья 5.38 КоАП применима к должностным лицам, ответственным за незаконный отказ в согласовании акций. Об этом свидетельствует и скудная судебная практика, и разъяснения Верховного суда, и высказывания правительства.

- Так, в 2020 году глава одного из подмосковных городских округов был оштрафован за неправомерный отказ в согласовании митинга против вырубки местного лесопарка.
- Осенью 2019 года депутат от КПРФ Алексей Куринный предложил ввести новую административную статью о наказании за незаконный отказ в согласовании акции. Правительство РФ в отзыве на законопроект указало на избыточность такого регулирования, сославшись на то, что в законодательстве уже существует статья 5.38 КоАП. Госдума до сих пор не рассмотрела законопроект.
- В 2018 году Верховный суд разъяснил, что ответственность по статье 5.38 для должностных лиц может наступать «при уклонении от получения уведомления о проведении публичного мероприятия; заведомо незаконном отказе в проведении публичного мероприятия; недоведении до сведения организатора публичного мероприятия информации об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия; неназначении уполномоченного представителя органа публичной власти в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении публичного мероприятия в соответствии с требованиями Закона о публичных мероприятиях; необеспечении в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественного порядка и безопасности граждан при проведении публичного мероприятия».

Отказы в согласовании, которые суды признают незаконными, исчисляются сотнями

в год (в 2020 году частично или полностью было удовлетворено 312 таких исков). Можно предположить, что сопоставимым должно быть и число чиновников, ответственных за эти незаконные отказы. То, что дела по статье 5.38 КоАП единичны, свидетельствует о том, что этот механизм привлечения к ответственности недостаточно эффективен.

Дело в том, что за признанием незаконности отказа не следует автоматически возбуждение дела об административном правонарушении со стороны конкретного чиновника. Такая позиция закреплена в постановлении пленума Верховного суда. В результате для восстановления нарушенного права и привлечения к ответственности виновного пострадавшей стороне – организатору несогласованной акции – необходимо отдельно обжаловать нарушение со стороны органа власти в целом (по процедуре административного судопроизводства) и отдельно обращаться в полицию, чтобы инициировать возбуждение дела по статье 5.38 КоАП в отношении ответственного должностного лица.

Схожий состав закреплён в уголовной статье о незаконном воспрепятствовании проведению публичного мероприятия или принуждении к участию в нём (149 УК РФ). Отличие заключается в том, что уголовная ответственность предусмотрена в тех случаях, когда эти действия совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или с угрозой его применения. Статья предусматривает штраф до 300 тысяч рублей, принудительные работы, лишение права занимать определенные должности или лишение свободы сроком до трёх лет.

Таким образом, практическое применение этого механизма явно затруднено, несмотря на имеющиеся разъяснения Верховного суда на этот счет. По данным судебного департамента Верховного суда, обработанным в рамках проекта dostoevsky.io, с 2009 по 2020 год по статье 149 УК не было осуждено ни одного человека. Попытки привлечения виновных к ответственности по этой статье были, но не увенчались успехом:

- в 2019 году следственный комитет по Пскову проводил повторную доследственную проверку по жалобе на превышение должностных полномочий полицейскими (ст. 286 УК) и воспрепятствования проведению публичного мероприятия задержанного одиночного пикетчика (ст. 149 УК). Уголовное дело не было возбуждено;
- также не закончилась уголовным делом жалоба о нападениях в Ярославле на одиночного пикетчика, выступавшего против результатов всенародного голосования по внесению изменений в Конституцию России в 2020 году.

Проблема с дисфункцией механизмов правовой ответственности проявляется не только в применении указанных статей, но и во многих других сферах.

- Серьёзные преграды ставятся попыткам привлечь к ответственности сотрудников полиции или Росгвардии за причинение физического вреда участникам протеста. По данным российской правозащитной организации «Комитет против пыток (КПП)», после массовых задержаний в Москве летом 2019 года юристы КПП помогали подать заявления о преступлении шестерым людям, которым полицейские причинили физический вред во время акций. В трёх случаях из шести была проведена доследственная проверка, но ни одного уголовного дела за прошедшие почти два года не возбудили. Схожая ситуация наблюдается и после массовых задержаний начала 2021 года: многие люди столкнулись с насилием со стороны полиции, но до сих пор не известно ни об одном уголовном деле против полицейских.
- Во многих решениях ЕСПЧ, в которых суд признаёт нарушение права на свободу мирных собраний в России, он также указывает на нарушение права на справедливый суд. Как правило, речь идёт о таких процессуальных нарушениях, как нарушение равенства сторон в процессе, необоснованное воспрепятствование представлению доказательств защиты, отказ в возможности допросить свидетелей обвинения, нарушение принципа беспристрастности судей и т.д. Несмотря на то, что Россия признаёт решения ЕСПЧ и выплачивает компенсации жертвам нарушений, российские власти не привлекают к ответственности и никак не воздействуют на судей, допустивших нарушение права на справедливый суд в процессах над участни-

ками публичных мероприятий. Как результат, одни и те же типы нарушений повторяются из раза в раз.

- Не влекут наступления ответственности также и случаи нарушений процедуры принятия правовых норм, регулирующих сферу свободы собраний. Например, в декабре 2020 года Верховный суд РФ в своём отзыве на законопроект о внесении изменений в статью 267 УК (о приведении в негодность транспортных средств или путей сообщения) отметил, что автор законопроекта Дмитрий Вяткин при внесении нарушил регламент Госдумы: в пояснительной записке отсутствовало обоснование необходимости поправок к уголовному закону.
- Действие самой статьи 267 УК в новой редакции также представляется избирательным, так как она не распространяется на практике на представителей органов власти, которые осуществляет блокирование движения транспорта и пешеходов во время протестных акций, хотя практика такого блокирования широко распространена и уже были попытки её уголовного обжалования.

Представленные примеры того, как не работают механизмы ответственности за те или иные ограничения свободы мирных собраний, имеют разные причины и разные варианты возможных решений. На наш взгляд, улучшить ситуацию могли бы следующие меры:

- Дополнение статьи 5.38 КоАП положением о том, что должностные лица, подписывающие отказы в согласовании публичного мероприятия или предложения по изменению условий его проведения, несут личную юридическую ответственность, если их ответы не являются хорошо аргументированными или предложенные альтернативные варианты неадекватны цели мероприятия. Кроме того, в случае признания незаконным такого решения (отказа или не соответствующего альтернативного предложения) потребовать от судов обращать внимание властей на нарушение закона, направляя им специальное определение суда («частное определение»).
- Выпустить акт судебного толкования, которым детализировать предложенные ранее ВС критерии квалификации тех или иных действий как признаков преступления, предусмотренного статьей 149 УК РФ. В частности, признаками такого преступления могут обладать действия представителей правоохранительных органов по необоснованному применению насилия к участникам публичного мероприятия.
- Проводить эффективное расследование в рамках уголовного дела, а также назначать проведение служебных проверок в отношении сотрудников полиции, злоупотребивших своими полномочиями (ст. 286 УК) при задержании участников публичных мероприятий, включая случаи нанесения травм, присвоения имущества (особенно мобильных телефонов) и совершения процессуальных нарушений (например, препятствование доступу адвокатов в отделы полиции для встречи с задержанными или случаи, когда представители государственных органов не представляются и не объясняют причины задержания).
- Обязать Генпрокуратуру уделять особое внимание ситуациям, когда в отношении людей, пожаловавшихся на избиение сотрудниками правоохранительных органов, через некоторое время возбуждаются уголовные дела. В случаях, когда в действиях сотрудников есть признаки реакции в ответ на жалобы граждан, отменять вынесенные процессуальные решения о возбуждении уголовного дела в отношении граждан, сообщивших о насилии.
- Обязать Следственный комитет публиковать статистику по количеству заявлений и сообщений о причинении сотрудниками правоохранительных органов физического вреда участникам акций, а также информацию о принятых мерах и результатах рассмотрения указанных заявлений.
- Предусмотреть ответственность для сотрудников полиции за сокрытие нагрудных знаков во время протестных акций.
- Развить практику дисциплинарной ответственности сотрудников правоохранительных органов и судей за нарушения в отношении участников и организаторов протестных акций.

Вместе с тем в некоторых случаях отсутствуют сами механизмы: не предусмотрена ответственность за нарушение процедуры

принятия нормативных актов, не урегулированы некоторые аспекты ответственности судей.

Прозрачность

В ходе протестных акций января-февраля 2021 года, по данным ОВД-Инфо, были задержаны более 11 тысяч человек более чем в 125 городах России. В течение последующих трёх месяцев официальная информация о числе задержанных так и не была опубликована ответственными за это ведомствами. Росгвардия отчиталась только о задержаниях на двух акциях в Москве и не по собственной инициативе, а после запроса региональной уполномоченной по правам человека Татьяны Потяевой. На совместное обращение ОВД-Инфо и Команды 29 о проактивной публикации информации о задержанных МВД ответило отказом, сославшись на защиту персональных данных.

Власти не только не публиковали информацию о задержаниях, но напротив, приложили усилия для того, чтобы ограничить её распространение: не давали задержанным говорить по телефону, не пропускали в отделы полиции адвокатов, массово задерживали журналистов, освещавших протесты.

Отсутствие информации о местонахождении задержанных, вменяемых нарушениях, времени задержании и дате суда ограничивало их право на защиту в отделе полиции, а при доставлении из отдела в суд – и при рассмотрении дел об административных правонарушениях. Близкие не могли передать задержанным необходимые вещи, еду и лекарства, поскольку не знали, где они находятся. Информационная блокада создавала условия для дополнительного психологического давления и применения насилия со стороны полиции.

Принцип прозрачности и подотчётности действий властей представляется основополагающим для системного обеспечения права на свободу собраний, а также для реформирования этой области: для защиты нарушенных прав, привлечения к ответственности представителей власти, выявления и исправления проблемных мест.

Информация важна не только в случае массовых задержаний, но и на любых других этапах.

- Непрозрачность процедуры согласования, в том числе отсутствие информации об уже поданных уведомлениях и запланированных мероприятиях, регулярной и целостной статистики о рассмотрении властями уведомлений об акциях – всё это создаёт плодотворную почву для произвольных отказов со стороны властей. На просьбу ОВД-Инфо предоставить данные о количестве уведомлений и согласованных акций в 2020 году в Москве в мэрии ответили, что «ведение статистического учёта» не входит в её полномочия.
- Сведения о предстоящих административных делах, связанных с акциями, публикуются на сайтах судов недостаточно оперативно и полно. Из текстов судебных постановлений исключается общественно важная информация о назначенных наказаниях и обстоятельствах задержания.
- Не публикуется оперативная информация об уголовных делах, возбуждённых в связи с публичными мероприятиями. В попытке собрать информацию о фигурантах уголовных дел, возбуждённых после протестов начала 2021 года, ОВД-Инфо и сетевое издание «7х7» направили 25 запросов в региональные подразделения СК, МВД и ФСБ. По данным на 26 мая органы власти отвечали отказами в предоставлении информации, ссылаясь на защиту персональных данных, неразглашение данных предварительного следствия и запрет на вмешательство в деятельность СК. Управление Следственного комитета по Ставропольскому края 24 мая ответило, что уголовные дела по статье 318 УК, связанные с публичными мероприятиями, в регионе не возбуждались и не расследовались. Между тем 30 января на сайте ведомства была опубликована информация о задержании участника акции 23 января в рамках расследования уголовного дела по этой статье.
- Суды при рассмотрении дел нередко пренебрегают принципом гласности. Эта проблема усугубилась в 2020–2021 гг., когда в условиях пандемии был ограничен доступ в суды журналистов и слушателей, а трансляции заседаний не получили широкого распространения.

Сама по себе прозрачность в сфере свободы собраний уже позволят улучшить ситуацию. Для

этого нам представляются необходимым принятие ряда мер, а именно:

1. Следует обязать органы власти публично отчитываться о необходимости пресечения публичных мероприятий, блокирования движения шествий, применения спецсредств.
2. Необходимо создать правовой статус наблюдателя на акции, исключить пресечение деятельности журналистов, освещающих акции, и недопуск адвокатов, представляющих интересы задержанных участников акций, в отделы полиции и суды.
3. Следует обеспечить контроль за ношением идентификационных номеров сотрудниками полиции и Росгвардии во время публичных мероприятий.
4. Необходимо обновление толкования права на звонок, с тем чтобы возможность одного звонка, предусмотренная законом, не становилась основанием для запрета использовать личный телефон для связи с близкими и юристами.
5. Данные о согласовании и отказах в согласовании публичных мероприятий, причинах для отказов и предложений изменить место и время проведения акции, а также о количестве задержанных на публичных мероприятиях, месте их доставления и содержания, времени и месте судов над ними, месте и условиях отбывания наказания, а также информация об уголовных делах после акций – должны быть оперативно доступны обществу.
6. Необходимо обеспечить открытость и гласность судебного процесса, в том числе и в условиях чрезвычайных ситуаций (например, путём внедрения видеотрансляций заседаний). Обязать суды отчитываться о случаях и причинах недопуска журналистов и слушателей.
7. Прозрачным должен быть и нормотворческий процесс. Проекты нормативных актов с обоснованием необходимости их принятия должны публиковаться заблаговременно. Следует также обеспечить оперативную публикацию трансляций и стенограмм обсуждения поправок не только на пленарных заседаниях Госдумы, но и в профильных комитетах федерального парламента, а также в региональных законодательных органах. Исчерпывающий перечень нормативных документов, касающихся публичных мероприятий, должен публиковаться в одном месте и поддерживаться в актуальном виде в открытом доступе.

Инструменты и пути изменений

Быстрым путём улучшения ситуации со свободой собраний могла бы стать отмена запретительных законов и приведение их в соответствие со стандартами прав человека. К сожалению, на практике мы наблюдаем противоположную тенденцию. Законодательные власти, по крайней мере на федеральном уровне, не выражают готовности заниматься решением проблемы со свободой собраний. Напротив, на протяжении последних десяти лет проводится последовательное ужесточение регулирования. Процедура организации акций становится всё сложнее, а количество и строгость наказания за те или иные действия, связанные с публичными мероприятиями, возрастает. В конце 2020 года в течение нескольких недель был принят целый комплекс законов, так называемый «пакет Вяткина», который увеличил некоторые наказания, запретил иностранное и анонимное финансирование собраний, усложнил процедуру согласования акций с властями, расширил список запрещённых для демонстраций мест, а также существенно затруднил работу журналистов во время публичных мероприятий. В то же время немногие позитивные инициативы по изменению законодательства месяцами, а то и годами остаются без рассмотрения или отклоняются.

Чаще положительные изменения регулирования свободы собраний мы наблюдаем со стороны судебной практики и регионального

регулирования. Это декларируют и сами российские власти: в отчётах по исполнению ключевого решения ЕСПЧ по вопросам свободы собраний в России (дело «Лашманкин и другие против России») Министерство юстиции приводит в качестве примеров улучшения ситуации именно постановления Конституционного и Верховного судов, а также изменение регионального законодательства.

Судебная практика

«В России не прецедентная система права» – такую фразу можно услышать и на юридических факультетах, и в судах. Вместе с тем если у вышестоящих судов есть полномочия отменять решения нижестоящих, то нижестоящие суды будут ориентироваться на решения своих «ревизоров». Именно суды адаптируют правовые нормы к конкретным жизненным обстоятельством, заполняют толкованием пробелы и разрешают противоречия. Правовые позиции, изложенные судами, особенно высшими, могут быть хорошими инструментами в том числе для изменения нормативного регулирования.

Конституционный суд проверяет, соответствуют ли законы Основному закону; нормы, признанные неконституционными, подлежат отмене. Влияние Верховного суда на установление норм тоже велико, хотя и более опосредованно: он обобщает практику нижестоящих судов, указывая на «правильные» и «неправильные» толкования, а также выпускает обязательные для нижестоящих судов постановления, в которых разъясняет применение тех или иных законов. И Конституционный, и Верховный суды имеют возможность выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения, а также давать отзывы на законопроекты.

В сфере свободы собраний практика Конституционного и Верховного судов весьма противоречива. Есть примеры противоречий высших судов своим же правовым позициям, изложенным ранее, есть примеры как ограничительных, так и либеральных постановлений. В известных нам случаях положительных изменений регулирования публичных мероприятий и участия в них мы можем выделить два тренда.

Использование международных механизмов защиты прав человека, таких как Европейский суд по правам человека или Комитет по правам человека ООН, способствует продвижению дел в национальных судах. Речь идёт не только об укреплении аргументации позициями международных органов, но и о последовательном или параллельном поднятии одних и тех же вопросов как на международном, так и на национальном уровнях.

- Вопрос об избыточных региональных ограничениях, которые накладывают на проведение акций вблизи тех или иных объектов городской инфраструктуры, неоднократно ставился перед российским Конституционным судом. В 2014 году КС не нашёл противоречий Конституции в дополнительных территориальных запретах в Санкт-Петербурге. В 2019 году ЕСПЧ в постановлении по аналогичному делу раскритиковал территориальные запреты в региональном законодательстве, и уже осенью того же года КС вернулся к этому вопросу. Ссылаясь на позицию ЕСПЧ, Конституционный суд вынес постановление о недопустимости ограничения акций возле органов власти.
- В июне 2018 года пленум Верховного суда выпустил постановление по вопросам применения законодательства в сфере свободы собраний. Этот документ в настоящее время является основным судебным толкованием в сфере регулирования организации и проведения акций, а также привлечения к ответственности за те или иные нарушение организаторов и участников публичных мероприятий. Постановление было опубликовано спустя пару недель после первого рассмотрения Комитетом министров Совета Европы вопроса об исполнении решения ЕСПЧ по делу «Лашманкин и другие против России» (в нём отмечались существенные проблемы со свободой собраний в России). В последующих отчётах по исполнению этого решения российское правительство постоянно отмечает положительный эффект от принятия указанного выше постановления пленума ВС.

  Ещё одним успешным путём взаимодействия с высшими судами может быть представление перед судом дела, в котором ограничительное правоприменение и толкование норм права наиболее очевидно или даже граничит с абсурдом.

- В начале 2020 года жительницу Казани привлекли к ответственности за организацию массового публичного мероприятия без уведомления властей. Акция заключалась в том, что в течение месяца разные люди выходили в одиночный пикет с одним и тем же плакатом против строительства мусоросжигательного завода. В мае 2021 года Конституционный суд признал подобное толкование норм права противоречащим Конституции.

Даже в существующих условиях обжалование нарушений права на свободу собраний в судах иногда может привести к успеху. Более того, обжалование позволяет развивать и укреплять положительную практику: каждое новое признание нарушения права на свободу собраний становится аргументом для будущих споров, а также помогает определиться с более выигрышной стратегией и закрепляет эффективность конкретного механизма защиты права. Даже если не удаётся добиться признания нарушения права на свободу собраний в российских судах – без такой попытки невозможно обращаться в международные органы, такие как Европейский суд по правам человека или Комитет по правам человека ООН. Наконец, обжалование нарушений позволяет их документировать и делать видимыми как для государственной бюрократии, так и для общества.

Региональное законодательство

Проблемы регулирования собраний на уровне регионов имеют двойственную природу. С одной стороны оно следует за общефедеральными веяниями (как правило, запретительными); с другой – нередко отличается низким качеством: противоречиями, пробелами и прямым нарушением федеральных норм. Как ни странно, обе этих характеристики являются и потенциальными инструментами для позитивных изменений. Ориентация на федеральное регулирование позволяет перенимать положительные моменты из федерального регулирования, а локальные противоречия дают возможность подключиться к исправлению ошибок и противоречий дополнительным акторам – прежде всего прокуратуре (в её полномочия входит отслеживание регионального регулирования и его унификация).

- В 2019 году Верховный суд признал незаконным распространение региональных территориальных запретов на пикеты. Поводом для подобного высказывания ВС послужил конкретный случай в Твери, где в 2018 году у здания областного правительства была задержана одиночная пикетчица. Полиция обосновывала свои действия тем, что местный закон запрещает проводить какие бы то ни было публичные мероприятия – в том числе и одиночные пикеты – возле зданий, занимаемых органами государственной власти. Вместе с тем федеральный законодатель не позволяет региональным властям ограничивать места для пикетирования. Подобные ограничения были обнаружены ещё в семи субъектах. В течение 2019 года после обращений в генеральную прокуратуру и региональные прокуратуры все эти ограничения были исключены.
- В ноябре 2019 года Конституционный суд признал недопустимыми территориальные ограничения на проведение публичных мероприятий возле зданий, занимаемых органами публичной власти, – такие запреты действовали как минимум в 47 регионах. Также как и в случае с ограничением одиночных пикетов, после привлечения внимания прокуратуры, а также федерального уполномоченного по правам человека и членов Совета по правам человека большинство региональных законодателей устранили это ограничение. Схожим образом ситуация обстоит и с исполнением регионами постановления 2020 года, в котором КС признал недопустимыми территориальные ограничения на проведение акций возле образовательных, медицинских, культовых и военных объектов. В 2020 году такие запреты существовали как минимум в 60 регионах.
- В начале 2020 года порядок проведения акции на Комсомольской площади в Якутске регулировало одновременно несколько нормативных актов, предусматривающих разные правила. После соответствующего обращения в прокуратуру эту проблему удалось решить.

Приведённые выше примеры показывают, что решение отдельных законодательных проблем на уровне регионов возможно, хотя и не происходит автоматически. Дополнительным стимулом тут может послужить

мониторинг регионального законодательства, распространение положительных практик между регионами и вовлечение в качестве посредников дополнительных институций.

Для изменения ситуации со свободой собраний представляется перспективным путь вовлечения в эту работу различных федеральных и локальных органов и уполномоченных лиц, осуществляющих мониторинг прав человека, таких как федеральный и региональный уполномоченные по правам человека, СПЧ. Данные институты могут стать своего рода посредниками для обсуждения конкретных проблем с теми, кто может непосредственно повлиять на их разрешения.

- На фоне пандемии COVID-19 в 2020 году значительно усугубилась ситуация с задержаниями одиночных пикетчиков. За первые 6 месяцев 2020 года в Москве и Санкт-Петербурге полицейские задержали 388 участников таких акций – больше, чем за весь 2019 год. Ряд правозащитных организаций обратились к московскому и питерскому уполномоченным с просьбой обратить внимание на эту проблему. В своем ответе уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге Александр Шишлов отметил, что неоднократно обсуждал проблему задержаний на одиночных пикетах с руководством полиции в городе, в результате чего количество задержаний сократилось. Московская уполномоченная Татьяна Потяева в свою очередь направила обращение в столичное управление МВД, а также обратилась в правительство Москвы и Мосгордуму.

В условиях сокращающегося пространства для диалога между гражданским обществом и государством подобные институты-посредники могут быть одной из возможностей для экспертов представить свою позицию ответственным органам власти. Упомянутые институты также документируют и включают в официальную дискуссию случаи нарушений прав человека. Обращение к ним позволяет сделать проблему более видимой.

Заключение

Кардинальные позитивные изменения в сфере свободы собраний невозможны без системных реформ в более широком контексте функционирования различных институтов, а также серьёзных изменений в регулировании публичных мероприятий. Мы не наблюдаем выраженной законодательной или правоприменительной воли на решительное улучшение ситуации. Однако нередко даже точечные реформы делают ситуацию лучше и стимулируют позитивные изменения в других сферах. И инструментами для таких изменений общество располагает уже сейчас.

Реалистичным и перспективным представляется всё более широкое внедрения принципа прозрачности работы госорганов. Принцип открытости и прозрачности декларируется властями, поэтому представляется вполне достижимым повышение прозрачности в регулировании свободы собраний, будь то доступная статистика по согласованию акций или своевременные данные правоохранительных органов о количестве задержанных протестующих. Использование уже существующих механизмов в этой сфере и развитие новых позволит создать фактическую основу для экспертизы, необходимой для дальнейших изменений.

Доступны обществу и некоторые конкретные механизмы отстаивания своих прав, например судебное обжалование нарушений. Наращивание массива таких действий позволяет не только прийти к положительному результату по конкретным делам, но в перспективе также усложнить для органов власти подобные нарушения в будущем. Немаловажное значение здесь имеет активность и вовлечённость юридического сообщества. Развитие положительной судебной практики по делам о привлечении к ответственности за участие в публичных мероприятиях было бы совершенно невозможным, если бы ежедневно сотни юристов не помогали бы отстаивать права и свободы человека в судах.

Остаются некие посредники для диалога между обществом и властями, например уполномоченные и советы по правам человека, а также иные общественные и экспертные площадки и институции. Есть возможность привлекать их внимание к ситуации со свободой собраний, а также напрямую обращаться в органы власти с требованиями решить существующие проблемы. Обращение к институциям-посредникам позволяет как минимум официально задокументировать проблему, а петиции и открытые письма делают видимым масштаб общественной поддержки того или иного предложения.

Несмотря на существенное давление со стороны властей на независимые СМИ, проблемы свободы собраний широко и детально освещаются в медиа. Роль общественного внимания и участия прессы сложно переоценить. Журналистские запросы и обращения за комментариями к представителям власти делают работу последних более прозрачной и подотчётной обществу. В условиях сужающегося пространства для диалога между властями и гражданским обществом независимые СМИ могут выступать в качестве посредников, в том числе для трансляции экспертного знания. Журналистские расследования и свидетельства с места событий позволяют с одной стороны вскрывать и фиксировать нарушения права на свободу собраний, а с другой – противостоять распространению дезинформации об акциях и их участниках и дискредитации протестов, характерной для официальных источников информации. Наконец, журналисты делают видимым и положительный опыт реализации права на свободу собраний и достигнутые благодаря этому успехи.

Огромное значение имеет распространение самых разных проявлений солидарности и поддержки людей, чьё право на свободу собраний было нарушено. Это и организация передач с едой, водой, лекарствами и другими необходимыми вещами для задержанных, и помощь с транспортом для тех, кто освобождается из отделов полиции и спецприёмников, и забота о домашних питомцах, чьи хозяева оказались под арестом, и сбор денег на оплату штрафов участников акций, на юридическую помощь и поддержку родственников фигурантов уголовных дел, и письма заключенным.

В условиях, когда государство внедряет всё новые и новые методы давления на протестующих, создаются и всё новые пути для общественной поддержки групп, оказывающихся особенно уязвимыми перед таким давлением. Это может быть организация помощи тем, для кого участие в протестах затруднено, поскольку связано с угрозой увольнения или лишения вида на жительство, давлением в семье или в образовательных учреждениях. Речь может идти как о превентивной поддержке, так и о минимизации и сглаживании негативных эффектов от конкретного преследования.

Ограничение свободы собраний направлено на уменьшение видимости протеста, а также на маргинализацию его участников. В этой связи солидаризация общества и поддержка задержанных и преследуемых за реализацию своих прав – это путь, который позволит не только уменьшить негативные эффекты, но и продвинуть позитивные изменения.

ОЛЬГА ХВОСТУНОВА

МЕДИАРЕФОРМА В РОССИИ

Executive Summary

Свобода слова в России и российская медиасистема в целом переживают тяжёлый кризис. На протяжении последних двух десятилетий государство построило мощный репрессивный аппарат, который используется для монополизации публичного поля, подавления политического дискурса и манипулирования общественным мнением при помощи пропаганды и дезинформации. Российская журналистика (за редкими исключениями) так и не стала независимым гражданским институтом, встроившись в систему власти. Общественное доверие к СМИ, рухнувшее в 1990-е, остается на низком уровне. Необходимость фундаментальной реформы медиасистемы назрела давно.

Однако медиареформа не может быть реализована без трансформации политической системы и сопутствующих институциональных реформ. Данный доклад является первым шагом к формулированию всеобъемлющей стратегии по реформированию российской медиасистемы, без которой невозможен полноценный демократический транзит. Одной из ключевых задач медиареформы является создание и развитие свободных и независимых медиа, призванных содействовать построению конкурентной и открытой к участию граждан политической системы и развитию публичной сферы, в рамках которой СМИ поставляют непредвзятую и достоверную информацию о важнейших событиях и одновременно служат площадкой для диалога власти и общества.

Эксперты предполагают три возможные сценария смены власти: «перестройка 2.0» (постепенная демократизация существующей политической системы), «конструирование с нуля» (создание государственных институтов заново после силового захвата власти, например военными, и последующего восстановления гражданского контроля) и «реформа федеративного устройства» (консолидация страны по типу унитарного государства со значительным социальным контролем). Каждый из этих сценариев открывает возможности для формирования пакета медиареформы, основные компоненты которой рассматриваются в данном докладе.

Доклад разбит на несколько частей:

Вступление определяет содержание медиареформы и её основных параметров для трёх сценариев проекта «Реформ».

Первая часть содержит краткий обзор российской медиасистемы и идентифицирует основные проблемы, которые предстоит решить на различных этапах медиареформы: это моноцентрическая модель СМИ, репрессивное законодательство, мощный аппарат государственной пропаганды, узкий сегмент независимой журналистики, недостаточный уровень профессионализма журналистов и низкий уровень медиаграмотности населения, а также коммерциализация и корпоративизация СМИ.

Вторая часть описывает подготовительный этап реформы, в ходе которого реформаторам рекомендуется определить российское понимание свободы слова и сформулировать желаемую модель будущей медиасистемы.

Третья часть посвящена первому этапу медиареформы, в задачи которого входит прекращение незаконного преследования журналистов, отмена репрессивных поправок к законодательству о СМИ, демонтаж пропагандистского аппарата и задействование ресурсов независимых СМИ.

Четвёртая часть рассказывает о втором этапе медиареформы, в ходе которого рекомендуется реализовать следующие меры: разработка новых нормативно-правовых актов, регулирующих работы СМИ, запуск общественного телевидения, запуск информационных и образовательных кампаний по повышению медиаграмотности населения, создание механизмов гражданского контроля за работой СМИ.

Пятая часть включает рекомендации долгосрочного характера: реформу Союза журналистов и журналистского образования.

В **заключении** содержатся итоги проведённого анализа и некоторые рекомендации.

Вступление: что такое медиареформа

Уровень и состояние массмедиа определяют развитие демократии.
Лех Валенса[1]

В 2021 году ежегодный «Индекс свободы в мире», публикуемый Freedom House, определил Россию как консолидированный авторитарный режим[2]. В рэнкинге глобальной свободы Россия названа «несвободной» с точки зрения политических и гражданских прав. Несвободной страна является и в рэнкинге свободы в интернете из-за существенных препятствий к доступу в интернет, ограничения контента и пользовательских прав.

На фоне репрессивной политики государства пространство свободы стремительно сужается и в российской медиасфере. В 2021 году в «Индексе свободы прессы», подготовленном экспертами «Репортёров без границ», Россия опустилась на 150 место из 180[3] (в предыдущие два года занимала 149-ю строчку рэнкинга). За последние 20 лет государство значительно усилило контроль над всеми сегментами медиарынка, и на сегодня, по некоторым оценкам, доля независимых СМИ в России по охвату аудитории составляет не более 7-8%[4], но и на них растёт давление[5].

Хотя авторитарная система в России остаётся относительно устойчивой, проект демократических реформ необходимо обсуждать и разрабатывать уже сейчас, и важное место в нём стоит отвести трансформации медиасистемы (медиареформа).

Медиареформа – достаточно новая тема в исследовательской литературе, возникшая на пересечении политической транзитологии и коммуникаций[6]. В работах по демократическим транзитам медиареформа, как правило, рассматривалась в контексте реформы правового регулирования СМИ, однако в последнее время концепция медиареформы стала расширяться и включать в себя все изменения во всей медиасистеме.

Специалисты по коммуникациям сегодня говорят о медиареформе западных систем, оказавшихся в кризисе из-за падающих доходов традиционных СМИ, сверхконцентрации медиаструктур, доминирования технологических компаний-гигантов (Google, Facebook, Twitter) и падающего общественного доверия к СМИ. У будущих российских реформаторов, таким образом, есть уникальная возможность: учесть не только ошибки первоначальной демократизации страны, но и проблемы развитых медиасистем.

Концептуально медиареформа всегда тесно связана с демократизацией[7]. Одной из ключевых задач медиареформы является создание и развитие свободных и независимых медиа, призванных содействовать построению конкурентной и открытой к участию граждан политической системы с развитой публичной сферой, в рамках которой СМИ поставляют непредвзятую, разнообразную и достоверную информацию о важнейших событиях и одновременно служат площадкой для диалога власти и общества[8]. Свободные и независимые СМИ способствуют не только политическому, но и экономическому развитию, поскольку хорошо информированные граждане могут принимать более эффективные решения.

---

1 Цит. по: Dragomir, M. *Fighting Legacy: Media Reform in Post-Communist Europe*. Atlantic Council, 2003.

2 «Свобода в мире 2021», доклад Freedom House https://freedomhouse.org/countries&/feedom-world/scores

3 «Индекс свободы прессы 2020», доклад «Репортёров без границ» https://rsf.org/fr/classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse-2021-le-journalisme-est-un-vaccin-contre-la

4 Оценка социолога Льва Гудкова в интервью с автором.

5 Сергей Сатановский, «Медуза», DOXA и другие: что стоит за преследованием журналистов в России // DeutscheWelle, 3 мая 2021 г. https://www.dw.com/ru/медуза-doxa-и-другие-что-стоит-за-преследованием-журналистов-в-россии/a-57392626

6 McChesney, R. *Strategies for Media Reform: International Perspective*. Eds. Freedman D., Obar J., Martens C., McChesney R., Fordham University Press, 2016.

7 Rozumilowicz, B. Democratic change: a theoretical perspective. *Media Reform: Democratizing the Media, Democratizing the State*, Routledge, 2002.

8 Хабермас Ю. Структурное изменение публичной сферы. Исследования относительно категории буржуазного общества. М.: «Весь мир», 2016.

Однако создание свободных и независимых СМИ не является самоцелью: медиареформа должна быть ориентирована на укрепление демократических ценностей, таких как свобода, истина, справедливость, общее благо, разнообразие и пр. Создание свободных и независимых СМИ напрямую связано с фундаментальным правом человека на свободу выражения, в основе которого лежит понимание, что жизнь не может быть полностью реализована, если у человека нет возможности выразить свои мнения, верования, интересы и открыто поделиться ими в публичном пространстве. Свободные и независимые СМИ, таким образом, выполняют двойную функцию: с одной стороны, служат публичной площадкой для важных общественных дискуссий, а с другой – информируют, развлекают и всячески обогащают человеческую жизнь.

Когда говорят о независимых СМИ, всегда возникает вопрос: независимых от кого или от чего? В классическом определении СМИ как «сторожевого пса демократии»[9] независимость противопоставляется монополии государства, в то время как свобода гарантируется благодаря конкуренции и рыночным механизмам. Однако это не всегда достаточное условие, чтобы СМИ оставались «четвёртой властью»[10]: рыночные силы также несут в себе угрозу тирании – например, через концентрацию медиаактивов или финансовую зависимость СМИ. Эти уязвимости стали особенно очевидными в последнее десятилетие на фоне развития интернета и социальных сетей. Даже в условиях формальной конкуренции и независимости от государства свобода СМИ может быть ограничена узким кругом доминирующих социальных и корпоративных групп, ущемляющих права меньшинств.

В основание российской медиареформы, таким образом, необходимо заложить такую модель свободных и независимых СМИ, в которой выполняются все три условия – отсутствие монополии государства на владение и управление медиа, конкурентная среда и инклюзивность. Параметрами такой модели будут свобода слова, разнообразие (контента, собственников, политических взглядов) и равенство (доступность информации и доступ различных групп к медиаполю).

Практические задачи медиареформы предполагают построение системы правовых, институциональных, экономических и социокультурных механизмов, гарантирующих диффузный контроль над медиа и свободный доступ к ним. Гарантами такой системы будут верховенство закона и гражданский контроль, а центральным элементом – демократическая медиаполитика (*mediapolicy*), сформированная в ходе открытого политического дискурса с участием различных общественных и политических групп.

Это значит, что фундаментальная медиареформа в России невозможна в отрыве от глобальной политической реформы. По оценке экспертов, наиболее эффективными такие реформы будут в период так называемых «критических стыков», когда открывается политическая система, появляются «окна возможностей» и условия для реальной трансформации[11].

Предполагается, что в современной России подобные «окна возможностей» могут открыться в рамках трёх сценариев перехода власти:

- «перестройка 2.0» (постепенная демократизация существующей политической системы, вызванная существенным ослаблением или уходом лидера нынешнего режима);
- «конструирование государства с нуля» (создание государственных институтов заново после силового захвата власти в результате военного переворота и последующего восстановления гражданского контроля);
- «реформа федеративного устройства» (консолидация страны по типу унитарного государства со значительным социальным контролем, происходящая в результате ослабления федерального контроля над регионами и усиления сепаратистских настроений).

Все три сценария создают условия для политических изменений и выхода на авансцену новых политических групп, что неизбежно

9 Baker, E. (1998) The media that citizens need, *University of Pennsylvania Law Review*.
10 Schultz, J. *Reviving the fourth estate: democracy, accountability, and the media*. Cambridge University Press, 1998.
11 McChesney, R. *Communication Revolution: Critical Junctures and the Future of Media*, The New Press, 2007.

приведёт к переформатированию доступов к публичному дискурсу в массмедиа. Очевидно, что в рамках двух последних сценариев объём и содержание медиареформы будут существенно ограничены параметрами политической системы, однако, как показывает опыт других стран[12], корректирование медиасистемы возможно даже в таких несовершенных условиях.

Проблемы российской медиасистемы

Сегодня в исследованиях массмедиа на смену классической классификации «четырёх теорий прессы»[13], описывающей СМИ в разных странах (авторитарная, либертарианская, советская тоталитарная теория и теория социальной ответственности), пришла концепция, предложенная Даниэлем Халлином и Паоло Манчини, которые выделяют три более современные модели СМИ: североатлантическая (либеральная), североевропейская (демократическая корпоративистская) и средиземноморская (поляризованная плюралистическая)[14]. Халлин и Манчини впоследствии расширили свою теорию, уточнив, что за пределами западного мира их классификация требует дальнейшего осмысления[15].

Хотя любая медиамодель формируется в условиях, уникальных для конкретной страны, на этот процесс влияют общие факторы: государство, рынок и гражданское общество[16], политика, экономика и технологии[17], а также культура и традиции[18]. В этом смысле западные лекала могут быть использованы реформаторами в качестве ориентиров при разработке желаемой медиамодели для России – например, в рамках сценария «перестройка 2.0».

В качестве ориентиров для реформирования российской медиасистемы в условиях других сценариев смены власти («конструирование государства с нуля», «реформа федеративного устройства») реформаторам пригодится опыт таких стран, как Португалия, Чили, Аргентина, Мьянма, Филиппины и т.п., в разное время и с разной степенью успешности (или её отсутствия) переживших транзит от авторитарной системы к более демократической.

Что сегодня представляет собой российская медиасистема? Большинство исследователей отмечают её двойственный характер (дуализм)[19]: сочетание этатистской медиаполитики с коммерциализацией и корпоративизацией медиаотрасли. Параллельно с усилением контроля над СМИ государство активно поощряет развитие коммерческого сегмента – расширения неполитического, развлекательного контента с уклоном в таблоидизацию.

В российскую медиамодель также «зашиты» политические особенности постсоветского пространства – подчинённость журналистики интересам государства (**патернализм**), существование исторически сложившихся формальных и неформальных связей между политической элитой и журналистами (**клиентелизм**), слабый опыт экономической состоятельности медиабизнеса, а

12 Lisa Bronstein. Impunity, Inclusion, and Implementation. Media Reform Challenges in Thailand, Myanmar, and the Philippines. In: *Strategies for Media Reform. International Perspectives*.

13 Сиберт Ф., Шрамм У., Питерсон Т. Четыре теории прессы. М.: Вагриус, 1998.

14 Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, 2004.

15 Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, 2012.

16 Nordenstreng, K., Vartanova E., Zassoursky Y. (eds.) Russian Media Challenge (2nd edition), Helsinki: Kikimora Publications, 2002.

17 McQuail D., *McQuail's Mass Communication Theory* (5th ed.), London: Sage, 2005.

18 Curran, J., Seaton, J. Power without Responsibility: The Press and Broadcasting in Britain (5th edition). London, Routledge, 1997.

19 Vartanova E. The Russian media model in the context of post-Soviet dynamics. In: Hallin, D., Mancini, P. *Comparing Media Systems beyond the Western World*. Cambridge University Press, 2012; Lehtisaari, K., Miazhevich G. (2019): Introduction: the Russian media system at a crossroads, *Russian Journal of Communication*.

также терпимость общества к использованию государством СМИ как инструмента политики[20] и пропаганды.

Что обусловило именно такую конфигурацию российской медиамодели? Если на Западе развитие свободных и независимых СМИ происходило в ходе индустриальной революции, урбанизации, растущей грамотности населения и политического участия, то в России условия были совершенно иными. С момента запуска первой печатной газеты «Ведомости» Петром I российские СМИ находились под контролем государства – сначала служили инструментом для коммуникации элиты, затем рупором советской, а теперь и российской пропаганды. На протяжении своей 300-летней истории российская медиасистема испытала лишь краткие периоды демократизации и отсутствия цензуры.

Принятый в 1991 году закон о СМИ РФ отменил цензуру и разрешил создание частных медиакомпаний, однако свобода слова (как и гласность до неё) была передана «сверху» – обществу не пришлось за неё бороться и, как следствие, по-настоящему оценить её значение. В начале 1990-х, когда произошло открытие политической системы, сложилась особая ситуация: со стороны общества существовал спрос на свободную и независимую прессу, а государство больше не стремилось к идеологическому доминированию и могло позволить себе распределять прямые и косвенные субсидии медиаорганизациям в зависимости от их лояльности. Тем не менее этот период исследователи называют самым свободным в истории российской медиасистемы[21]. Свобода оказалась быстротечной: начало демократических реформ сопровождалось экономическим кризисом, фрагментацией общества, разрушением системы ценностей, что привело к глубокому упадку российской журналистики.

На фоне экономической несостоятельности государства привыкшие полагаться на государственную поддержку СМИ выживали, как могли. Переход к рынку был ознаменован бумом коммерческого контента, что привело к расцвету «джинсы», «компромата» и «заказухи»; борьба за власть и политическое влияние вылилась в информационные войны с участием новых собственников СМИ. В результате всех этих процессов российские массмедиа по сути утратили общественное доверие, которым они пользовались в советский период и первые годы после него, а российская журналистика стала всё чаще ассоциироваться со «второй древнейшей» профессией[22].

Поскольку демократические реформы в России проходили по типу «стихийной трансформации» в условиях раскола элит и отсутствия реальных демократических сил[23], к середине 1990-х в стране начался демократический откат. При пассивном согласии общества государство вновь взяло на себя функцию партийного строительства, а роль политических партий была перенята телевидением, ставшим основным инструментом мобилизации избирателей[24]. Не имея традиций гражданского общества, россияне продолжили воспринимать СМИ как часть структуры власти, а себя – подчинёнными этой структуре: не агентами влияния на СМИ, а лишь потребителями медиаконтента. Восприятие власти как сакральной силы, выступающей гарантом самого существования нации и общества, глубоко укоренено в российском массовом сознании и отражено в политической и медиакультуре[25].

К концу 1990-х период информационных войн в целом завершился: в России сложились влиятельные финансово-промышленные группы, сконцентрировавшие в своих руках ключевые медиаактивы. Падение популярности реформаторов в обществе привело к сворачиванию демократического транзита и росту влияния консервативных групп. Логичным результатом этих процессов стал приход к власти в 2000 году Владимира Путина, запустившего масштабный процесс консолидации власти. Намерения групп, чьи интересы выражал Путин, уже прослеживались в доктрине информационной безопасности (сентябрь 2000-го), связавшей

20 Vartanova, 2012.

21 Roudakova, N. (2017) *Losing Pravda: Ethics and The Press in Post-Truth Russia*. Cambridge University Press.

22 Там же.

23 Реснянская Л.Л. Лабиринты демократизации / СМИ в меняющейся России. Коллективная монография. М., Аспект-пресс, 2010.

24 Oates, S. (2006) *Television, Democracy, and Elections in Russia*. Routledge.

25 Vartanova, 2012.

информационную политику – и СМИ как её инструмента – с национальной безопасностью и защитой интересов государства.

На тот момент российский медиарынок был серьёзно коммерциализирован и поделён между крупными собственниками. Не будучи в полной мере свободным, он ещё не был полностью монополизирован государством, что позволило развиться сегменту качественной независимой журналистики. Ситуация стала быстро меняться в первые годы президентства Путина, начавшего последовательно «зачищать» политическое пространство и публичное поле. Атака 2001 года на НТВ, на тот момент лучшую независимую телекомпанию России, послала сигнал остальным СМИ о том, как выстраивать отношения с властью и освещать её деятельность. К концу первого президентского срока Путина государственные структуры взяли под контроль (управленческий или финансовый) более 70% электронных СМИ, 80% региональной прессы и 20% общефедеральных изданий[26].

Курс на авторитаризм привёл к сужению политического дискурса в СМИ: многие издания и телеканалы стали обходить политически чувствительные проблемы в своей работе, сосредоточившись на более безопасных темах. Несмотря на отсутствие официальной цензуры, в работу российских СМИ вернулась самоцензура. Под давлением государства произошла деполитизация журналистики, политический дискурс превратился в «язык власти», развлекательный контент стал доминирующим, осмысленные дискуссии о реальных проблемах общества оказались маргинализированы.

Власть разработала целый набор инструментов давления на СМИ: репрессивные законы и регулирование, правовые санкции (иски о клевете и защите чести и достоинства), выкуп медиаактивов или введение в управление лояльных государству руководителей. При этом рынок рекламы и развлекательный сегмент российских СМИ, активно поощряемые государством, росли и процветали на протяжении всех 2000-х[27].

Массовые протесты 2011-2012 годов и особенно российская аннексия Крыма 2014 года стали переломными точками для политической системы и, как следствие, для медиасистемы. К тенденциям по огосударствлению СМИ добавилось создание мощного пропагандистского аппарата, чья работа была направлена не только на внутреннюю, но и на внешнюю аудиторию. Отличительными чертами 2010-х стали: резкое ужесточение законодательного регулирования СМИ (с 2012 года принято около 20 репрессивных федеральных законов, касающихся работы медиа), атаки на оставшиеся независимые медиа, усиление пропагандистских и дезинформационных кампаний, которые стали проводиться не только подконтрольными государству СМИ, но и «прокси»-силами, действующими в интересах государства. После протестов 2011-2012 годов, в организации которых важную роль сыграли соцсети, также усилились попытки государства взять под контроль российский интернет, куда с начала 2000-х смещалась свобода слова. Однако пока эти попытки пока носят догоняющий характер[28].

Несмотря на негативные тенденции последних десятилетий, российские СМИ прошли через серьёзную эволюцию, адаптировавшись к современным рыночным условиям и технологическим вызовам. Вопреки растущему давлению государства в журналистике – прежде всего в независимом сегменте – сложились высокие профессиональные стандарты, а в последние годы даже наблюдается бум качественной расследовательской журналистики[29]. Благодаря интернету и соцсетям в России, как и на Западе, развиваются гражданская журналистика и сетевой активизм.

---

26 Флориана Фоссато, Медиаландшафт: 1991–2003 // Отечественные записки, № 4 (13) 2003 https://strana-oz.ru/2003/4/medialandshaft-1991-2003

27 Hallin and Mancini, 2004.

28 Диана Россоховатская, Ольга Хвостунова. Зачем нужен «суверенный рунет» / Институт современной России, 13 июля 2019 г. URL: https://imrussia.org/ru/аналитика/3027-зачем-нужен-«суверенный-рунет»

29 «Российская расследовательская журналистика в условиях перехода от авторитаризма к диктатуре», онлайн-конференция Фонда Бориса Немцова за свободу и Фонда демократического развития https://nemtsovfund.org/2021/04/rossijskaya-rassledovatelskaya-zhurnalistika-v-usloviyah-perehoda-ot-avtoritarizma-k-diktature/

Подготовка к медиареформе

Исследователи выделяют четыре этапа медиареформ в рамках демократического транзита[30]: **предварительная подготовка, первичный транзит, вторичный транзит** и **зрелый период**. Практика показывает, что на любом из этих этапов может произойти откат к авторитаризму и что ни одна страна не прошла транзит гладко и безболезненно. Реформаторам необходимо быть готовыми к тому, что эти этапы придётся проходить не один раз в рамках всех трёх сценариев транзита власти.

Предварительная подготовка

Эффективная реформа нуждается в тщательной подготовке, в рамках которой будет проведён анализ ошибок прошлого транзита, опыта транзита в других постсоветских и авторитарных системах, а также произойдёт рефлексия в отношении существующих структурных проблем российской медиасистемы. В идеале эти процессы должны проходить в ходе открытой дискуссии с участием независимых экспертов, представителей медиасообщества и заинтересованных групп гражданского общества. В реальных условиях российской действительности осмысление должно начаться на уровне независимого экспертного дискурса, учитывающего взаимосвязь между политической системой и медиасистемой.

Анализ сложившейся российской медиасистемы выявил следующие проблемы:

- моноцентрическая модель СМИ;
- репрессивное законодательство и регулирование;
- мощный пропагандистский аппарат;
- узкий сегмент независимой качественной журналистики;
- коммерциализация и корпоративизация;
- недостаточный уровень профессионализма и журналистской этики;
- низкий уровень медиаграмотности населения и низкий уровень общественного доверия к СМИ[31].

План медиареформы, в ходе которой решаются все эти проблемы, может служить идеалом, на который будут ориентироваться реформаторы при разработке конкретных шагов в рамках трёх рассматриваемых сценариев транзита. Представляется, что приоритетами для всех сценариев станут: либерализация репрессивного законодательства и регулирования СМИ, реформирование пропагандистского аппарата, созданного для продвижения интересов существующего режима, и либерализация моноцентрической модели СМИ (например, через приватизацию крупных государственных активов). Другие проблемы российской медиасистемы могут быть решены в долгосрочной перспективе, если первоначальные этапы демократизации пройдут успешно.

Опыт медиареформ в других постсоветских странах

В ходе демократического транзита 1990-х медиареформы на постсоветском пространстве проходили, как правило, в два этапа: сначала формальная отмена цензуры и провозглашение свободы слова, а затем открытие публичного поля для разнообразных представителей общества[32]. Центральным элементом медиареформы было принятие демократического законодательства и регулирования в сфере СМИ. Предполагалось, что рыночные механизмы и «правильные» законы приведут реформируемые СМИ в соответствие с демократическими стандартами.

Однако вскоре стало очевидно, что в большинстве постсоветских стран регулирование

30 Rustow D. (1970), Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 1970; O'Donnell et al. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, 1986; Linz J. and Stepan, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*.

31 Наталья Налитова. Как россияне относятся к журналистам // «Журналист», 24 октября 2018 г. https://jrnlst.ru/research2018

32 ZrinjkaPeruško (2014). Great expectations: On experiences with media reform in post-socialist Europe (and some unexpected outcomes). *Central European Journal of Communication*, Issue 3, pp. 241-252.

СМИ оказалось имитационным[33]: законодательство зачастую было напрямую заимствовано (иногда просто при помощи перевода) из развитых демократий, где сложились свои медиамодели. Подобные заимствования не учитывали особенности национальной политической культуры, сложившихся структур власти и их взаимоотношений со СМИ, слабого и пассивного гражданского общества и индивидуального исторического контекста каждой страны. Как показывает анализ результатов этих медиареформ, наибольшего успеха они достигли в тех случаях, когда повестка дня и план реформы разрабатывался при участии представители гражданского общества, журналистов и исследователей (например, в конце 1990-х в Хорватии)[34]. Когда медиареформа проводилась сверху, её результаты всегда оказывались хуже. Реформаторам необходимо учесть этих ошибки при разработке плана российской медиареформы.

Опыт медиареформы в странах, переживших военный переворот

Исследования государственных переворотов за последние десятилетия показывают, что демократизация в странах, где это произошло, возможна в тех случаях, если организаторы переворота стремятся к открытию экономики (в том числе для снятия международных санкций) и большей легитимности, которая может ассоциироваться со свободными и честными выборами[35]. Оптимальным с точки зрения демократизации считается сценарий бескровного военного переворота, произошедшего в Португалии в 1974 году («революция гвоздик»). Положив конец автократическому правлению режима Антониу ди Салазара, подпольная армейская организация «Движение капитанов» установила временное военное правление, запустив политический транзит, в результате которого власть в течение двух лет перешла к политическим партиям. Статистически сегодня, после окончании холодной войны, вероятность развития событий по португальскому сценарию стала несколько выше (глобализация и международное давление становятся ключевыми факторами), но любой переворот несёт огромные риски для политической системы[36].

Даже в рамках «желательного» португальского сценария военный переворот приводит к опасному противоборству политических сил, ищущих легитимации, и исход этой борьбы не всегда очевиден. Благодаря группе сторонников плюралистической концепции СМИ, противостоявшей наследникам прежнего режима и защитникам радикальных левых идей, поддерживавших сохранение цензуры, в 1975 году в Португалии был принят «Закон прессы», гарантировавший свободу слова вне цензуры. Через год свобода слова была также закреплена в новой конституции Португалии[37].

Опыт стран Латинской Америки, переживших серию военных переворотов в 1970-1990-е годы, в полной мере демонстрирует риски силовой смены власти. Так, в Аргентине военный переворот 1976 года, свергнувший президента Исабель Перон, привёл к семилетнему правлению военной хунты, сопровождавшемуся политическими репрессиями, в ходе которых похищенными или пропавшими без вести оказались до 30 тыс. человек[38]. В Чили военная диктатура под руководством Аугусто Пиночета, свергнувшего левое правительство Сальвадора Альенде, просуществовала с 1973-го по 1990 год; в Уругвае военно-гражданский режим действовал с 1973-го по 1985 год. Помимо политических репрессий, запрета политических партий, убийств оппонентов, характерной чертой этих режимов была также мощное подавление свободы слова и выражения. Тем не менее военные диктатуры оказались несостоятельными, и в этих странах сегодня идёт процесс демократизации – медленно

33 Splichal S. (1994). *Media beyond Socialism: Theory and Practice in East-Central Europe*. Boulder: WestviewPress.
34 Peruško, 2014.
35 ClaytonThyne, Jonathan Powel (2016), Coup d'état or Coup d'Autocracy? How Coups Impact Democratization, 1950–2008, *Foreign Policy Analysis*, 12, 192–213.
36 Nikolay Marinov, Hein Goemans (2013). Coups and Democracy. *British Journal of Political Science*, Volume 44, Issue 4.
37 Helena Sousa. The Liberalisation of Media and Communications in Portugal in Syrett, Stephen (Coord.), *Contemporary Portugal, Dimensions of economic and political change*, Hampshire (UH) & Burlington (USA), Ashgate.
38 Sebastián Martín Valdez (2017) Human rights acts. Media Reform and Politics in Argentina. PhD thesis, Western Sydney University.

и с переменным успехом. В Чили, например, закон о СМИ, отменивший остатки военной диктатуры, был принят только в 2001 году и до сих пор содержит проблематичные статьи (о клевете и диффамации), ограничивающие работу журналистов. В Аргентине закон, регулирующий работу национального телерадиовещания, был принят ещё позже – в 2009-м, заменив собой версию 1980 года, разработанную в разгар правления хунты.

Основными достижениями медиареформ в этих странах стало законодательное закрепление свободы слова и создание относительно плюралистичной медиасистемы. Проблемами транзита от военной диктатуры к демократии остаются политический популизм и высокая концентрация медиарынка[39].

Первые шаги

На предварительном этапе реформаторам необходимо создать **рабочую группу**, в состав которой войдут исследователи СМИ, независимые журналисты, представители гражданского общества и групп по защите прав журналистов, специалисты в области медиареформы, а также собственники СМИ. Задачей рабочей группы станет разработка смысловых блоков медиареформы с учётом особенностей российской медиамодели, предыдущего опыта транзита в России и других странах, а также соответствующего политического сценария смены власти. В идеале медиареформа должна опираться на широкий подход, ориентированный на трансформацию всей медиасистемы, а не только законодательства в сфере СМИ, однако в реальных условиях транзита власти следует использовать модульный подход, куда войдут наиболее оптимальные компоненты реформы, реализация которых возможна в данный момент.

В качестве первых шагов рабочей группы предлагается:

- ответить на смыслообразующий вопрос о российском понимании свободы слова и сформулировать желаемую модель будущей медиасистемы;
- провести инвентаризацию активов и параметров работы российской медиасистемы (региональные и федеральные СМИ, система собственности, законодательство и регулирование, профессиональные объединения и т.п.);
- отдельное внимание стоит уделить независимому сегменту СМИ, привлечь его представителей к обсуждению плана реформы, заручиться их поддержкой на случай открытия политической системы;
- сформулировать задачи, которые необходимо решить на различных этапах реформы.

Основополагающим вопросом, требующим серьезного обсуждения на подготовительном этапе реформы, должен стать вопрос о свободе слова и её определении в российских условиях.

Право на свободу слова признаётся статьёй 19 Всеобщей декларации прав человека, статьёй 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьёй 29 Конституции РФ. Несмотря на формальное признание этого права в России, свобода слова здесь не является предметом широких общественных дискуссий: право давать ей определение закрепило за собой государство[40].

Очевидно, что свобода слова не может быть абсолютной – она ограничивается существованием современного человека в рамках цивилизованного общества, члены которого также обладают правами и свободами, а также определённой ответственностью. Ограничения касаются, например, таких аспектов, как право на частную жизнь, клевета, непристойное поведение, порнография, разжигание вражды, призывы к насилию, свержению власти, коммерческая и государственная тайна, общественная безопасность и т.п.

Классическим критерием, определяющим соотношение свободы и ограничительных факторов в демократических обществах, выступает так называемый «принцип вреда», предложенный Джоном Стюартом Миллем в эссе «О свободе» (1859):

39 Katherine Reilly (2012). Latin America: Is media reform enough? *MediaDevelopment*. 3&4/2012.

40 На Петербургском форуме обсудят проблемы цензуры и свободы слова в интернете // Sputnik, 31 мая 2021 г. https://sputnik.by/society/20210531/1047760441/Na-Peterburgskom-forume-obsudyat-problemy-tsenzury-i-svobody-slova-v-internete.html

«Принцип этот заключается в том, что люди, индивидуально или коллективно, могут справедливо вмешиваться в действия индивидуума только ради самосохранения, что каждый член цивилизованного общества только в таком случае может быть справедливо подвергнут какому-нибудь принуждению, если это нужно для того, чтобы предупредить с его стороны такие действия, которые вредны для других людей, – личное же благо самого индивидуума, физическое или нравственное, не составляет достаточного основания для какого бы то ни было вмешательства в его действие»[41].

Свобода слова существует в рамках правовой системы конкретной страны. Так, расширительная трактовка свободы слова в США[42] обусловлена историей и особенностями политико-правовой американской системы и поэтому отличается от более консервативного подхода в европейских странах, не говоря о развивающихся странах и авторитарных режимах[43].

При выработке российского толкования свободы слова реформаторам стоит учесть правовые, политические и социальные факторы, влияющие на то, как свободу слова оценивает российское общество. Так, по данным опроса «Левада-центра» 2019 года, 58% россиян назвали свободу слова среди наиболее важных прав и свобод человека, в то время как в 2017 году таковых было всего 34%[44]. По оценке политологов, запрос на политические свободы и права в стране растёт с 2014 года[45].

При выборе новой медиамодели реформатором необходимо учесть опыт ошибок раннего транзита – попыток заимствовать или имитировать западные образцы, навязать обществу реформы «сверху». Оптимальным будет консенсусное решение о желаемой медиамодели, достигнутое в ходе открытой дискуссии между различными представителями рабочей группы по медиареформе. Особое внимание стоит уделить таким параметрам, как объём влияния государства на развитие СМИ (в том числе через субсидии), медиаполитика и законодательное регулирование (в том числе для предотвращения концентрации медиаактивов), акцентирование двойной роли СМИ – как демократического института и как бизнеса. Обсуждение и разработка будущей медиамодели должно напрямую соприкасаться с формулированием политической реформы и выбором наиболее подходящей политической модели для России.

Как показывают исследования медиареформ в различных странах, важную роль в их успешной реализации играют группы медиаактивистов, выступающих в защиту свободы слова. Просвещая и информируя общество о его правах, они вовлекают больше людей в дискуссию, способствуя развитию гражданского сознания и создавая базу для будущей общественной поддержки реформ[46].

Без глубокого осмысления концептуальных вопросов и активной дискуссии с участием общества медиареформа может снова оказаться неэффективной. Отрефлексированный и комплексный проект реформ, созданный на консенсусной основе, позволит реформаторам адаптировать его модуль к соответствующим условиям, когда в российской политической системе откроется «окно возможностей».

В этот момент можно начать общественный «дискурс перемен»[47], в рамках которого реформаторам рекомендуется:

- идентифицировать и рекрутировать потенциальных единомышленников внутри режима, заручившись их поддержкой для проведения реформы;
- вовлечь представителей режима в

41 Джон Стюарт Милль. О Свободе: Антология мировой либеральной мысли (I половины XX века). М.: Прогресс-Традиция, 2000 https://old.inliberty.ru/library/491-o-svobode

42 Abrams, F. *The Soul of the First Amendment*, Yale University Press, 2017.

43 Wike, R., Simmons, K. Global Support for Principle of Free Expression, but Opposition to Some Forms of Speech Americans Especially Likely to Embrace Individual Liberties, Pew Research, 2015 https://www.pewresearch.org/global/2015/11/18/global-support-for-principle-of-free-expression-but-opposition-to-some-forms-of-speech/

44 Права человека / Левада-центр, 20 ноября 2019 г. https://www.levada.ru/2019/11/20/prava-cheloveka/

45 «Там что-то такое зреет». Почему россияне стали больше ценить свободу слова? // «Би-би-си», 20 ноября 2019 https://www.bbc.com/russian/features-50488414 и https://www.kommersant.ru/doc/3006565

46 McChesney, 2016; Rozumilowicz, 2002.

47 Rozumilowicz, 2002.

критическую дискуссию о реальных проблемах общества;

- убедить режим признать «несистемную» оппозицию;
- обеспечить оппозицию необходимыми информационными ресурсами для выражения и распространения её идей;
- заручиться поддержкой зарубежных медиаресурсов (в том числе русскоязычных, действующих за рубежом) для расширения поля дискуссии.

Первый этап медиареформы

Условием **первичного транзита** является передача правящим режимом власти в руки оппозиции (полностью или частично). В рамках трёх предложенных сценариев этот процесс может проходить в разных формах:

1. между режимом и оппозицией достигнута формальная договорённость о возможности передачи власти (например, через свободные и честные выборы);
2. договорённость достигнута при помощи третьих сил (например, при участии международного посредника);
3. передача власти происходит революционным путем.

Вне зависимости от формы передачи власти в перечень основных задач первичного транзита предлагается включить: прекращение незаконного преследования журналистов, отмену репрессивных поправок к законодательству о СМИ, демонтаж пропагандистского аппарата, задействование ресурсов независимых СМИ. Этот этап напрямую связан и должен быть синхронизирован с другими институциональными реформами, особенно в части законотворческой работы. Все эти задачи выполнимы в рамках всех трёх предложенных сценариев транзита.

Для реализации первичного транзита реформаторам следует создать **общественную комиссию по медиареформе** (возможно, на базе существующей рабочей группы), в которую войдут авторитетные специалисты в области СМИ (в частности медиаправа, медиаэкономики, пропаганды), а также независимые профессиональные журналисты из общефедеральных и региональных СМИ и представители гражданского общества. Им предстоит ответить на ряд ключевых вопросов, касающихся масштаба и радикальности реформы на данном этапе (с учётом конкретного сценария транзита), и выработать чёткие правовые и экономические механизмы для демонополизации и деконцентрации медиасистемы, закрытия или приостановки пропагандистских СМИ, увольнения одиозных медиафигур[48] и т.п. Прозрачность и универсальность этих механизмов будут способствовать принятию медиареформы в обществе.

Здесь реформаторам может пригодиться опыт США, где в 1947 году для анализа состояния американской медиасистемы была создана общественная комиссия по свободе прессы (комиссия Хатчинса). В своём докладе «Свободная и ответственная пресса» комиссия сформулировала пять критериев оценки работы СМИ[49]. Свободные и ответственные СМИ должны:

- давать «правдивый, полный и разумный отчёт» о событиях дня в контексте, объясняющем их значение;
- служить «форумом для обмена комментариями и критикой»;
- создавать «репрезентативную картину основ-

48 См. Вера Челищева. Пороки в своем отечестве // «Новая газета», 13 мая 2021 г. https://novayagazeta.ru/articles/2021/05/13/poroki-v-svoem-otechestve; а также: Сергей Ежов. 13 друзей Путина. Сколько зарабатывают самые известные пропагандисты российского ТВ // TheInsider, 23 сентября 2020 г. https://theins.ru/politika/235089

49 The Commission On Freedom Of The Press: A Free And Responsible Press, 1947 https://archive.org/details/freeandresponsib029216mbp

ных общественных групп»;

- «представлять и прояснять цели и ценности общества»;
- обеспечивать «полный доступ к важной информации дня», обеспечить право граждан быть информированными.

Комиссия также отдельно выделила задачи СМИ как политического субъекта – служить «сторожевым псом» власти и информировать и просвещать граждан таким образом, чтобы они были способны на самоуправление. Сегодня к этому списку можно добавить задачу по обеспечению политического плюрализма и инклюзивности публичного дискурса.

Российская общественная комиссия по медиареформе может модифицировать и дополнить эти рекомендации с учётом национальных реалий и наиболее острых вызовов, стоящих перед СМИ на момент открытия политической системы.

Ниже приводятся возможные практические шаги первого этапа медиареформы.

1. Прекращение преследований журналистов за профессиональную деятельность

В условиях российского консолидирующегося авторитаризма давление государства на журналистов постоянно растёт. По данным РБК, с 1997 года в России были возбуждены уголовные дела против как минимум 74 журналистов, реальные тюремные сроки за этот период получил 21 сотрудник СМИ. При этом только в прошлом году расследовались или слушались в суде дела 15 работников СМИ[50].

После массовых протестов в поддержку Алексея Навального в начале 2021 года многие журналисты, выполнявшие профессиональную работу, оказались в числе задержанных или получили административные аресты[51]. По данным Центра защиты права СМИ, только в 2021 году эксперты организации рассмотрели 72 судебных дела в отношении медиаработников, приняли участие в 42 судебных заседаниях и провели 1796 консультаций по медиаправу, из которых около 20% касались исков по диффамации, 7,6% – контроля Роскомнадзора в области СМИ и интернета, 5,5% – защиты частной жизни и персональных данных, 3,2% – дел об экстремизме.

Реформаторам необходимо положить конец незаконному преследованию журналистов: добиться пересмотра и прекращения уголовных и административных дел против них, освобождения тех, кто находится в заключении или под арестом, выплаты компенсаций пострадавшим от репрессивного судопроизводства.

2. Отмена репрессивных законов, регулирующих работу СМИ

За последние 20 лет в законодательство, касающееся работы СМИ, было внесено множество ужесточающих поправок (об этом принято 20 федеральных законов), значительно затруднивших работу журналистов в целом, но особенно – независимых журналистов. Ниже приводится первичный список законов, рекомендуемых к отмене или пересмотру по итогам независимой экспертной оценки[52]. Этот этап реформы должен быть согласован с другими политическими реформами.

Свобода выражения

- Статья 128 УК 2012 года «Клевета» и Федеральный закон N 538-ФЗ 2020 года, вносящий поправки в эту статью, предусматривающие тюремные сроки за клевету в интернете.
- Федеральный закон № 139-ФЗ 2012 года «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные

50 Дада Линделл, Маргарита Алехина, Юлия Сапронова, Анастасия Антипова. За что в России преследуют журналистов // РБК, 27 июля 2020 г. https://www.rbc.ru/newspaper/2020/07/27/5f16ea649a794744d5fc0870

51 Константин Гликин, Максим Иванов. Преследования журналистов в связи с массовыми акциями призваны их припугнуть // «Ведомости», 4 февраля 2021 г. https://www.vedomosti.ru/society/articles/2021/02/04/856729-presledovaniya-zhurnalistov

52 В качестве простого технического шага можно вернуть в текст Закона о СМИ оригинальную версию 1991 году статьи 4 («О недопустимости злоупотребления свободой слова»). Это позволяет привести правовое регулирование журналистской деятельности в соответствие со статьей 10 («Свобода выражения мнения») Европейской конвенции о правах человека, а также лишает государство репрессивных инструментов для преследований журналистов (и граждан в целом) за мыслепреступления, например для уголовного преследования за статьи и записи в социальных сетях.

законодательные акты Российской Федерации».

- Закон о запрете «гей-пропаганды», или Федеральный закон N 135-ФЗ 2013 года «О внесении изменений в статью 5 ФЗ “О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию” и отдельные законодательные акты РФ в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей».
- Поправки 2013 года в статью 148 УК «Нарушение права на свободу совести и вероисповеданий», вводящие уголовную ответственность за оскорбление религиозных чувств верующих.
- Федеральный закон N 101-ФЗ 2014 года, вносящий поправки в закон «О государственном языке Российской Федерации» и другие законодательные акты в связи с «совершенствованием правового регулирования в сфере использования русского языка», запрещающие использование ненормативной лексики в СМИ.

Регулирование работы СМИ и журналистов

- Федеральный закон N 305-ФЗ 2014 года, вносящий поправки в закон о СМИ, согласно которым доля иностранного капитала в российских СМИ должна быть снижена с 50% до 20%.
- Федеральный закон N 464-ФЗ 2015 года, вносящий поправки в закон о СМИ и КоАП, которые обязывают СМИ сообщать в Роскомнадзор о любом финансировании из иностранных источников.
- Закон о СМИ-«иностранных агентах», или Федеральный закон № 327-ФЗ 2017 года, вносящий поправки в законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О СМИ».
- Закон о запрете «фейковых новостей», или Федеральный закон N 31-ФЗ 2019 года, вносящий поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- Закон об ответственности за оскорбление власти и госсимволов, или Федеральный закон N 30-ФЗ 2019 года, вносящий поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- Закон об «иноагентах» — физических лицах, или Федеральный закон N 426-ФЗ 2019 года, вносящий поправки к законам «О СМИ» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Экстремизм

- Федеральный закон N 114-ФЗ 2002 года «О противодействии экстремистской деятельности».
- Статья 205.2 УК 2006 года «Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма».
- Федеральный закон N 153-ФЗ 2006 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ “О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма” и “О противодействии терроризму”».
- Статья 280.1 УК 2013 года «Публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации».
- Статья 354.1 УК 2014 года «Реабилитация нацизма».
- «Пакет Яровой»[53], или Федеральный закон N 375-ФЗ 2017 года, вносящий поправки к УК и УПК о дополнительных мерах противодействия терроризму и обеспечению общественного порядка.

Контроль над интернетом

- «Закон Лугового» (о досудебной блокировке сайтов)[54], или Федеральный закон N 398-ФЗ 2013 года о внесении поправок в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

53 «Пакет Яровой» принят. И это очень плохо // Meduza, 24 июня 2016 г. https://meduza.io/feature/2016/06/24/paket-yarovoy-prinyat-i-eto-ochen-ploho

54 Закон о досудебной блокировке сайтов рассмотрят в рекордные сроки // Lenta.ru, 16 декабря 2013 г. https://lenta.ru/news/2013/12/16/nosites/

- «Закон о блогерах» (об обязательной регистрации в Роскомнадзоре), или Федеральный закон N 97-ФЗ 2014 года, предусматривающий поправки к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другим законодательным актам.
- Закон о хранении персональные данных россиян на серверах в России, или Федеральный закон N 242-ФЗ 2014, вносящий изменения в ряд законодательных актов в отношении «обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях».
- Закон о новостных агрегаторах (о проверке достоверности информации), или Федеральный закон N 208-ФЗ 2016 года, вносящий поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и КоАП.
- Закон о запрете VPN-сервисов и анонимайзеров», или Федеральный закон N 276-ФЗ 2017 года, вносящий поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; а также закон о штрафах за нарушение закона об анонимайзерах, или Федеральный закон N 155-ФЗ 2018 года, устанавливающий административную ответственность за неисполнение обязанностей оператором поисковой системы.
- Закон об обязательной идентификации пользователей мессенджеров, или Федеральный закон N 241-ФЗ 2017 года, вносящий поправки в закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
- Закон о «суверенном Рунете», или Федеральный закон N 90-ФЗ 2019 года, вносящий поправки к законам «О связи» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

3. Демонтаж пропагандистского аппарата

Необходимым шагом медиареформы является демонтаж системы пропаганды и дезинформации, построенной действующим режимом – приостановка или полное закрытие телеканалов и изданий, служащих инструментами по защите интересов режима и манипулированию общественным мнением. Для реализации этого шага пригодятся результаты инвентаризации, сделанной на предварительном этапе реформы.

В рамках сценария «перестройка 2.0» реалистичными задачами на первых этапах медиареформы могут стать перепрофилирование пропагандистского аппарата для создания более комплексной и плюралистичной новостной повестки и разработка условий для рационального ограничения государственного участия в медиарынке (например, правительству может принадлежать один телеканал, одно информационное агентство и одно печатное издание), что позволит частично демонополизировать медиасистему. В сценарии «конструирование с нуля», предполагающем полное переформатирование политического поля и, как следствие, медиасистемы в ходе силовой смены власти, возможности для медиареформы будут значительно шире, в то время как для сценария «реформа федеративного устройства» глубина реформы пропагандистского аппарата будет меньше. Используя модульный подход, реформаторы могут собрать ту конструкцию реформы, которая наиболее чётко соответствует политическим реалиям того или иного сценария.

Ниже приводятся первичные данные об информационных ресурсах государства, которые могут послужить отправной точкой для дальнейшей разработки этого этапа реформы.

Органы власти

Ключевыми ориентирами для реформаторов в этом сегменте будут: снижение государственного участия в регулировании работы СМИ и медиаотрасли в целом, сокращение контролирующих и надзорных функций различных ведомств. Ниже перечислены основные ведомства и государственные органы, формирующие и регулирующие российскую медиаполитику, чья работа может быть существенно пересмотрена (смена руководства, закрытие или глубокое реформирование)[55].

55 Интерес для реформаторов может представлять опыт Польши, где исследователи также отмечают наличие

- Администрация президента РФ: ответственным за информационную политику является первый заместитель администрации президента Алексей Громов; а также: управление по внутренней политике; управление по общественным связям и коммуникациям; управление по общественным проектам; управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи.
- Минцифры (Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций): отвечает за государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сферах информационных технологий, электросвязи и почтовой связи, массовых коммуникаций и СМИ, в том числе электронных (интернет, телерадиовещание и новые технологии), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных.
- Роскомнадзор (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций): отвечает за контроль и надзор за исполнением государственной политики в вышеперечисленных областях, в том числе отвечает за выдачу лицензий СМИ, радиочастот (наряду с Минобороны и ФСО), регулирует работу интернета и пр.
- Госдума: комитет по информационной политике, информационным технологиям и связи, комиссия по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.
- Совет Федерации: временная комиссия по информационной политике и взаимодействию со средствами массовой информации, временная комиссия по законодательному регулированию вопросов кибербезопасности, развития и использования цифровых технологий, временная комиссия по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ.

Медиаактивы

Учитывая традиции сильного участия государства в медиасистеме, общее огосударствление СМИ, а также усилия правящего режима по строительству государственной пропагандистской машины, реформа этого столпа пропаганды несёт в себе множество вызовов и требует комплексного подхода. Реформаторам стоит уделить особое внимание инвентаризации российских медиаактивов на подготовительном этапе и выделении тех, которые подлежат или не подлежат реформированию.

Ниже предлагаются возможные категории:

- государственные активы, созданные исключительно с целью пропаганды и подлежащие приостановке или полному закрытию (например, медиагруппа «Патриот» или телеканал RT, а также Общественное телевидение России как имитационная структура[56]);
- общенациональные государственные активы, требующие глубокой реформы (например, Первый канал и ВГТРК, где в качестве первого шага можно закрыть пропагандистские программы и реформировать редакции новостных выпусков);
- формально частные, но контролируемые государством активы, сконцентрированные в крупные медиахолдинги (например, Газпроммедиа или Национальная медиа группа), которые можно расформировать путём продажи активов независимым компаниям через тщательно организованные

дуальной медиамодели (см.: Anaszewicz, M., Dobek-Ostrowska B. Government communication in democratic Poland 20 years after the collapse of communism (Chapter 9). In: *Government Communication Cases and challenges*, eds. Sanders K, Jose Canel, M. Bloomsbury Academic, 2013). Учтены могут быть лучшие практики медиаполитики в Эстонии, которая занимает 15 место в рэнкинге свободы прессы «Репортёров без границ» 2020 года – выше всех остальных стран постсоветского пространства и ряда развитых демократий, таких как США и Великобритания (см.: Balčytienė, Lauk. Media Transformations: the Post-transition Lessons in Lithuania and Estonia. *Informacijos Mokslai*, 2005). Важные уроки можно почерпнуть в истории регулирования СМИ Германии после 1945 года и после объединения ФРГ и ГДР (см.: Kilborn, R. (1992). Unified Germany's media Anschluss. *British Journalism Review*, 3(1); а также: Sandford, J. (1993). The transformation of the media in East Germany since the Wende. *Journal of Area Studies*, 1:2).

56 Игорь Яковенко. Чемодан без ручки // Ежедневный журнал, 3 июня 2013 г. http://www.ej.ru/?a=note&id=12992

тендеры и перелицензирование[57];

- формально частные, но лояльные государству активы, обладающие потенциалом к восстановлению в случае открытия политической системы и последующей смены собственника и руководства (например, ИД «Коммерсантъ», «Ведомости», РБК);
- частные, но лояльные государству активы с широко узнаваемым брендом, длительной историей, значительной аудиторией и широкой региональной сетью (например, «Комсомольская правда» или «Московский комсомолец»), с которыми реформаторам можно попытаться наладить конструктивный диалог.

Государственные активы

Ниже приводится первичная информация о наиболее значимых (по охвату аудитории и цитированию в интернете[58]) активах российской медиасистемы, напрямую или косвенно контролируемых государством. Список неполный и может быть расширен.

- Первый канал (38,9% принадлежат Росимуществу, 9,1% – ФГУП «ИТАР-ТАСС», 3% – ФГУП «ТТЦ Останкино», 29% контролируют структуры Национальной медиа группы)[59].
- ВГТРК (принадлежит правительству РФ): общенациональные каналы: «Россия 1», «Россия-К» («Культура»), детский телеканал «Карусель», круглосуточный канал «Россия 24», пакет нишевых цифровых телеканалов, десятки региональных телеканалов («Москва 24», «Запад 24» и пр.), международный канал «РТР-Планета» (вещает за рубежом); радиостанции «Радио России», «Маяк», «Вести FM», государственный интернет-портал «Россия», объединяющий около двадцати интернет-ресурсов (vesti.ru, strana.ru и пр.).
- Национальная медиа группа (создана путем слияния медийных активов Алексея Мордашова, АБ «Россия», «Сургутнефтегаза» и страховой группы «Согаз»; контролируется Юрием Ковальчуком): общенациональные телеканалы РЕН-ТВ, Пятый канал, СТС и др.; холдинг NewsMedia[60], в который входят онлайн-издания Life.ru, Mash.ru, Zhizn.ru, Super.ru, коммуникационное агентство, продакшн-компания и пр.; информационные ресурсы «Русской службы новостей», МИЦ «Известия», «Спорт-Экспресс», Деловой Петербург и пр., кинопроизводства (НМГ-Студия, Art Pictures), интернет-сервисы (стриминги More TV, Витрина ТВ, оператор Netflix в России и др.), сейлз-хаусы.
- «Газпром медиа» (принадлежит Газпромбанку): общенациональные телеканалы НТВ, ТНТ, ТВ 3, «Пятница!», «2х2» и др., спутниковое телевидение НТВ-Плюс, радиостанции «Эхо Москвы», Юмор FM, Авторадио и др., издательства «Семь дней» и «Медиа Пресс», продюсерские компании и дистрибуции («Централ Партнершип», Comedy Club Production и др.), интернет-сервисы (видеохостинг Rutube, онлайн-кинотеатр NOW.ru и др), сейлз-хаусы, являющиеся ведущими операторами рекламного рынка.

57 Здесь интересен может быть опыт трансформации СМИ в Германии. В 1944 году Группа Отдела политической войны (тайное подразделение британского МИДа), куда входили дипломаты, журналисты и другие эксперты, разработала трехэтапный план реформы немецких СМИ. На первом этапе предполагалось закрытие всех существующих СМИ на основании, что они могут быть нацистскими. На втором происходила их временная замена на медиа союзников. На третьем немецким журналистам предлагалось подавать заявки на получение лицензий на издательскую деятельность; критерии выдачи лицензий были исключительно строгими. Так, одна из ведущих немецких газет, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, была создана группой журналистов из бывшего *Frankfurter Zeitung*, которым Подразделение по контролю над информацией США (ICD) изначально отказало в лицензии по подозрению, что те преувеличивали свою оппозицию Рейху. Газета в итоге получила лицензию во Французской зоне оккупации Германии. Для преодоления наследия нацистской пропаганды ICD стремилось прививать принципы американских медиа: отделять факты от комментариев, создавать объективную картину дня во всех сферах жизни, но особенно – в политике. Подробнее см.: Balfour M.G. (1973) Reforming the German press, 1945-1949, *Journal of European Studies*, 3.

58 Рейтинг сайтов (news and media). Данные LiveInternet на 1 июня 2021 г. https://www.liveinternet.ru/rating/ru/media/#period=month;geo=ru;group=media;

59 Государство снизит долю в Первом канале с 51% до 34% // Интерфакс, 22 декабря 2020 г. https://www.interfax.ru/russia/742516

60 Телеканал Life78 сменит владельца и название // Фонтанка, 8 апреля 2017 г. https://www.fontanka.ru/2017/04/08/043/

- Государственное информационное агентство ТАСС (правительство РФ): лента новостей, фотоагентство, интернет-порталы tass.ru и tass.com; различные информационные спецпроекты и другие медиаресурсы.
- «Российская газета» (официальное издание правительства РФ): ежедневная газета, интернет-портал rg.ru.
- Телеканал «Звезда» (создан правительством РФ и Центральной телерадиостудией Минобороны).
- Общественное телевидение России (ОТР): создано правительством РФ.
- МИА «Россия сегодня» (создано правительством РФ): информационные агентства «РИА-Новости», «РИА-Новости Крым», Baltnews, Sputnik и др.; интернет-ресурсы inosmi.ru, 1prime.ru, sputniknews.com, ukraina.ru; радио Sputnik и пр.
- Телеканал RT (учрежден АНО «ТВ-Новости», финансируется из российского бюджета): 8 новостных и документальных каналов, информационные онлайн-порталы (в том числе Russia Beyond the Headlines, rbth.ru), глобальное мультимедийное агентство RUPTLY.
- Медиагруппа «Патриот» («фабрика медиа») (по данным независимых изданий, контролируется бизнесменом Евгением Пригожиным[61]): Федеральное агентство новостей (ФАН), «Народные новости», «Экономика сегодня», «Политика сегодня».

Стратегически важные активы

Приведённые ниже медиаактивы можно отнести к стратегическим по причине их популярности и охвата аудитории (для массовых изданий) и авторитетности (для качественных изданий). Учитывая значимость этих брендов для российской медиасистемы, их рекомендуется сохранить при выполнении определённых условий (например, смены редакционной политики, собственника, менеджмента, проведения специальных тренингов для редакторов и журналистов и т.п.).

- Медиагруппа «Комсомольская правда» (по некоторым данным[62], основным бенефициаром является Сергей Руднев, сын основателя «Балтийской медиагруппы»): печатные издания под брендом «Комсомольская правда» (с широкой региональной сетью), «Советский спорт» и пр., радиостанция «Комсомольская правда», интернет-портал kp.ru, газетные типографии.
- ИД «Аргументы и факты» (принадлежит мэрии Москвы[63]): еженедельник «Аргументы и факты» (с широкой региональной сетью), портал aif.ru.
- «Московский комсомолец» (принадлежит Павлу Гусеву): ежедневная газета «Московский комсомолец» (с широкой региональной сетью), интернет-портал mk.ru, тематические интернет-проекты, издательские сервисы и пр.
- ИД «Коммерсантъ» (принадлежит Алишеру Усманову), ежедневная газета «Коммерсантъ», интернет-портал kommersant.ru, радио «Коммерсантъ-FM», фотоагентство и пр.
- Газета «Ведомости» (по некоторым данным, косвенно контролируется «Роснефтью»[64]).
- РБК (принадлежит владельцу группы компаний ЕСН Григорию Березкину): под брендом РБК выходят газета и журнал, работают портал (rbc.ru) и тематические сайты, телеканал

61 Андрей Захаров, Полина Русяева. Расследование РБК: как из «фабрики троллей» выросла «фабрика медиа» // РБК, 24 марта 2017 г. https://www.rbc.ru/magazine/2017/04/58d106b09a794710fa8934ac, Евгений Калюков, Владимир Дергачев. Евгений Пригожин возглавил совет медиагруппы «фабрики медиа» // РБК, 4 октября 2019 г. https://www.rbc.ru/business/04/10/2019/5d9748ee9a794794b3601e0f

62 Основной владелец «Комсомольской правды» раскрыл свое имя // AdIndex, 9 Января 2017 г. https://adindex.ru/news/media/2017/01/9/157001.phtml

63 Анна Афанасьева. «Аргументы и факты» нашли главного редактора // Коммерсантъ, 23 января 2017 г. https://www.kommersant.ru/doc/3199865

64 Как «Ведомости» оказались в ловушке у «Роснефти», а Демьян Кудрявцев заработал на сделках с изданием 14 миллионов евро Расследование «Медузы», Forbes, The Bell и «Ведомостей» // Meduza, 12 мая 2020 г. https://meduza.io/feature/2020/05/12/kak-vedomosti-okazalis-v-lovushke-u-rosnefti-a-demyan-kudryavtsev-zarabotal-na-sdelkah-s-izdaniem-14-millionov-evro

РБК, а также иные сервисы и крупный хостинговый бизнес.

4. Задействование существующих в России независимых СМИ

В ходе реформы ряд крупных российских СМИ могут быть закрыты, приостановлены или подвергнуты серьёзной внутренней модификации (наиболее вероятным такое развитие событий будет в рамках сценариев «перестройка 2.0» и «конструирование с нуля»). Образовавшиеся лакуны (особенно в телевещании) можно закрыть при помощи ресурсов независимых медиапроектов (журналистов, редакторов, продюсеров, медиаменеджеров). Объективное и профессиональное информирование населения о ходе медиареформы (и не только) будет иметь ключевое значения для ее успеха. Поэтому, как отмечалось выше, ещё на подготовительном этапе реформаторам необходимо продумать, как организовать этот процесс и разработать механизмы рекрутинга профессиональных кадров из независимых журналистских проектов[65] (на временной или постоянной основе), не компрометируя их статус.

Ниже приводится первичный список профессиональных независимых медиапроектов, который может быть расширен и дополнен[66].

- 7x7 https://7x7-journal.ru
- «Бумага» https://paperpaper.ru
- «Важные истории» https://istories.media
- «Дождь» https://tvrain.ru
- «Медиазона» https://zona.media
- «Медуза» https://meduza.io/
- «Новая газета» https://novayagazeta.ru
- «Проект» https://www.proekt.media
- «Псковская губерния» http://gubernia.media
- ТВ-2 https://tv2.today
- «Фонтанка» https://www.fontanka.ru
- «Холод» https://holod.media
- The Bell https://thebell.io
- The Insider https://theins.ru
- Znak https://www.znak.com

На этом этапе реформаторы могут также оказать поддержку (через субсидии, налоговые льготы[67]) независимым изданиям, доказавшим свою состоятельность, профессионализм и приверженность стандартам журналистской этики в условиях российского авторитаризма.

65 Например, ядро новых команд могут составить коллективы независимых телеканалов «Настоящее время», «Дождь» и др., контент могут поставлять независимые YouTube-каналы («Редакция» Андрея Пивоварова, «ВДудь» Юрия Дудя), документальные проекты Леонида Парфёнова, Андрея Лошака и т.п.

66 В качестве ориентира реформаторы могут использовать ресурсы премии «Редколлегия» и независимого Профсоюза журналистов и работников СМИ.

67 Реформаторам также может быть интересен опыт скандинавских стран (Швеции, Дании, Финляндии, Норвегии, Исландии, традиционно занимающих высокие места в рэнкингах свободы прессы), в которых действуют механизмы государственной поддержки СМИ для укрепления их функции как «четвёртой власти». Так, в Швеции система субсидирования медиа существует с 1960-х годов, позволяя снижать барьеры для входа в систему распространения СМИ, проводить обновление технической базы, развивать региональную журналистику, способствовать разнообразию и плюрализму в СМИ. См.: New media subsidy scheme suggested in Sweden, The Nordic Information Centre for Media and Communication Research, March 29, 2018. https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/new-media-subsidy-scheme-suggested-sweden; GustafssonK., Örnebring H., Levy D. Press Subsidies and Local News: The Swedish case, Reuters Institute for the Study of Journalism, 2009. https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Press%20Subsidies%20%26%20Local%20News%20the%20Swedish%20Case.pdf

Второй этап медиареформы

Как и любой демократический транзит, медиареформа не будет линейной: её течение может прерываться авторитарными всплесками, связанными с контрнаступлением влиятельных групп, защищающих интересы реформируемого режима, сопротивлением общества, ошибками самих реформаторов. Поэтому переходить к следующим этапам медиареформы необходимо только после закрепления результатов первичного транзита.

На этапе **вторичного транзита** предполагается усовершенствование проведённых изменений – правовых, технических, профессиональных, а также политических – с целью расширения политического плюрализма и публичного дискурса. Рекомендуемые меры включают разработку и принятие новых нормативно-правовых актов, регулирующих работы СМИ, запуск общественно-правового телевидения, запуск информационных и образовательных кампаний по повышению медиаграмотности населения, создание механизмов гражданского контроля за работой СМИ. Данные меры более реалистичны в рамках сценариев «перестройка 2.0» и «конструирование с нуля», в то время как возможными достижениями для сценария «реформа федеративного устройства» будут первые две из перечисленных выше мер.

1. Разработка нового законодательства, регулирующего работу СМИ

Как и в период первичного транзита, на данном этапе реформаторам также необходима помощь специалистов в области права СМИ и специально созданной авторитетной рабочей группы, состоящей из представителей независимого медиасообщества, гражданского общества и экспертов по медиаполитике. Проводимые изменения рекомендуется синхронизировать с другими политическими и институциональными реформами. Например, необходимо, чтобы в России исполнялись международные правовые акты, гарантирующие свободу выражения (Европейская конвенция по правам человека, Всеобщая декларация прав человека), поэтому потребуется отмена законов 2020 года (и соответствующих поправок к Конституции), установивших приоритет российского основного закона[68] над международным законодательством, – это возможно сделать в рамках конституционной реформы.

Ниже приводится первичный список нормативно-правовых актов, касающихся работы СМИ, которые рекомендуется изменить на втором этапе медиареформы (полный список должен быть подготовлен специалистами в сфере права СМИ).

Законы, регулирующие работу СМИ

- Закон «О средствах массовой информации»
- Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»

Законы, регулирующие информационные отношения, связь, рекламу, авторское право

- Федеральный закон «О государственном языке РФ»
- Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»
- Федеральный закон «О рекламе»
- Федеральный закон «О связи»
- Федеральный закон «О персональных данных»
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ»
- Федеральный закон «О государственной тайне»
- Федеральный закон «О коммерческой тайне»
- Гражданский кодекс РФ (Часть 4. Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации)

68 Елена Гункель. Путин подписал законы о приоритете конституции над международным правом // Deutsche Welle, 8 декабря 2020 г. URL: https://www.dw.com/ru/putin-podpisal-zakony-o-prioritete-konstitucii-nad-mezhdunarodnym-pravom/a-55872285

Законы, касающиеся освещения политической деятельности

- Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»
- Федеральный закон «О политических партиях»
- Федеральный закон «Об общественных объединениях»
- Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»
- Федеральный закон «О выборах Президента РФ»
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

Законы, касающиеся освещения чрезвычайных ситуаций

- Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»
- Федеральный конституционный закон «О военном положении»
- Федеральный закон «О противодействии терроризму»
- Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»

Пересмотру могут подвергнуться другие законы, косвенно затрагивающие работу СМИ: в частности, Федеральный закон «О национально-культурной автономии»,

Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» и пр., а также разделы Кодексов РФ, касающиеся деятельности СМИ: например, Гражданский кодекс, подраздел 3. «Объекты гражданских прав», Уголовный кодекс, раздел VII. «Преступления против личности», Кодекс об административных правонарушениях, Раздел II, и пр.

Как и на других этапах медиареформы, все законодательные изменения необходимо проводить в соответствии с принципами прозрачности, публичности, плюрализма и инклюзивности – путём организации экспертной и общественной дискуссии с участием журналистов, правозащитников, исследователей в области СМИ, представителей гражданского общества. Подобная дискуссия не должна быть самоцелью: её задачей является нахождение оптимальных консенсусных решений, учитывающих интересы всех значимых социальных групп.

2. Создание и запуск независимого общественного телерадиовещания

Создание независимого общественного телеканала может сыграть решающую роль в ходе не только медиареформы, но и других институциональных реформ демократического транзита. Эффективно разработанная модель позволит решить сразу несколько задач: обеспечить российских граждан объективной информацией о ключевых общественно-политических событиях, служить общенациональной площадкой для публичной дискуссии о важнейших проблемах страны, способствовать развитию социального единства и солидарности и формированию общих ценностей, стимулировать гражданское самосознание и участие в политическом процессе.

Несмотря на то, что идея общественного телевидения подверглась серьёзной критике на Западе в начале 2000-х, вынудив некоторых исследователей говорить об упадке этой модели[69], сегодняшний успех моделей «Би-би-си» (Великобритания) и PBS (США) с точки зрения экономической состоятельности, качества контента и доверия аудитории позволяет говорить о том, что эти заявления оказались преждевременными. В любом случае, учитывая слабое состояние политической системы, медиасистемы и гражданского общества в России, демократический транзит будет затруднен без такого инструмента, как независимое общественное телевидение.

Модель «Би-би-си»

«Би-би-си», или Британская вещательная корпорация, официально начала работу в 1922 году под руководством Джона Рейта, провозгласившего миссию компании – «информировать, просвещать и развлекать». Ключевым принципом её деятельности является «оказание общественной услуги» (*public service*) населению, и в соответствии с этим принципом «Би-би-си» работает почти все 100 лет своего существования, обслуживая на сегодня около 90%

69 Tacey, M. *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*, Oxford University Press, 1998.

населения Великобритании.

В разветвленную структуру «Би-би-си» входят 10 национальных телеканалов, региональные телепередачи, интернет-услуги, 10 национальных и 40 региональных радиостанций, а также мощный интернет-портал[70].

Основная часть бюджета «Би-би-си» формируется из ежегодных лицензионных отчислений, уплачиваемых всеми британскими домохозяйствами, компаниями и другими организациями, подключёнными к телевизионной сети корпорации[71]. В 2020 году её бюджет, согласно отчётности, составил £3,52 млрд (365,7 млрд руб.). В 2021 году годовой сбор с домохозяйства за услуги телекомпании был зафиксирован на уровне £159[72] (17,5 тыс. руб.). Размер сбора устанавливается британским правительством («Би-би-си» оперирует в рамках специального соглашения с министерством культуры) и утверждается парламентом. Около половины суммы сборов идёт на финансирование телевидения, чуть более 15% – на радио, ещё 10% – на зарубежное вещание (*BBC World*).

Модель PBS

Public Broadcasting Service (PBS) была основана в 1969 году как американская общественная вещательная компания и дистрибутор телепрограмм. Основной фокус вещания PBS – образовательные и культурные программы. В 2020 году опросы показали, что 17-й год подряд PBS пользуется наивысшим доверием американских телезрителей[73].

Модель PBS существенно отличается от «Би-би-си». По форме это некоммерческая организация, финансируемая за счёт членских взносов теле- и радиостанций, входящих в сеть PBS (около 350), из средств Корпорации общественного вещания (Corporation for Public Broadcasting, некоммерческая корпорация, созданная в 1967 году специально для продвижения общественного телевещания в США и целиком существующая на отчисления американских налогоплательщиков), а также на пожертвования частных фондов и простых граждан. Финансирование PBS организовано таким образом, что редакционная работа остается полностью независимой от влияния спонсоров. Размер бюджета определяется Конгрессом США: в 2020 году он составил $600 млн (44 млрд руб.).

Существуют и другие страны с сильными традициями общественного телевидения (например, Германия и Финляндия[74]), опыт которых может быть учтён в ходе медиареформы. Однако, как уже отмечалось, российская модель не должна копировать или имитировать западные образцы, формировавшиеся в конкретных политических и исторических контекстах этих стран – что не мешает реформаторам учесть лучшие практики при разработке национальной модели, адаптированной к российским реалиям.

В качестве технической базы для общественного телевидения можно использовать техническую база Первого канала, учитывая его популярность и лидерство с точки зрения охвата аудитории. Подготовка проекта по запуску общественного телевидения должна происходить с участием независимых экспертов, профессиональных тележурналистов, продюсеров и менеджеров, в том числе из регионов, а также представителей гражданского общества. Организация широкого диалога о создании общественного телевидения, которое будет «информировать, просвещать и развлекать» население, и о необходимости оплачивать эту услугу из средств налогоплательщиков также должна быть обязательным компонентом данного этапа медиареформы.

70 What do I need to know about the BBC? BBC website https://www.bbc.com/academy-guides/what-do-i-need-to-know-about-the-bbc

71 BBC Annual Report 2019-20, BBC Media Center https://www.bbc.co.uk/mediacentre/latestnews/2020/bbc-annual-report-2019-20

72 BBC licence fee to rise by £1.50 to £159 from April, BBC, April 8, 2021 https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-55981697

73 For 17th Consecutive Year, Americans Name PBS and Member Stations as Most Trusted Institution, PBS Publicity, August 17, 2020 https://www.pbs.org/about/about-pbs/blogs/news/for-17th-consecutive-year-americans-name-pbs-and-member-stations-as-most-trusted-institution/

74 Herzog C., Karppinen K. (2014) Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication*, Vol 29, Issue 4.

3. Запуск просветительских кампаний для повышения медиаграмотности населения

Медиаактивизм и движения в поддержку свободных и независимых СМИ играют важную роль в продвижении медиареформы и вовлечении общества в публичную дискуссию. Медиаактивисты существуют даже в развитых демократиях, где они регулярно ведут кампании в поддержку свободы слова, доступного интернета, общественного телерадиовещания, прозрачности собственников СМИ, а также кампании против интернет-цензуры, киберслежки и неэтичной журналистики[75]. На этом этапе медиареформа может быть сопряжена с другими социальными реформами и связана с движениями за справедливость, активисты могут продвигать идеи друг друга и усиливать общий месседж реформ.

В России также необходимы кампании для повышения медиаграмотности населения, на протяжении многих лет подвергаемого мощному воздействию пропаганды и дезинформации. Под медиаграмотностью понимается умение анализировать и критически оценивать информацию, получаемую из различных источников и коммуникационных платформ. Подобные кампании позволят России встроиться в общемировой процесс: сегодня во многих странах действуют организации, чьей миссией является обучение медиаграмотности и её внедрение в школьные программы. О значении навыков медиаграмотности в современном мире свидетельствуют соответствующие инициативы Европейского союза, программы ЮНЕСКО, многочисленные общественные организации в США (например, Media LiteracyNow! или National Association for Media Literacy Education), нацеленные на построение более информированного общества.

Среди первых шагов, которые реформаторы могут сделать в этом направлении:

- открытые дискуссии с участием независимых журналистов и медиаисследователей о значении свободы слова и свободных и независимых СМИ для российского общества;
- разработка образовательных программ в сфере медиаграмотности для школ и вузов;
- организация семинаров, тренингов, онлайн-курсов по обучению навыкам медиаграмотности, в том числе с привлечением специалистов из разных стран.

4. Создание механизмов контроля за работой СМИ

Наряду со стимулированием медиаактивизма и повышением медиаграмотности реформаторам также стоит содействовать созданию механизмом общественного и профессионального контроля за работой СМИ. Если на первых этапах реформы важную роль в реформировании медиасистемы и предотвращении отката к авторитаризму играют демократизирующиеся государственные институты и обновлённые правовые механизмы, то на последующих стадиях к развитию медиасистемы стоит привлечь гражданские и профессиональные организации. Без активного участия гражданского общества последующая демократизация будет затруднена.

Интерес для реформаторов может представлять опыт таких западных организаций, как FAIR (Fairness and Accuracy in Reporting, США) и Media Lens (Великобритания).

FAIR была создана как некоммерческая организация в 1986 году для продвижения Первой поправки к конституции США (о свободе слова), борьбы с цензурой и предвзятостью в СМИ. Организация мониторит работу американских массмедиа и выявляет случаи, когда темы и проблемы, представляющие общественный интерес, касающиеся меньшинств или продвигающие оппозиционные взгляды, были проигнорированы журналистами. FAIR при этом не только критикует СМИ, но и встаёт на защиту журналистов в случаях угроз или препятствования их профессиональной деятельности. Будучи организацией прогрессивного толка, FAIR борется с концентрацией медиаактивов в руках крупных корпорацией и продвигает идеи независимого общественного вещания и некоммерческой журналистики. В деятельности организации

75 Freedman, D., Obar, J. A., Martens, C., & McChesney, R. W. (Eds.) (2016). *Strategies for Media Reform: International Perspectives*. Fordham University Press.

задействованы до 50 тыс. активистов.

Работа британской **Media Lens**, которая позиционирует себя как «сторожевой пес СМИ» (*mediawatchdog*), менее масштабна. Своей миссией её основатели – журналисты Дэвид Кромвель и Дэвид Эдвардс – называют информирование общества о том, как медиакорпорации систематически нарушают журналистские стандарты честного и тщательного освещения значимых событий. За 20 лет Media Lens стал авторитетным источником медиакритики (хотя сам проект подвергается критике за леволиберальные взгляды), проводя фактчекинг мейнстримовых СМИ, публикуя собственную аналитику и взаимодействуя с читателями, которые призваны выносить финальный вердикт как работе мейнстримовых СМИ, так и самой Media Lens.

Примеры работы этих организаций свидетельствуют о том, что даже в развитых демократических странах журналистам и медиаактивистам приходится бороться за свободу слова и заниматься общественным и профессиональным контролем над работой СМИ (особенно мейнстримовых СМИ и медиакорпораций). В развивающихся странах, стремящихся к демократическому устройству, усилий в этом направлении должно предприниматься гораздо больше.

Последующие шаги (зрелый период)

Данный период демократического транзита может рассматриваться в рамках первых двух сценариев («перестройка 2.0», «конструирование государства с нуля»), однако даже в рамках сценария «реформа федеративного устройства» возможно провести некоторые из предлагаемых ниже мер (например, запустить реформу Союза журналистов).

Стоит отметить, что даже на зрелом этапе транзита сохраняется угроза отката к авторитаризму, особенно если предыдущие реформы были недостаточно эффективными. Калибровка может продолжаться до тех пор, пока не будет достигнут общественный консенсус по параметрам новой политической системы и, как следствие, новой медиасистемы. Основными задачами этого этапа будут решение долгосрочных задач по развитию медиасистемы путём реформ профессиональных объединений и журналистского образования.

Реформа Союза журналистов

На этом этапе реформаторы могут запустить реформу Союза журналистов России (СЖР), крупнейшего в Европе объединения российских журналистов (около 70 тыс. членов, 82 региональные организации, более 40 творческих ассоциаций).

О необходимости реформы СЖР ещё в 2008 году говорил его бывший генеральный секретарь Игорь Яковенко. По его словам, «срок годности Союза журналистов России в таком виде, в котором он существует сегодня, закончился ещё в прошлом веке»[76]. Позднее Яковенко охарактеризовал работу организации как «паразитирование на теле государства». История СЖР началась в 1918 году, когда был учрежден Российский союз советских журналистов, почетными председателями которого были избраны Владимир Ленин и Лев Троцкий. Некоторое время организация не функционировала, но в 1959 году был создан Союз журналистов СССР, правопреемником которого в 1992-м стал СЖР. На протяжении почти всей своей истории СЖР был тесно связан с государством и подчинён его интересам, поэтому неудивительно, что после короткого периода демократизации 1990-х этот институт вернулся к сотрудничеству с правящим режимом.

Расследование «Коммерсанта» о СЖР 2012 года показало, что сотрудники ведущих федеральных СМИ не стремятся вступить в его ряды и не считают его выразителем корпоративных интересов[77]. Чуть ли ни единственной причиной, по которой журналисты

76 Игорь Яковенко: «Назрела необходимость реформы Союза журналистов России» // «Лениздат», 22 апреля 2008 г. https://lenizdat.ru/articles/1061426/

77 Екатерина Винокурова. Полный журдом // «Коммерсантъ-Власть», №29, 23 июля 2012 г. https://www.kommersant.ru/doc/1981954. В 2016 году более десятка журналистов Znak.com публично вышли из СЖР,

(особенно региональные) ещё вступают в СЖР, является возможность получить международную пресс-карту, дающую скидки в музеях и другие льготы (СЖР является членом Международной федерации журналистов, крупнейшей в мире организации профессиональных работников СМИ). «Бесконтрольная выдача» пресс-карт стала бизнесом для СЖР ещё в конце 1990-х. В последние годы он окончательно утратил репутацию среди профессионального сообщества[78].

Потенциальной площадкой для перезапуска профессионального объединения журналистов может стать созданный в 2016 году независимый Профсоюз журналистов и работников СМИ[79], насчитывающий пока около 600 активных членов, основная часть которых – работники независимых СМИ в примерно 40 регионах России. В 2019 году профсоюз был принят в Европейскую федерацию журналистов. Организация активно выступает в защиту российских журналистов: под её эгидой прошли публичные кампании в поддержку Светланы Прокопьевой, Ивана Голунова и Ивана Сафронова.

Продолжая логику медиареформы, что новая медиасистема не должна создаваться сверху, а быть результатом публичных дискуссий с участием всех заинтересованных лиц, реформаторам стоит делегировать задачу по развитию независимого профсоюза работников СМИ журналистскому сообществу, сохранив функцию арбитра на переходный период – до тех пор, пока новая организация не достигнет зрелости и способности к саморегулированию в соответствии с демократическими ценностями. Для сохранения независимого статуса финансирование такой организации должно осуществляться за счет членских взносов, частных пожертвований и краудфандинга.

Представляется, что ключевыми задачами нового профсоюзного объединения станут:

1. разработка нового кодекса профессиональной этики, норм поведения, как формальных, так и неформальных;
2. создание механизмов внутреннего регулирования профессии (членство, разрешение профессиональных споров, взаимодействие с зарубежными коллегами и пр.);
3. создание механизмов защиты интересов журналистов в современных условиях (при разрешении трудовых споров, в случаях угроз или оказания давления и пр.);
4. выстраивание горизонтальных связей между региональными журналистами, а также взаимоотношений между российскими и зарубежными профессиональными организациями.

В случае успешного развития независимого профсоюзного движения возможно появление других профессиональных ассоциаций и организаций. Так, в Великобритании наряду с Национальным союзом журналистов существует до 10 других организаций, в том числе Британская ассоциация журналистов, Лондонский пресс-клуб, Ассоциация иностранной прессы, «Женщины в журналистике» и пр.

В качестве дополнительных стимулов реформаторы также могут создать условия для выстраивания горизонтальных связей и коллабораций между независимыми российскими журналистами и международными медиаорганизациями, занимающимися защитой свободы прессы, свободы слова в интернете, обеспечивающих безопасность журналистов и т.п.[80]

Реформа журналистского образования

Медиареформа не будет полной без реформирования журналистского образования. На российском медиарынке сегодня заняты около

мотивировав свой демарш тем, что организация «действуют в худших традициях советских «творческих организаций», демонстрируя неуважение к рядовым журналистам и занимая услужливо-подобострастную позицию по отношению к чиновникам». См.: Дмитрий Комаров. Редакция Znak.com покинула Союз журналистов из-за несогласия с позицией нового руководства // «Коммерсантъ», 1 сентября 2016 г. https://www.kommersant.ru/doc/3077885.

78 Журналисты покидают Союз журналистов. Почему? Организация объявила о «перезагрузке», но стало только хуже // Meduza, 2 сентября 2016 г. https://meduza.io/feature/2016/09/02/chto-proishodit-s-soyuzom-zhurnalistov-rossii-korotko

79 Илья Коваль. Объединяй и борись: в России создают профсоюз журналистов // DeutscheWelle, 26 марта 2016 г. https://www.dw.com/ru/объединяй-и-борись-в-россии-создают-профсоюз-журналистов/a-19143229

80 Журналистские организации, сайт Комитета защиты журналистов, 2014 г. https://cpj.org/ru/2014/01/appendix-e-journalism-organizations/

500 тыс. человек[81], из них журналистами являются 140-150 тыс. человек[82] (до 70% – женщины[83]), при этом половина журналистов не имеет высшего профессионального образования. Недостаток квалифицированных кадров – одна из важнейших проблем в отрасли.

При этом количество вузов, предлагающих журналистское образование в России, растет и сегодня насчитывает около 150 институтов, ежегодно выпускающих до 4 тыс. специалистов в области медиа (уровень бакалавриата)[84]. Однако сами преподаватели факультетов журналистики давно говорят о недостаточном качестве российского журналистского образования[85]. Его исторической особенностью был упор на гуманитарные дисциплины, на которые до недавнего времени приходилось 80% всех учебных часов, в то время как обучению профессиональным навыкам уделялось 20% (это соотношение несколько улучшилось в последние годы).

Смысловой проблемой, которую реформаторам необходимо решить перед подготовкой этой части медиареформы, станет вопрос об определении сути журналистского образования. Дело в том, что среди педагогов отсутствует консенсус, в чём заключается эта суть: это навыки и ремесло, или теория коммуникаций и медиакритика, или новые технологии и интернет-журналистика, или медиаменеджмент, или всё же классическое гуманитарное образование? Задачу усложняет и тот факт, что в обществе также нет сложившегося понимания журналистики: о ней говорят «как о бизнесе, как об орудии пропаганды, как о носителе рекламы, как о средстве информирования населения, как о способе отвлечения масс от проблем – средстве релаксации, как о раздражителе и т.д.»[86]. Именно по этим причинам, как неоднократно подчёркивалось ранее, необходима мощная информационно-просветительская кампания по повышению медиаграмотности населения, а также широкое публичное обсуждение роли и места СМИ как важнейшего демократического института.

Для разработки и реализации реформы журналистского образования необходимо привлечь ведущих не только преподавателей вузов, но и независимых журналистов, российских и зарубежных исследователей медиа, специалистов в области права СМИ и т.п., которым предстоит совместными усилиями найти ответ на вопрос о сути журналистики в России и адаптировать лучшие мировые образовательные практики к российским условиям.

В систему нового журналистского образования рекомендуется заложить следующие базовые принципы[87]:

- системность и фундаментальность (серьёзное освоение профессии на теоретическом уровне);
- практичность и технологичность (практика в редакциях, обучение новым технологиям и навыкам);
- сочетание универсальной и профильной подготовки.

Дополнительный акцент следует сделать на продвижении идеи журналистики как гражданской профессии и её роли как демократического института, повышении роли расследовательской журналистики, обучении новейшим медиатехнологиям, привлечении большего числа практикующих независимых журналистов в качестве преподавателей, на возможностях для переподготовки и повышения квалификации действующих журналистов и преподавателей вузов, развитии программ международного обмена.

---

81 В Союзе журналистов назвали число работников российских СМИ // Известия, 19 июня 2020 г. https://iz.ru/1025609/2020-06-19/v-soiuze-zhurnalistov-nazvali-chislo-rabotnikov-rossiiskikh-smi

82 Рихтер А. О некоторых актуальных проблемах журналистики и журналистского образования / Журналистское образование – повышение качества образования и новые технологии, ОБСЕ:Шестая Южнокавказская конференция СМИ. Тбилиси, Грузия, 19-20 ноября 2009 г.

83 Эксперты рассказали, сколько журналисты в РФ в среднем работают на одно СМИ // РИА Новости, 8 октября 2019 г. https://ria.ru/20191008/1559527704.html

84 Vartanova E., Lukina M. (2017), Russian Journalism Education: Challenging Media Change and Educational Reform. Journalism & Mass Communication Educator, 2017, Vol. 72(3).

85 «Работодателю всегда хочется начать с конца» (интервью с заведующим отделением деловой и политической журналистики ГУ-ВШЭ Радиком Батыршиным). Новости ВШЭ, 14 сентября 2010 г. https://www.hse.ru/news/edu/23031804.html

86 Рихтер, 2009.

87 Там же.

Заключение и рекомендации

Данный доклад – первая попытка осмыслить суть и содержание реформы российской медиасистемы. Проведённый анализ ни в коем случае не является исчерпывающим и служит отправной точкой для дальнейших дискуссий. Более того, как показывают исследования, медиареформу сложно свести к набору предписаний или задач – это динамично развивающая сфера, существующая в тесной взаимосвязи с другими направлениями демократического транзита.

Перед разработчиками и участниками всеобъемлющей медиареформы стоят серьёзные вызовы. В идеальных условиях экзистенциальной задачей будет преодоление всепроникающего цинизма, активно спонсируемого правящим режимом и выражающегося в открытой безнаказанности власти и презрительной пассивности общества. В основе этого цинизма лежат постмодернистские идеи об отсутствии объективной истины и моральном релятивизме, нанесшем удар по главной задаче журналистики – говорить правду. Это вызов носит философский характер, и его преодоление требует глубокого осмысления российскими экспертами и интеллектуалами – эти задачи лежат вне фокуса данной работы. Но без осознания этого вызова, без понимания проблемы царящего в российском обществе цинизма, пронизывающего публичное поле, язык и другие формы коммуникации, российский демократический транзит будет затруднен.

В условиях трёх сценариев транзита («перестройка 2.0», «конструирование государства с нуля», «реформа федеративного устройства») оптимальным будет модульный подход к медиареформе – создание такой её конфигурации из компонентов, намеченных в данной работе, которая будет наиболее адекватно соответствовать реальным политическим вызовам того или иного транзита. Но даже вне зависимости от того, какой из сценариев будет реализован в России и какое именно «окно возможностей» будет открыто, ряд наиболее острых проблем российской медиасистемы, таких как прекращение преследований журналистов, отмена наиболее репрессивных законов, регулирующих работу СМИ, снижение агрессивности государственной пропаганды, могут быть вполне решены. Кроме того, ещё на предварительном этапе реформаторы могут создать рабочую группу для запуска дискуссии о российском понимании свободы слова и оптимальных вариантах российской медиамодели. К этому процессу могут привлекаться различные эксперты, специалисты, исследователи, журналисты и медиаактивисты, готовые к конструктивному диалогу о будущем российской журналистики.

Сегодня осторожный оптимизм внушает тот факт, что несмотря на давление государства, в России сохраняются независимые СМИ, многие из которых не уступают по качеству лучшим западным аналогам, а с точки зрения расследовательской журналистики, возможно, даже их превосходят. Именно на этот сегмент российской медиасистемы, на его участников, их ценности и профессиональные стандарты стоит сделать ставку реформаторам.

В будущем, когда в российский политической системе наконец наметится реальный демократический транзит, ключевыми в проведении фундаментальной медиареформы должны стать принципы прозрачности, открытости и инклюзивности. Только широкий общественный консенсус о параметрах создаваемой медиасистемы позволит закрепить достижения реформы и предотвратить авторитарный откат.

Об авторе

Ольга Хвостунова – журналист, исследователь медиа и политических коммуникаций.

МАРИЯ КАНЕВСКАЯ

ИНОСТРАННЫЕ АГЕНТЫ: ЛЮДИ, ОРГАНИЗАЦИИ И СМИ

Введение

Согласно российским законам, необходимо предупредить: в этом документе содержится информация об иностранных агентах.

Настоящий обзор подготовлен на основе информации из открытых источников, в том числе правоприменительных актов государственных органов, официальной статистики Министерства юстиции Российской Федерации, публикаций в СМИ, а также на основе собственной правозащитной и адвокатской практики. Он поможет читателям найти ответы многие вопросы, адресован широкой аудитории, но будет полезен и потенциальным кандидатам в иностранные агенты – поможет им оценить риски.

В 2012 году были приняты поправки в ФЗ «О некоммерческих организациях», и в России официально появился реестр с длинным названием – «реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» (далее НКО ИА). Чтобы попасть в этот реестр, требовалось наличие средств из иностранных источников и участие в политической деятельности, понятие которой было уточнено решением Конституционного суда России.

С годами давление на независимые организации усиливалось. Сначала был принят закон об иностранных агентах, который обязал некоммерческие организации регистрироваться в качестве инагентов и определил санкции за неподачу заявления о своём статусе. Как следствие, закрылось около 26% организаций[1], состоящих в реестре НКО-инагентов: виной тому высокие штрафы, которые практически невозможно заплатить, давление на руководителей и проверки организаций, которые публично выражали свою точку зрения на государственную политику.

Позиция Конституционного суда Российской Федерации обнародована 8 апреля 2014 года[2] в его постановлении: «Признание конкретных НКО выполняющими функции иностранного агента не означает указания на исходящую от данных организаций угрозу государственным и общественным институтам. Любые попытки обнаружить в словосочетании “иностранный агент” отрицательные контексты, опираясь на стереотипы советской эпохи, лишены конституционно-правовых оснований. Соответственно, оспариваемыми нормами не предполагается негативная оценка той или иной организации со стороны государства, а также не преследуется цель дискредитации её деятельности. Для признания деятельности НКО политической она должна быть направлена на

1 По состоянию на 26.02.2018 г.

2 Постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений законодательства об общественных объединениях и некоммерческих организациях, а также КоАП РФ от 08 апреля 2014 года.

воздействие на государственную политику или на формирование соответствующего общественного мнения. В отсутствие подобных целей, даже если организация занимается критикой властей или вызывает в обществе оппозиционные настроения, она не может считаться выполняющей функцию иностранного агента. Кроме того, для соответствующей классификации политические цели должна преследовать организация в целом, а не отдельные её участники, действующие в личном качестве и по собственной инициативе».

Однако на деле всё получилось наоборот: с развитием правоприменительной практики госорганы начали принимать за иностранное финансирование опосредованный источник российских средств, а за политическую деятельность – вообще что угодно, включая активность третьих лиц в социальных сетях, наличие книг в библиотеке, публичные выступления и даже… вывоз мусора с озера Байкал.

Конец 2020-го и начало 2021 года ознаменовалось принятием ряда поправок в различные нормативные акты, серьёзно повлиявших на возможность развития гражданских инициатив в России, как и на возможность свободно выражать своё мнение. Законодательная кампания по определению характеристик иностранных агентов достигла своего пика к концу 2020 года, расширив применение этого понятия на физических лиц: правозащитников, блогеров, политических деятелей, активистов. Российские власти утвердили аж четыре реестра иностранных агентов:

1. НКО ИА
2. СМИ
3. российские общественные организации, действующие без регистрации и
4. физические лица (включая иностранных граждан, лиц без гражданства).

Иностранные агенты в России

Иностранные агенты – некоммерческие организации

На сегодняшний момент в реестр НКО включено **76 организаций**[3] (а всего было менее 200). Они занимаются защитой прав человека, решением экологических проблем, просвещением, аналитическими исследованиями, повышением эффективности социальных услуг, защитой и предоставлением услуг, защитой жертв дискриминации, ВИЧ/СПИД, проведением антикоррупционных расследований и осуществлением общественного контроля за деятельностью органов власти теми способами, которые предоставляет российское законодательство.

Практически все значимые правозащитные организации, а также благотворительные, экологические, аналитические центры были включены за это время в реестр НКО ИА.

Характеристика НКО-иностранных агентов, включённых в реестр, исходя из их видов деятельности[4]:

- правозащитная деятельность;
- свобода распространения информации, оказание консультационной, информационной и иной поддержки СМИ;
- наблюдение за выборами;
- социальные организации;
- экологические инициативы;
- профессиональные объединения;
- гражданское просвещение.

Итогом репрессивной деятельности государства (множества проверок, внезапно обнаруживающих признаки иностранного финансирования и/или находящих признаки политической деятельности абсолютно в любой

3 http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx

4 Виды деятельности установлены условно, исходя из публично освещаемой деятельности организации.

гражданской деятельности) стало то, что крупные правозащитные организации находятся в постоянной судебной борьбе с бесконечными огромными штрафами или заняты получением аудиторских заключений. А небольшие благотворительные организации в регионах борются с системой, чтобы получить заветную ликвидацию и наконец-то продолжить свою миссию, но уже без всяких ресурсов, часто и человеческих – не все сотрудники НКО, получив ярлык инагента, готовы продолжать свою работу. Ущерб, причинённый гражданскому обществу и российским гражданам, получавшим услуги и поддержку НКО, ещё предстоит осмыслить и посчитать. В любом случае он огромен.

Политика государства направлена на то, чтобы активные индивиды как лично, так и через СМИ, некоммерческие и общественные организации перестали формировать общественное мнение. Фактически в стране действуют многоуровневая цензура и запрет на гражданскую деятельность в тех случаях, где есть прямое или опосредованное иностранное финансирование.

Важно уяснить, что взаимодействие любой НКО с социумом может быть направлено на формирование общественного мнения в том числе с целью воздействия на принятие государственными органами соответствующих решений. Кроме того, НКО и органы государственной власти не существуют изолированно: на них прямо или косвенно влияют граждане, СМИ, происходящие события.

Осенью 2020 года контролирующие органы атаковали ВИЧ/СПИД-сервисные НКО: пять организаций включили в реестр НКО-инагентов. Всего в реестр в 2020 году попало девять таких организаций, основная причина – получение в прошлом грантов от Глобального фонда ООН по борьбе со СПИДом. Напомним: Российская Федерация платит взносы в ООН, так что неясно, получали ли российские НКО, признанные инагентами, именно российскую часть взносов или же это всё же были иностранные деньги.

Очень часто российские власти сравнивают законодательство об иностранных агентах с FARA – американским законом, регулирующим деятельность таких субъектов в США, но это некорректно: правовая природа разная.

Последний был принят в 1938 году с целью предотвратить влияние нацистской Германии на США, а в 1966 году сферу его применения сузили до политических лоббистов – т.е. регистрации подлежит только лицо, юридическое или физическое, собирающееся заниматься лоббированием (а лоббирование в США разрешено на законодательном уровне). В России же под каток законодательства об иностранных агентов попадают четыре категории, причём две – это некоммерческие структуры (напомним, что в реестр НКО-инагентов в России входило около 200 правозащитных, экологических, благотворительных и пр. организаций, многие из них были вынуждены ликвидироваться именно после попадания в реестр).

За более чем 50 лет американский закон применялся очень редко, а дела практически не доходили до суда.

Ответственность

Невключение в реестр инагентов, неподача отчётов в срок, подача неполных отчетов, публикации в социальных сетях третьих лиц без указания статуса инагента, отсутствие аудиторского заключения – вот неполный перечень нарушений, за которое инагента немедленно штрафуют на сумму от 300 до 500 тысяч рублей (для юридического лица) и от 100 до 300 тысяч (для физического). Если юридическое лицо не имеет средств для оплаты штрафа, можно начинать процедуру банкротства или ликвидации (в 2020 году ингушская организация «Институт социальных изменений» была ликвидирована с нашей помощью, имея непогашенные долги в виде штрафов). А вот физическому лицу придётся заплатить, иначе судебные приставы закроют выезд за границу, могут ещё и личное имущество продать.

Несколько лет назад срок привлечения к ответственности по данной категории дел был увеличен с трёх месяцев до года. Как правило, раз в год каждый инагент получает штраф, а иногда и несколько. Так что юридическая работа по этой категории дел – это обычно 2-3 параллельных судебных процесса по каждому инагенту в год, то есть около 20 судебных заседаний.

Последние изменения в КоАП РФ, вступившие в силу 01 марта 2021 года.

Если журналист или СМИ захочет сделать заметку об инагентах вне зависимости от категории и не укажет их инагентский статус, то физическое лицо (журналист) может быть оштрафовано на 2000–2500 рублей, при этом принадлежность к гражданству неважна. Если информацию распространило СМИ – юридическое лицо, то штраф вырастет до 40–50 тысяч рублей. Кроме того, и руководитель юридического лица (редактор) может быть привлечён к административной ответственности со штрафом 4000–5000 рублей. В законе речь идёт о СМИ и материалах СМИ, которые распространяются в информационно-телекоммуникационных сетях. Эти изменения не касаются государственных СМИ.

НКО–инагентам при производстве и распространении своих материалов, в том числе в интернете или в СМИ, или направлении материалов в государственные, муниципальные органы, образовательные и иные организации нужно ставить маркировку инагента, иначе штраф: для должностного лица 100–300 тысяч рублей, для юридического 300–500 тысяч. Если эти действия были произведены учредителем, членом, участником, работником такой организации, этих лиц ждёт штраф в 5000 рублей.

Если физическое лицо, включённое в реестр физлиц-инагентов, не представит сведения о своём статусе (или предоставит их не в срок, в неполном объёме или искажённом виде), штраф составит 30–50 тысяч рублей. Если физлицо не указало свой статус в своих материалах, то штраф 10–30 тысяч рублей.

Если общественное объединение, действующее без регистрации и признанное инагентом, не информирует о получении денежных средств и иного имущества от иностранных источников или сообщает об этом с опозданием, ему придётся заплатить от 5 до 10 тысяч рублей, в том случае, когда нет признаков уголовного деяния. Если оно не указывает свой статус, обращаясь в государственные органы, органы местного самоуправления, образовательные и иные организации, его члены и участники могут быть оштрафованы на 50–100 тысяч рублей, а должностное лицо, под которым понимается лицо или лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции – на 100–300 тысяч. Штраф за интернет-публикацию без указания статуса – 5 тысяч.

СМИ-инагентам за «грубое нарушение порядка деятельности» грозит штраф в 100 тысяч рублей (или арест на 15 суток) для граждан, 200 тысяч для должностных лиц и 5 млн рубле для юридических.

Изменилась и статья 330.1 Уголовного кодекса РФ «Злостное уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в связи с признанием лица выполняющим функции иностранного агента». Так, «нарушение порядка деятельности иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента, и (или) учрежденного им российского юридического лица, выполняющего функции иностранного агента, либо неисполнение иным лицом, информация о котором включена в реестр иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента, в связи с признанием выполняющим функции иностранного агента, совершенные лицом, подвергнутым административному наказанию за деяние, предусмотренное частью 2 статьи 19.34.1 КоАП, наказывается штрафом в размере до трёхсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырёхсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок».

В случаях, когда физлицо-инагент угрожает безопасности Российской Федерации и ранее привлекалось к административной ответственности по ч.1 ст. 19.7.5-4, его могут лишить свободы на 5 лет.

Штрафы за гиперссылки

Сначала закон о «нежелательных организациях» затронул доноров, которые поддерживали многие НКО, выдавая им гранты на значимые для общества программы. Доноры стали уходить из страны, и иностранное финансирование НКО сильно сократилось. В конце прошлого года закон о «нежелательных организациях» распространился и на сами НКО: если на сайте НКО есть упоминание доноров, которые включены в реестр нежелательных

организаций, такие НКО могут быть привлечены к административной ответственности в виде штрафа от 50 до 100 тысяч рублей.

Если в деятельности нежелательной организации участвовало лицо, которое ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года, ему грозит штраф в 300–500 тысяч рублей (или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от 2 до 3 лет), либо до 360 часов обязательных работ, либо до 5 лет принудительных работ с ограничением свободы на срок до 2 лет, либо лишение свободы на срок от 2 до 6 лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до 10 лет[5].

Политической деятельностью признаётся даже та, что осуществлялась вне пределов Российской Федерации, а также благотворительная и деятельность в области науки. Позитивных кейсов практически нет, за 2020 год можно вспомнить только один: автор доклада представляла интересы дагестанской общественной организации «Мать и дитя» и смогла доказать, что организация не осуществляла политическую деятельность[6].

Обязательные признаки для признания российской НКО организацией, выполняющей функции инагента, таковы:

- получение НКО имущества (в том числе денежных средств) от иностранных источников;

- участие НКО в политической деятельности на территории Российской Федерации.

Напомним, что к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества.

15 основных видов деятельности инагентов-НКО (так называемая политическая деятельность):

1. публикации в социальных сетях (ВК, Facebook) третьих лиц, а также участников НКО;
2. проведение информационно-просветительских и обучающих мероприятий (семинаров, тренингов, конференций, форумов, круглых столов, дискуссионных площадок, вебинаров, онлайн-бесед);
3. размещение в интернете мнения руководителя организации по разным вопросам, в том числе экспертного заключения (например, в Конституционный суд) или информация о его выступлении на публичном мероприятии;
4. сбор подписей под обращением (разного характера), размещённым на сайте организации;
5. любые комментарии, заявления относительно конфликта на юго-востоке Украины;
6. участие руководства организации в различных экспертно-консультативных советах при министерствах и ведомствах;
7. подготовка докладов в ООН и иных докладов по актуальным проблемам;
8. проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов;
9. участие в разработке законопроектов;
10. финансирование деятельности другой некоммерческой организации;
11. издание просветительской и правозащитной литературы, периодики;
12. передача литературы, критикующей власть, в библиотеку и наличие в офисе организации такой литературы;
13. размещение на сайте организации анонсов мероприятий, проводимых другими организациями;
14. проведение в офисе организации мероприятий иными организациями (в том числе политическими);

5 УК РФ, статья 284.1.

6 https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/354690/

15. деятельность в области профилактики и охраны здоровья[7] и иные.

Де-факто любая деятельность лиц, прямо или косвенно имеющих отношение к НКО, признавалась непосредственной деятельностью НКО. После принятия поправок в конце 2020 и весной 2021 гг. это было закреплено и де-юре.

Интересный факт: практически во всех случаях, когда НКО признавалась инагентом, за год до включения её в реестр орган юстиции или прокуратуры проводил проверки и не выявлял нарушений действующего законодательства. Однако спустя год или чуть меньше выводы новой проверки были противоположные – устанавливались факты нарушений законодательства, выявлялись признаки НКО-инагента. Что менялось за столь краткий период времени? Как правило, в деятельности НКО – ничего, а в оценках государства – многое.

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях»[8], к политической деятельности не относится деятельность в **13 областях**:

- науки,
- культуры,
- искусства,
- здравоохранения,
- профилактики и охраны здоровья граждан,
- социальной поддержки и защиты граждан,
- защиты материнства и детства,
- социальной поддержки инвалидов,
- пропаганды здорового образа жизни,
- физической культуры и спорта,
- защиты растительного и животного мира,
- благотворительной деятельности,
- деятельности в области содействия благотворительности и добровольчества.

Это означает, что НКО, действующие исключительно в данных областях, не могут быть признаны иностранными агентами, даже если участвуют (в том числе финансово) в организации и проведении акций, которые направлены на изменение госполитики и формирование общественного мнения и получают на реализацию своих проектов иностранное финансирование[9].

Социальную значимость работы НКО в данных областях трудно переоценить. Эти организации реализуют социально значимые проекты и не могут действовать не в интересах своей страны: здоровье, охрана животного или растительного мира, спорт и физическая культуры, наука, искусство, культура не имеют границ. Такие проекты реализуются в интересах человечества.

Тем не менее государственные органы признают НКО иностранными агентами даже в тех случаях, если они работают исключительно в рамках областей, которые по закону не могут быть отнесены к политической деятельности. Этот вывод будет проиллюстрирован ниже.

Государство навешивает на граждан и НКО унизительный ярлык инагента, чтобы уменьшить проявления гражданской инициативы. Это прямой путь к сворачиванию достижений демократического развития: он не позволяет гражданам применять выработанные международной практикой стандарты свободы объединений, а во многих случаях и свободы слова, не позволяет НКО реализовывать возможности, которые предоставляет им международное и российское законодательство. Всё это грозит волной давления и репрессий.

Ликвидация и исключение из реестра

Процедура исключения из реестра инагентов появилась только во второй половине 2015 г.: до

7 Согласно абзацу 3 части 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996г. №7-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.) «О некоммерческих организациях», деятельность в области профилактики и охраны здоровья не является политической.

8 Абзац 3 части 6 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996г. №7-ФЗ (ред. от 08.03.2015г.) «О некоммерческих организациях».

9 Абзац 12 пункта 3.1, абзац 8 пункта 3.3 постановления Конституционного суда Российской Федерации от 08.04.2014г. №10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 2 и пункта 7 статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организаций», части 6 статьи 29 Федерального закона «Об общественных объединениях» и части 1 статьи 19.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, фонда «Костромской центр поддержки общественных инициатив», граждан Л.Г. Кузьминой, С.М. Смиренского и В.П. Юкечева (в дальнейшем – постановление КС РФ).

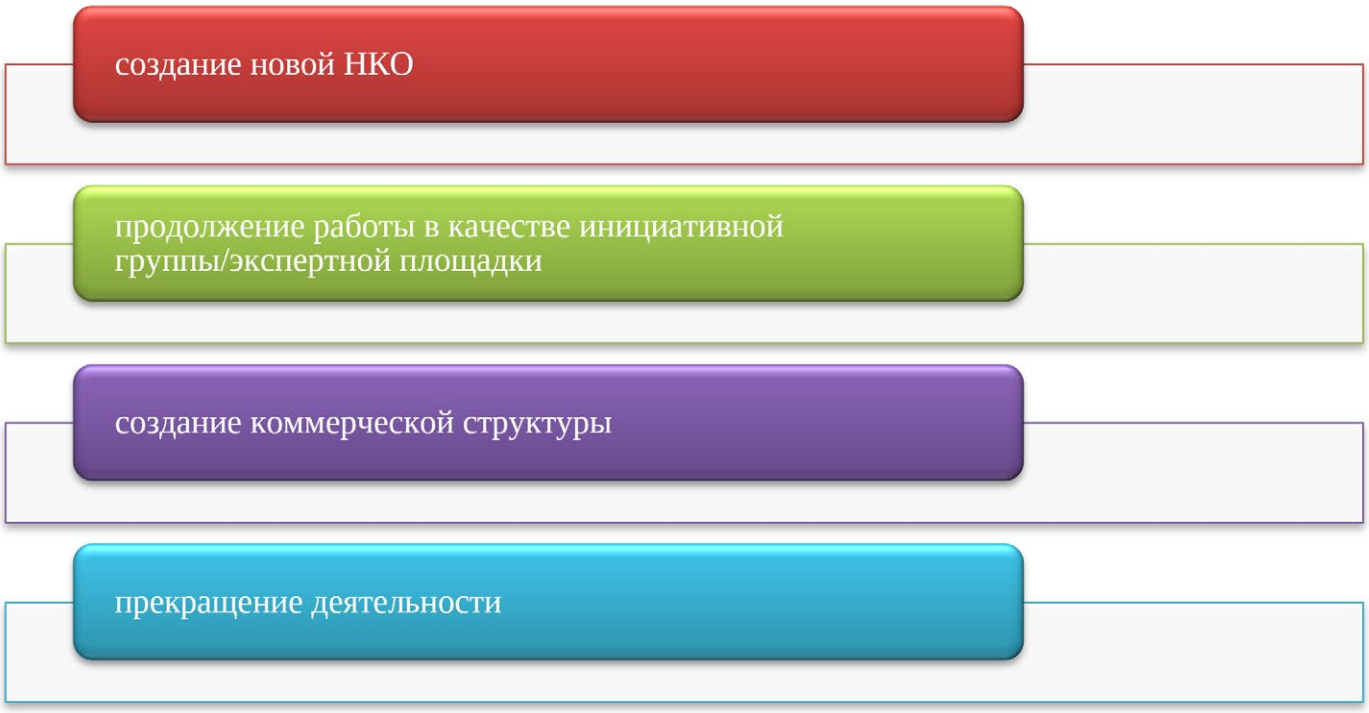
этого организации три года не имели никакой возможности покинуть реестр. Исключение возможно по двум основаниям: ликвидация организации или же прекращение выполнения функций инагента. Минюст определяет, прекратила ли НКО осуществлять деятельность в пользу других государств, и выносит заключение. В среднем процедура исключения из реестра занимает около трёх месяцев.

Ликвидация некоммерческой организации является одним из способов избежать штрафов и давления со стороны контролирующих органов: по этой причине ликвидировано более 50 НКО. Некоторые находятся на этапе ликвидации, кто-то не может полностью ликвидироваться из-за наложенных штрафов.

Что потом?

За время действия законодательства об инагентах российское гражданское общество адаптировалось к нему.

Вот несколько сценариев:



Пять лет назад НКО после признания инагентом часто создавали новую НКО. Однако в отношении этой НКО вскоре инициировалась внеплановая проверка, и организация снова вносилась в реестр.

У ⅔ НКО, продолжающих свою деятельность с ярлыком, структура бюджета существенно не изменилась. Расходы, связанные со статусом инагента (50–250 тысяч рублей), не расцениваются как существенные. Фактов глобального сокращения сотрудников и изменений размера оплаты труда не выявлено.

Около 20% организаций отметили, что штатных сотрудников в НКО не было, а вся деятельность осуществлялась на добровольных началах. Поэтому объявление НКО инагентом никак не повлияло на трудовую деятельность по основному месту работы.

А вот источники финансирования НКО изменились. Более 60% НКО отметили уменьшение размеров иностранного финансирования. Полностью отказались от него 35% НКО, а ещё 5% не получали иностранную поддержку. При этом получатели иностранных грантов отказываться от них не планируют: у НКО, которые полностью отказались от иностранного финансирования, не получилось заменить его внутренними ресурсами.

Ряд правозащитных и научных организаций принципиально не подают заявки на государственное финансирование. Как отметили представители 85% НКО, российское финансирование не было основным в их бюджете. НКО-ИА получали президентские

гранты уже со статусом агента. Связи между ограничением доступа к средствам из российских государственных средств и клеймом инагента не выявлено.

Отношения с целевой аудиторией у большинства НКО после признания их инагентами не изменились – разве что в случаях, когда НКО работала с такими целевыми группами, как студенты или органы власти. При необходимости актив организации объяснял своим благополучателям особенности статуса, снижая таким образом уровень недоверия.

Около ⅓ НКО до внесения в реестр никак не взаимодействовали с чиновниками и не намерены делать этого в будущем. Однако 114 НКО-инагентов до внесения в реестр тесно работали с чиновниками разных уровней, а после внесения в реестр отмечают прекращение большинства контактов и заморозку совместных проектов. В регионах муниципалитеты разрывают или не продлевают договоры аренды помещения НКО из реестра. Эти факты усложняют деятельность НКО, а в ряде случаев делают её невозможной.

Кроме этого, на федеральном уровне отмечается явная стигматизация НКО-ИА. На государственном уровне утверждена программа поддержки НКО – исполнителей общественно полезных услуг, но в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[10] инагент не может быть исполнителем общественно полезных услуг. А ведь деятельность более чем 90% НКО-ИА является, или была таковой до ликвидации, социально ориентированной и общественно полезной[11], что также утверждено на законодательном уровне.

⅔ организаций, внесённых в реестр, созданы в период с 1987 г. по 2007 г. Эти НКО заложили основы развития третьего сектора, имеют уникальные наработки, являются основоположниками ряда направлений, разработчиками эффективных методик работы с целевыми аудиториями. Именно эти организации могут предложить качественный и востребованный продукт, но из-за бюрократических барьеров не могут этого сделать.

Последняя инстанция – ЕСПЧ

В марте 2017 года Европейский суд по правам человека коммуницировал первые 49 жалоб на российский закон об иностранных агентах, объединив жалобы от 61 НКО и гражданских активистов в одно дело. Сейчас общее количеств жалоб – свыше 100. Российское гражданское общество ждет решения суда.

Иностранные агенты – СМИ

25 ноября 2017 года в России вступил в силу Федеральный закон № 327-ФЗ «О внесении изменений в статьи 10.4 и 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Более распространённое неофициальное название – закон о СМИ-инагентах. Объясняя появление этого закона, в Госдуме РФ подчёркивали, что его принятие является «ответной мерой» на притеснение российских СМИ в США. Имеется в виду решение американских властей зарегистрировать в качестве иностранных агентов RussiaToday и Sputnik. Москва расценила действия Запада как посягательство на свободу слова, однако в собственных действиях ничего подобного не обнаружила. Напротив, спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко заявила: «Россия будет строго следовать принципам свободы слова в деятельности СМИ, но не ответить на те ограничения, которые были введены в отношении российских СМИ в США – RT и Sputnik, – мы не можем». Пресс-секретарь президента Дмитрий Песков, комментируя события, тоже охарактеризовал новую законодательную инициативу как «зеркальную реакцию».

Однако реакция эта значительно превзошла по размаху действия США. Согласно новому закону, отныне иностранным агентом может быть признано любое средство массовой информации, получающее финансовую помощь от зарубежных государств или организаций. Такие СМИ должны маркироваться как инагенты, а также предоставлять сведения о персональном составе руководства и расходовании средств, об аудиторской проверке – аналогично НКО-иноагентам.

10 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/87a16eb8a9431fff64d0d78eb84f86accc003448/
11 http://www.hrrcenter.ru/awstats/NLC_uslugi.pdf

Ещё один пункт этого закона предусматривает блокировку интернет-изданий, распространивших информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации.

Многие представители общественности (как в России, так и за рубежом) назвали новый закон репрессивным, нацеленным на препятствование развитию гражданского общества в РФ.

Российские СМИ сдержанно комментировали появление нового закона: большинство изданий вышло с заголовками «Госдума приняла (как вариант «Путин подписал») закон о СМИ – иностранных агентах». Более неформальный заголовок («Закон об иностранных агентах в СМИ. Как он будет работать? Что в нём странного?») позволило себе интернет-издание «Медуза», зарегистрированное в Латвии. 23 апреля 2021 года оно пополнило список.

Юридические нюансы

26 ноября 2017 года «Российская газета» опубликовала закон о статусе инагента для СМИ с некоторыми разъяснениями. В частности, разъяснялось, что порядок признания иноагентов Минюст разработает в кратчайшие сроки (что действительно было сделано). Также Минюст пообещал определиться с порядком маркировки СМИ-инагентов, но после изучения мировой практики и обсуждения с Роскомнадзором. Этот процесс затянулся, до сих пор чёткого понимания, как СМИ должны оповещать о своём статусе, нет. По аналогии с НКО-инагентами можно маркировать сайты и публикации, но как быть, например, с радиостанцией? Что именно маркировать? Допустим, у радио есть свой портал, но ведь статусом «иностранный агент» принудительно наделяется именно радиостанция. Как один из возможных вариантов Минюст рассматривал идею обязать СМИ периодически повторять в эфире соответствующее сообщение (например, когда произносится название радио). Аналогичная ситуация с телеканалами – на какую видеопродукцию, в каких объёмах, а, главное, каким образом ставить клеймо инагента, до сих пор неясно.

24 сентября 2020 г. Минюст принял приказ №216 «Об утверждении порядка формирования и ведения реестра иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента», в котором определяется порядок ведения данного реестра.

Первые жертвы

5 декабря 2017 года на сайте Минюста появился список СМИ, попавших в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции инагента. В него вошли:

- «Голос Америки»,
- телеканал «Настоящее время»,
- «Idel.Реалии»,
- «Кавказ.Реалии»,
- «Крым.Реалии»,
- Татаро-башкирская служба «Радио «Свобода» (AzatliqRadiosi),
- «Радио «Свободная Европа/Радио Свобода» (РСЕ/РС),
- «Сибирь. Реалии»,
- проект «Фактограф».

Журналистам СМИ, включенных в реестр, запретили проход в Совет Федерации и Госдуму. Сенатор Андрей Климов, комментируя действия Минюста, заявил, что список инагентов пока дополнять не будут, так как «для этого нет никаких оснований».

Действительно, реестр вообще не пополнялся в 2018 году, а в 2019 в него было включено лишь радио «Север.Реалии». Однако в конце 2020 года в реестр включили семь СМИ (ООО «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», Чешское информационное агентство MEDIUM-ORIENT, Пономарев Лев Александрович, Савицкая Людмила Алексеевна, Маркелов Сергей Евгеньевич, Камалягин Денис Николаевич, Апахончич Дарья Александровна). 23 апреля 2021 года добавились SIA «MedusaProject» (Латвия) и ООО «Первое антикоррупционное СМИ»[12]. 14 мая 2021 года список пополнила НКО Stichting 2 Oktober, владеющая доменным именем VTimes.io.

12 https://minjust.gov.ru/ru/documents/7755/

Включение в реестр СМИ-инагентов физических лиц

Отдельный момент – как в реестр СМИ-инагентов попали пять физлиц.

19 декабря 2017 года в Госдуме был зарегистрирован законопроект № 345523-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Новая законодательная инициатива позволила признавать СМИ-инагентом физическое лицо. Под журналистом-иноагентом предлагается понимать физическое лицо, если оно получает финансирование от других государств, международных и зарубежных организаций или иностранных граждан и способно распространять информацию массово. Один из авторов законопроекта Пётр Толстой пояснял, что эта норма рассчитана на владельцев СМИ-инагентов и связана с тем, что неким ресурсом и порталом за границей может владеть не только юридическое лицо, но и физическое. 12 января 2018 года законопроект был принят в первом чтении, а 9 декабря 2019 года вступил в силу.

Расплывчатость формулировок сильно расширяет круг лиц, попадающих под действие законопроекта: под определение подходят журналисты, сотрудничающие с редакциями газет или сайтов, радиостанций или телеканалов, получивших статус инагентов. Согласно закону, на человека, признанного инагентом, распространяются те же ограничения, что и на СМИ-инагентов, в полном объёме.

Действия СМИ, внесенных в реестр инагентов

Внесенные в реестр СМИ по-разному исполнили требование Минюста.

На портале «Голоса Америки» появилось сообщение о признании СМИ «выполняющим функции иностранного агента».

Телеканал «Настоящее время» опубликовал подробный материал в форме вопросов/ответов, где оповестил о признании себя инагентом, разъяснил свою позицию, ознакомил аудиторию с вопросами финансирования и на крайний случай предложил зрителям скачать своё приложение с защитой от блокировок и подписаться на версии канала в соцсетях.

На сайте «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» во исполнение требования закона появилось следующее сообщение: «Министерство юстиции России внесло корпорацию РСЕ/РС и некоторые её проекты в свой реестр зарубежных средств массовой информации, объявленных «иностранными агентами». РСЕ/РС не является «агентом» ни одного из правительств и считает это решение несправедливым и юридически спорным». Аналогичные тексты размещены на порталах проектов РСЕ/РС: «Сибирь. Реалии», «Каказ. Реалии», «Idel.Реалии», «Фактограф», «AzatliqRadiosi».

Медуза[13] и VTimes подписывают свои материалы так, используя крупный шрифт перед каждой новостью: «Данное сообщение (материал) создано и (или) распространено иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, и (или) российским юридическим лицом, выполняющим функции иностранного агента». VTimes объявило о своем закрытии с 12 июня 2021 года, так как существовать в данном статусе невозможно: СМИ сразу же лишается рекламных контрактов[14].

5 июля 2017 года сайт медиакорпорации «Радио Свободная Европа/Радио Свобода» сообщил, что мировой суд оштрафовал СМИ на 100 тысяч рублей за непредоставление российским властям финансовой информации как иностранный агент. Комментируя на своем сайте решение суда, президент РСЕ/РС Том Кент заявил: «Власти России препятствуют нашей деятельности». СМИ сообщило о неоднократных обращениях к Минюсту с просьбами разъяснить точный порядок заполнения документов, что было необходимым условием их своевременной подачи. Юрист корпорации обратил внимание на то, порядок отчётности для СМИ-инагентов вступил в силу уже после истечения установленного законом срока подачи отчёта. Однако суд эти доводы не убедили.

21 декабря 2018-го Роскомнадзор официально заявил о грядущих проверках телеканала BBC WorldNews и сайта Би-би-си на

13 https://meduza.io/
14 https://www.vtimes.io/2021/06/03/pochemu-mi-zakrivaem-vtimes-a5381

предмет соответствия материалов российскому законодательству. И снова чиновники мотивировали своё решение действием иностранного государства, а не вопросами к данным конкретным СМИ. Сам Роскомнадзор отметил, что проверки связаны с вынесением британским регулятором Ofcom решения о нарушении каналом RT правил вещания. А официальный представитель российского МИДа Мария Захарова на странице в Facebook добавила, что Россия не единожды предупреждала британскую сторону о возможном зеркальном ответе. Отметив при этом, что многие корреспонденты Би-би-си добросовестны и профессиональны и их «жаль», однако «грубое вмешательство британского правительства в деятельность российских СМИ (постоянная пропаганда против телеканала RT, попытки дискредитации наших журналистов и т.д.) не оставляет другого выбора». 26 декабря 2018 года на сайте Общественной палаты РФ появилось сообщение о том, что председатель Комиссии ОП РФ по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций Александр Малькевич направил в Роскомнадзор письмо с просьбой проверить деятельность СМИ-инагентов в России. Свой запрос Малькевич объяснил тем, что материалы таких СМИ часто носят пропагандистский характер, а также направлены на подрыв авторитета органов государственной власти и разжигание социальных конфликтов. Вновь прозвучала и тема «зеркального ответа». Малькевич призвал к проведению проверок всех СМИ, входящих в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента в России, с оглашением результатов: «Общество должно знать, какие нарушения они допускают и какое наказание понесли или понесут в самое ближайшее время».

На сегодняшний день закон о СМИ-инагентах представляет собой очередной инструмент для осуществления серии «зеркальных ответов» на те или иные действия зарубежных стран в отношении России, на санкции, принятые против лиц из «Списка Магницкого» и газопровода «Северный поток – 2». Неудивительно, что никто не проявляет дотошность в определении всех тонкостей функционирования этого закона – вполне достаточно того, что проработан механизм внесения СМИ в соответствующий реестр. К сожалению, данный инструмент стал эффективным орудием для борьбы с независимыми СМИ, освещающими российскую проблематику.

Иностранные агенты – физические лица и общественные объединения, действующие без регистрации

30 декабря 2020 года был опубликован и вступил в силу Федеральный закон №481 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия угрозам национальной безопасности»[15]. Закон стал правовой основой для создания реестра физических лиц – инагентов и общественных объединений, действующих без регистрации – инагентов.

Новые поправки к закону расширили сферу его применения для физических лиц, включив в него правозащитников, журналистов и политических деятелей. Кроме того, поправки затронули и деятельность общественных объединений без регистрации. Основания для признания инагентом распространяются на предоставление заключений о российских законах, политической ситуации, причем это может быть даже согласие с российской политикой, но если российское правительство считает, что это мнение отвечает интересам иностранной организации или иных лиц, то такое лицо рано или поздно попадёт в один из реестров.

Физлица-инагенты могут быть приговорены к наказанию до 5 лет тюремного заключения, если не зарегистрировались как таковые или не сообщили о своей деятельности. Поправки сигнализируют о возобновлении репрессий против независимых российских организаций и активных граждан, что, вероятно, приведёт к дополнительному сужению гражданского общества в России и усилению самоцензуры. Нападки правительства на гражданское общество уже отразились на регионах и усилили страх преследования.

Во исполнение норм Федерального закона от 30.12.2020 № 481-ФЗ Минюст России опубликовал проект приказа «О реестре незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента»[16]. В проекте приказа речь идёт о порядке и сроках уведомления общественным объединением, функционирующим без приобретения прав юридического лица, о получении (намерении получать) денежных средств и (или) иного имущества от иностранных источников и об участии (намерении участвовать) в политической деятельности на территории Российской Федерации. Интересный факт: общественное объединение, действующее без регистрации, то есть без образования юридического лица, не может иметь ни печать, ни смету, ни счета, ни денежные средства, поэтому остается открытым вопрос – каким образом власть будет доказывать поступление денежных средств в данные структуры и могут ли личные средства члена данной структуры считаться средствами общественного объединения, действующего без регистрации? На наш взгляд, у данных структур априори нет и не может быть никакого денежного или имущественного оборота.

15 http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012300001?index=0&rangeSize=1
16 https://regulation.gov.ru/projects#npa=113394

Иные изменения российского законодательства

Образовательная/просветительская деятельность

1 июня 2021 года вступила в силу новая редакция Федерального закона об образовательной деятельности в Российской Федерации[17], в котором, в частности, впервые даётся определение понятия просветительской деятельности. Согласно пункту 32 статьи 2 указанного закона, под просветительской деятельностью понимается «осуществляемая вне рамок образовательных программ деятельность, направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов и затрагивающая отношения, регулируемые федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». В статье 12.2. определено, что просветительскую деятельность вправе осуществлять физические лица, индивидуальные предприниматели и (или) юридические лица при соблюдении определенных требований

Требования закона размыты, порядок, условия, формы деятельности и контроль должны будут определяться правительством, которое выпустило проект постановления. Его давно ждали: в российском законодательстве не было разграничения просветительской и образовательной деятельности, меж тем ещё в 2007 году общественные организации закрывали за отсутствие лицензии на просветительскую деятельность, которая никак не была урегулирована законом. Суды просто ставили знак равенства между деятельностью образовательной, требующей лицензии в большинстве случаев, и просветительской.

Что мы можем получить:

- Обязательное наличие договорных отношений между любым лицом и организацией культуры, науки, образования, то есть без договора просветительскую деятельность организовывать нельзя. Нельзя ею заниматься и в организациях, занимающихся, например, защитой чего-либо или социальной помощью (так как их нельзя отнести к указанному выше перечню).
- Определённые требования к физическим и юридическим лицам, которые планируют осуществлять просветительскую деятельность. Физлицо должно быть совершеннолетним, не иметь судимости как педагог (запрет налагается на все так называемые «политические» статьи), иметь два года стажа в просветительской деятельности или два года опыта занятий общественно значимыми инициативами. Напомню, что во многих случаях общественно значимая деятельность не признаётся судами таковой, а формально утверждённых признаков, характеризующих ее, действующее законодательство не содержит.
- Запрет на осуществление просветительской деятельности инагентами.
- Законопроект касается очень многих: бьюти-блогеров, тренеров, инфлюенсеров и пр.

Банковская тайна и полный финансовый контроль

Информация о банковских счетах и операциях некоммерческих организаций будет предоставляться Минюсту России для того, чтобы напрямую контролировать финансово-хозяйственную деятельность – соответствующие поправки подготовлены в статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»[18].

Законодатель пошёл дальше, и уже 09 июня

17 Поправки были внесены Федеральным законом от 05.04.2021 N 85-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”».

18 https://regulation.gov.ru/projects#npa=112593

2021 года в третьем чтении были приняты поправки в № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[19].

С 1 октября 2021 года под полный финансовый контроль попадают (вне зависимости от сумм):

- получение или расходование НКО денежных средств и (или) иного имущества (кроме организаций органов гос. власти, иных гос. органов, органов управления гос.внебюджетным фондом, гос.корпорацией, гос.компанией, публично-правовой компанией, потребительским кооперативом, гос. (муниципальным) образовательным учреждением, реализующим программы дошкольного, общего образования, товариществом собственников недвижимости, в том числе товариществом собственников жилья, садоводческим и огородническим некоммерческим товариществом, объединением работодателей, торгово-промышленной палатой.;
- получение физическим или юридическим лицом (за исключением кредитной организации), иностранной структурой без образования юридического лица перевода денежных средств, если эти денежные средства поступают от плательщика и (или) обслуживающего плательщика банка с территории иностранного государства или административно-территориальной единицы иностранного государства, обладающей самостоятельной правоспособностью, перечень которых утверждается уполномоченным органом.
- Участие в деятельности нежелательных организаций за пределами России

Указанный выше закон с 1 октября 2021 года вводит запрет на участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации за пределами территории РФ, граждан РФ, лиц без гражданства, постоянно проживающих в РФ, и российских юридических лиц. Это означает, что ни выступать, ни участвовать в программах или мероприятиях данных организаций будет нельзя.

Новым основанием для признания международной или иностранной неправительственной организацией нежелательной организацией в РФ является получение сведений об оказании ими посреднических услуг при проведении операций с денежными средствами и (или) иным имуществом.

Выборы и их освещение

В 2021 году в законодательстве появились понятия «кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента» и «кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом». Это накладывает особые требования к СМИ, которые освещают тему выборов. Определения этим понятиям даются в статье 2 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»:

Кандидат, являющийся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента – это кандидат, который включён Минюстом в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, и (или) информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента.

Кандидат, аффилированный с выполняющим функции иностранного агента лицом – это кандидат, который не является физлицом-инагентом, но в течение двух лет до дня официального опубликования решения о назначении выборов[20]:

- входил в состав органов НКО, выполняющего функции инагента, являлся его учредителем, членом, участником, руководителем или работником;
- входил в состав органов незарегистрированного общественного объединения, выполняющего функции инагента, являлся его учредителем, членом, участником или руководителем;

19 https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165650-7

20 Избирательная кампания начинается в день, когда официально **публикуется решение о назначении выборов**. Время опубликования этого решения меняется в зависимости от масштаба выборов: если выборы федеральные, то решение должно быть опубликовано не ранее чем за 110 дней до дня голосования и не позднее чем за 90 дней; в случае с региональными выборами решение должно быть опубликовано за 90–100 дней до дня голосования; при выборах в органы местного самоуправления – за 80–90 дней.

- входил в состав органов управления или являлся учредителем, руководителем, работником иностранного СМИ, выполняющего функции инагента, или другого лица, информация о котором включена в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции инагента;
- осуществлял политическую деятельность и получал на неё деньги или имущество от НКО-инагента, незарегистрированного общественного объединения или физического лица, выполняющих функции инагента, в том числе через посредников.

Эти нормы вызвали резонанс в медийной среде, поскольку из текста закона неясно, кто именно должен устанавливать указанную выше «аффилированость». Агентство правовой информации отправило запрос в Центризбирком и 28 мая 2021 года получило ответ: «избирательные комиссии направляют в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений, в том числе о наличие статуса кандидата, являющихся физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо, статуса кандидата, аффилированного с выполняющим функции иностранного агента лицом»[21]. Если внимательно читать, видно, что наличие аффилированности идёт наравне с фактами недостоверности.

Выводы

Российское гражданское общество научилось выживать, но российское ужесточается слишком быстро. К сожалению, мы до сих пор не получили решения (решений) ЕСПЧ на многочисленные жалобы на нарушения права на свободу ассоциаций в связи с применением института инагентов, хотя первые жалобы были поданы в 2015 году.

Сегодня перед гражданским обществом стоят следующие вызовы:

1. законодательное регулирование общественной деятельности существенно ухудшило положение гражданских активистов, НКО и незарегистрированных объединений;
2. возможности реализации партнёрских проектов или прямого иностранного финансирования деятельности урезаны ввиду появления «института посредника» при передаче денежных средств и иного имущества из иностранных источников[22];
3. фактический запрет или серьёзные трудности для организации образовательных (просветительных) программ при наличии прямого или опосредованного иностранного финансирования;
4. возникновение персональных рисков у руководителей НКО, членов, участников незарегистрированных общественных объединений;
5. адресное применение репрессивного российского законодательства, включая административную ответственность в форме административных арестов и огромных штрафов;
6. цензура и самоцензура, включая ограничение свободы интернета;
7. давление на социальные и сервисные НКО (на примере ВИЧ/СПИД-сервисных НКО);
8. запрет на ведение лекций, мастер-классов и иной образовательной деятельности инагентам, а для всех остальных – правовое регулирование просветительской деятельности;
9. запрет на участие в деятельности иностранной или международной неправительствен-

21 http://xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/view/2891

22 Посредником при получении денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника признается гражданин Российской Федерации или российское юридическое лицо, которые осуществляют передачу денежных средств и (или) иного имущества от иностранного источника либо уполномоченного им лица российской некоммерческой организации, участвующей в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации.

ной организации за пределами территории РФ для граждан РФ, лиц без гражданства, постоянно проживающих в РФ, и российских юридических лиц[23];

10. полный контроль финансовой деятельности инагентов-НКО, а в случаях с физическими лицами и общественными объединениями без регистрации – при поступлении средств или иного имущества из иностранных источников.

Об авторе

Мария Каневская – кандидат юридических наук, LLM, адвокат.

23 https://sozd.duma.gov.ru/bill/1165650-7

ВАСИЛИЙ ГАТОВ

ОБРАЗОВАНИЕ В БУДУЩЕЙ РОССИИ

Вступление

Образование – область настолько же широкая, насколько и противоречивая. В современной России главная проблема образования – что самые консервативные, самые заскорузлые силы в стране и обществе сконцентрировались в управлении им на всех уровнях, от детских садов до университетов и министерства. Не разобравшись ни в понятиях, ни в сущностях, в образовательный процесс возвращают идеологию (совершенно нацистскую по своей сути). Для будущей России – прежде всего либерально-республиканской, но и другие варианты столкнутся с тем же набором проблем, – наследие путинского периода в образовании настолько омерзительно и неприемлемо, что всю конструкцию придётся придумывать, разрабатывать и строить практически с нуля.

В центре нашего внимания – дошкольное, школьное и среднее профессиональное образование. Его наличие, организация, финансирование и контроль качества последние 100 лет были ответственностью государства (что, думаем, должно в значительной степени сохраниться и дальше). Высшее и дополнительное образование могут разделять часть принципов со средним, оставляя максимум решений на усмотрение автономных и самостоятельных университетов. При этом любые реформы в начальном и среднем образовании упираются в необходимость перенастройки всей конструкции педагогического образования – её мы рассмотрим в разделе «Нужно ли исправлять прошлые ошибки?».

Данная policy paper – не готовый проект будущей системы образования. Её задача – открыть дискуссию о том, как, освободившись от необходимости «хранить традиции» (они полностью дискредитированы сегодняшним состоянием образовательных систем страны), построить новую национальную ценность, образование, которым снова можно гордиться.

В центре предлагаемой модели три постулата.

1. Единственная обязанность государства в области образования – экономическое обеспечение бесплатного, свободного и безопасного обучения на первых трёх ступенях (дошкольное, средняя школа, старшая/профессиональная школа) для любого гражданина страны.
2. Основная задача оплачиваемого обществом образования – воспитание полноценных, полноправных и вовлечённых граждан страны. Оно не навязывает им какие-либо идеологии, системы взглядов или догмы.
3. Образование (прежде всего) несовершеннолетних детей – совместная обязанность и ответственность государства и родителей/попечителей. Это относится ко всем граням образовательного процесса, включая его финансирование и право принятия решений в рамках конкретной школы/школьного округа.

Policy paper предлагает тактические краткосрочные решения, которые потребуются немедленно после того, как в истории России откроется окно возможностей для реформ. Мы также обсуждаем ряд важных среднесрочных решений, которые позволят создать общественные структуры, контролирующие государственную, локальную и муниципальную политику в отношении образования, а также закладывают фундамент для более длительных стратегических изменений. Контуры долгосрочной стратегии составляют большую часть документа и, конечно, являются главными взрывателями для дискуссии.

Стратегическое осмысление образования всегда колеблется между двумя полярными альтернативами: одна ставит в центр внимания программу обучения (т.е. более или менее целостную модель содержания образования, тех знаний и свойств, которыми должен обладать выпускник системы), другая делает акцент на качестве учителя (т.е. «последней мили» отношений между системой образования и учеником; подготовка хорошего учителя может компенсировать многие проблемы системы). С одной стороны, талант отдельного конкретного учителя нельзя недооценивать – мы знаем многочисленные примеры, когда выдающиеся педагоги, директора школ или даже просто «предметники» оказывали решающее воздействие не только на своих выпускников, но и на целые округа или даже на всю систему образования.

С другой, как и в истории права, где всегда соревнуются прецедент и кодифицированные законы, здесь нет ни готового решения, ни абсолютной истины. В идеале система образования должна быть достаточно продуманной и совершенной, чтобы «в среднем» не портить, не мешать хорошим учителям и менеджерам образования; однако в ней заранее должны быть продуманы «прецеденты исключения из правил», когда конкретный учитель или его школа выходят за рамки установленного – обеспечивая при этом выдающиеся образовательные результаты.

Естественно, мы не можем обойти и две другие важнейшие проблемы: «образовательный суверенитет» и универсальный экзамен.

Реформа образования относится к числу долгосрочных. Как показывает опыт 1991-2005 годов, когда образование в России развивалось свободно и с минимальным вмешательством государства, первые существенные результаты «мягкой реформы», сохраняющей значительную часть прошлой конструкции, появляются через 10 лет после её начала. Возможно, более радикальная реформа обеспечит результаты быстрее, через 5-7 лет. А необходимость думать и обсуждать, как именно перестроить, переорганизовать важнейшую отрасль страны, касающуюся буквально любого её гражданина, – это весьма ответственная работа.

Наследие, наследство и семейные проклятья

Организация систематического образования в России началась при Петре I (в основном в части подготовки корабелов, навигаторов и офицеров). Более-менее современные контуры образование стало приобретать в конце XIX-начале XX века. Сегодняшняя система – наследница позднесоветской модели, её фундамент заложен в 1970-х годах, времени застойном, но созидательном. Позднесоветская система, в свою очередь, была исторически сложившимся коктейлем из германского оригинала, сугубо российских имперских новаций, большевистских экспериментов и заимствования англо-американской модели magnet and vocational schools. Огромный плюс советской модели образования – она реально поощряла развитие талантов, причём не только математических или естественнонаучных, но и гуманитарных, от доступного изучения иностранных языков до большого числа внешкольных образовательных, спортивных и культурных приложений.

Советское образовательное наследие присутствует в сегодняшнем российском образовании во многих ипостасях. Это и унификация, и опора на догматы (зачастую давно протухшие что с научной, что с этической точки зрения), это и разнообразие знаний, которое достигается через рано вводимые предметные курсы, и высокие требования к начитанности учеников – при почти полном отсутствии системного преподавания философии и риторики, умения вести спор и выстраивать независимое мнение.

При этом система способна предложить учащимся разнообразное, качественное образование по большинству предметов (за исключением, пожалуй, истории и мировой литературы, которые переиначены идеологически в последние десятилетия).

К сожалению, этим важным и редким плюсом позитивное наследство российской системы исчерпывается. К негативному советскому наследству можно отнести следующее:

- оторванность начального образования и средних школ от интересов местных сообществ; общедоступные, бесплатные школы и другие учреждения основного образования находятся в юрисдикции государственной системы и игнорируют запросы родителей учеников;
- стремление к унификации общего образования, чрезмерное внимание к образовательному стандарту в процессе обучения (а не на основании результата);
- ориентация на интеллектуальную сегрегацию через систему государственных специализированных школ, предлагающих более высокий уровень образования, при высоком уровне коррупции при допуске в них учащихся; избыточная нагрузка на учеников, особенно в старших классах средней школы, также отсекает менее обеспеченных детей от продолжения образования;
- высокая забюрократизированность всех образовательных процессов, избыточная отчётность на всех уровнях системы образования;
- использование гипотетических, разработанных в интересах государства стратегий и

треков образования, статичных и не учитывающих меняющиеся интересы общества, экономики и культуры.

Перечень недостатков можно продолжить. Самый серьёзный из них – неоправданно высокая политизация школ: от вовлечения учителей и администраторов, например, в организацию и проведение выборов, которые зачастую фальсифицированы, до внедрения в школьную программу компонентов, формирующих определённые политические и идеологические предпочтения или, что важнее, антипатии. Школа как социальный институт, призванный пробуждать интерес к новому, непонятному, даже неприятному – не должен ни при каких обстоятельствах формировать идеологические «блоки» в головах учеников. Увы, примеров этой деятельности в российских школах несть числа.

Считается, что сохранение исторической преемственности образовательной системы обеспечивает понимание между сегодняшними школьниками и их родителями. Но большинство тех, кто сейчас в школе (их годы рождения 2004-2017) – дети родителей, учившихся как раз в «переходной школе» (1988-2010), знакомых с разнообразием среднего образования, своего рода экспериментального поколения россиян, едва ли не впервые получившего возможности многотрекового, неунифицированного образования. Превращение своих детей в социальные шаблоны они должны воспринимать как минимум негативно, если не в штыки. То же можно сказать и про основные поколения их бабушек и дедушек, которым досталось лучшее время советской образовательной системы – 1970-е годы, когда никакого разнообразия не было, но была стройная, пусть и не всегда корректная, научно-образовательная база. Им тоже не нравится сегодняшняя образовательная политика, основанная на унификации и идеологической индоктринации детей, не нравится.

Отдельная проблема – что российская образовательная система формально и неформально поддерживает и углубляет интеллектуальную сегрегацию. В любом крупном городе страны есть «элитные» школы; есть не просто «элитные», но «элитные с традицией», в которых, несмотря на обычный статус, учились представители существующей (или прошлой) элиты; есть «спецшколы с углублённым изучением», не говоря о созданных в последние годы суперэлитных образовательных учреждениях типа «Сириус». Попасть туда стандартным путём нереально: их менеджмент имеет право организовывать «приём», опираясь на индивидуальные тесты и собеседования, «финансовый ценз» родителей или некие заслуги школьников – победы на олимпиадах, рекомендации учителей и проч. «Повышенное» школьное образование в России – привилегия, которая никак и ничем не регулируется, зависит от экономического статуса родителей, а «специальные школы» обладают особым статусом, охраняющим их от стандартных инструментов контроля. В итоге там процветает не только коррупция, но и иные, опасные для детей-школьников явления – от «культа личности» учителей до сексуальных домогательств, от буллинга на основе происхождения до коллективной травли тех, кто рискнул пойти против «устоявшихся традиций школы».

Эти недостатки свойственны любой системе, где существует элитарное среднее образование. Но в стране, в обществе, которое уже более столетия постулирует всеобщее, бесплатное, равное и качественное обучение, они по крайней мере не должны находить поддержку в государственной и местной политике.

Как бы российская образовательная система ни пыталась требовать своего «суверенного» признания, она остается очевидной микстурой из германской образовательной модели Бисмарка, социалистической утопической модели образования Луначарского и элитарных модификаций, скопированных (плохо и косо) со статусного образования в англо-американских системах. Каждая из этих достаточно хорошо изученных социально-образовательных практик несёт с собой много плюсов, но наследует и груз исторических «проклятий».

Например, германская историческая система (не стоит путать с современной), как и российская, полностью лишена гибкости. Она полностью игнорирует интересы учащегося, ставя в центр программу, её освоение и количественную оценку соответствия ученика формальным требованиям.

Утопическая социалистическая модель предполагает, что задачей школы является «уравнивание» учеников различного социального происхождения, что порождает неизбывное требование «программы обучения» и ориентацию

на среднеарифметического ученика (или, в современной терминологии, нижние два квинтиля учащихся). При этом социалистическая модель не исключает образовательного неравенства – более того, устами наркома просвещения Анатолия Луначарского предлагает «забирать наиболее способных учеников из обычных школ в специализированные, где они не только находились бы в более комфортных для развития условиях, но и не оказывались бы под давлением обстоятельств принудительного равенства возможностей ». Мало того, что неравенство возможностей становится свойством системы – Луначарский исключает субъектность учащегося («забирать», т.е. переводить в другую систему образования насильно), внося привкус евгеники в учение о равенстве и классовом подходе.

Создание элитарных образовательных треков для советской системы носило классовый характер. Все исключения из стандартных моделей образования, сформулированные в циркулярах Наркомпроса СССР (1922-1930), исходят из следующих принципов:

- на партийные (т.е. прямо входящие в структуру ВКП(б)/КПСС) образовательные учреждения не распространяются никакие универсальные требования, включая вступительные экзамены, требования к предварительному образованию учеников и квалификационные требования;
- некоторые профессиональные и военные образовательные организации, чья работа особо важна для государства (в разное время в их перечень попадали и путейные институты, и медицинские, и даже педагогические), могут быть освобождены от всех требований как в части поступления, так в части квалификационных экзаменов.

На преподавателей соответствующих учебных заведений перекладывалась ответственность за качество «кадров», которые они поставляли армии, промышленности и органам управления СССР. И если в сталинские годы понятие «ответственности» хоть как-то спасало от халтуры, то после смерти вождя «образовательный продукт» что партийных школ, что «освобождённых от требований», без сомнений, был хуже, чем у традиционных университетов и технических вузов, не попавших в заветные списки ЦК.

Освободившись от партийной опеки, советское и российское образование в 1990-2010 годах стремилось – как и любая сервисная индустрия – предложить максимально возможное количество альтернатив системе, унаследованной от СССР. Допускалась и даже поощрялась широкая автономия общеобразовательных школ при общем следовании программным требованиям Министерства образования. Частные школы были вольны предлагать самые экзотические варианты образования, совместимые (или нет) с общепринятыми. Не было препятствий к созданию религиозных школ, прежде всего православных.

Растущая разница между способностями и возможностями учеников разных по форме организации школ не могла не потребовать стандартизованных экзаменов – что соответствует всем существующим образовательным моделям, построенным на сочетании государственных (публичных) школ с частными (т.е. свободными от нормативного регулирования). ОГЭ и ЕГЭ, появившиеся и вошедшие в систему в 2007-2011 годах, вроде бы дополнили модель и обеспечили её долголетие.

Но худшим наследием-проклятием стал возврат унификации после 2011 года – прежде всего в части гуманитарных дисциплин. Власть почувствовала угрозу, исходящую от вольнодумных старшеклассников, воспользовалась правом «того, кто за всё платит», и потребовала новой идеологизации школьной программы. Как и нормативное наследие советской системы, новая идеологизация прежде всего вторглась в обществоведение и историю. Вместо нормального для открытого общества разнообразия и дискуссии туда были нормативно введены квазипатриотические догматы. Против воли учащихся (и многих учителей) внедрили принцип непогрешимости действующей власти: любые её решения стали «хорошими», а оппонирование им оказалось негативным, греховным поведением в рамках соответствующих курсов и культурной политики.

Сомнительной вершиной процесса стало изменение интерпретации восстания декабристов в 1825 году. Поддержанный государством и почти обязательный в общедоступных школах фильм «Союз спасения» не только на 180 градусов развернул традиционное для советской системы понимание восстания, но и навязал презрительное

отношение к его вождям (исключительно актуальное, прямо привязанное к «проблеме Навального»).

Суммируя сказанное, можно сказать: в современной российской школе, при сохранении определённых позитивных исторических достижений, взяло верх худшее наследство имперского и советского прошлого. Этот поворот мог случиться только при согласии, попустительстве и содействии главных участников процесса образования – учителей и родителей. Первые в выборе между нищетой и «хоть чем-то», что предложил им политический режим оказались недостаточно принципиальными, вторые – недостаточно готовыми к тому, чтобы вступить в дискуссию с государством, в особенности в части элитного образования. Последствия и того, и другого определяют необходимость радикальной реорганизации всей системы образования в России.

Между свободой и порядком

Рассматривая будущие варианты организации образования в России, необходимо понять несколько ключевых входящих обстоятельств. Первое – как Россия будущего будет относиться к проблеме свободы выбора. Все отношения общества с институтом образования базируются на этой развилке: является ли среднее образование обязательным, кто несёт ответственность за образование несовершеннолетних членов общества?

Большинство современных политических систем отвечают «да» на первый вопрос (делая тем самым среднее образование не правом, но коллективной обязанностью общества, родителей и детей) и разграничивают ответственность по второму вопросу. В социальных государствах Европы (и частично Азии) полное среднее образование так же обязательно, как и основное. В более либеральных обществах в последней трети двенадцатилетнего образования подросток-гражданин становится полноценным носителем воли, его решение становится полностью автономным. Так что последние годы среднего образования остаются «на усмотрение гражданина» (или его семьи и её готовности оплачивать это дополнительное, по сути, образование).

Две модели предлагают разные философские решения: в социальной модели принудительного среднего образования реализуется принцип просвещённого насилия, а в ненавистной в России англо-саксонской модели решение о завершении образования относится к правам дееспособного гражданина. Казалось бы, не такая большая разница – но у неё есть фундаментальные последствия в части содержания образования.

Социальная модель исходит из предположения, что люди настроены на постоянный образовательный прогресс. Полное среднее образование делает доступным высшее университетское образование, добавляя его – без альтернатив – в число опций для выпускника. Американская (преимущественно) модель, в которой свобода личности от образования уважается наравне со стремлением продолжить его до логического окончания, ставит в центр именно свободу выбора – в ущерб потенциальному общественному интеллектуальному прогрессу. Обе модели в результате плодотворны, но различаются по сути – и, главное, по содержанию образовательного процесса.

Американская модель спешит произвести готового, полноценного гражданина – поэтому центральными усилиями американской школы были, есть и будут социальные дисциплины. Гражданские и политические чувства требуют образовательной разработки ничуть не меньшей, чем способность читать и считать. Однако в образовательном фрейме усреднённой школы нет приоритетов: получение прибыли есть такое же служение обществу, как и поступление на военную службу (на государственном довольствии). Be a good citizen означает прежде всего выполнение формальных обязанностей перед обществом – от добровольной службы в армии до исполнения функций присяжных.

Социальная модель образования исходит из других принципов: предлагая всё более детальное и качественное преподавание, расширяя его ассортимент, она создает соблазны для продолжения. Её фундаментальная цель – удлинение образовательного процесса, предложение множественных вариантов совершенствования для потенциально большего результата когда-нибудь, в будущем. Европейская модель образования заточена на то, чтобы вести выпускника в университет, а не на формирование ответственного налогоплательщика, как американская. Однако и она предполагает, что

старшеклассник будет в курсе несправедливости, неравенства и связанных с ними политических теорий. В отличие от более прагматической американской модели, социальная модель надеется поставить из образования в мир более детерминированные результаты – учеников, которые, становясь избирателями, выбирают общественное благо, а не личное достояние.

Выбирая между этими двумя фундаментальными моделями в будущей России, нужно будет учитывать традиции восприятия обществом образования как института, с одной стороны, и как государственной услуги, с другой. Бесплатные, публичные, привязанные к локальному сообществу средние школы и дошкольные учреждения – часть общественного договора, они представлены в Конституции и как права граждан, и как общественная обязанность. Нет оснований считать, что общество будет готово отказаться от этого достижения. С другой стороны, десятилетия специфических советских и постсоветских практик сформировали спрос на специализированное, платное, элитное (и даже элитарное) образование. Этот спрос существует и со стороны богатых слоев населения, и со стороны совсем не зажиточных – с надеждой на выдающиеся способности, спортивные достижения или схожие супервозможности школьников (а не родителей). Создавая «чертёж» реформы, видимо, придётся согласиться с реальностью такого спроса и сохранить/допустить частные, специализированное, элитные школы. Но было бы правильно рассматривать их как маргиналии, остаточные явления – сконцентрировав усилия на качестве публичных, общедоступных местных школ.

Одна из проблем России в целом, которая особым образом сказывается на образовании (и, соответственно, любых идеях о его реформировании) – сверхурбанизация, прежде всего в рамках московского мегаполиса. Городские территории с высотной застройкой и высочайшей плотностью населения плохо приспособлены для организации «местных» школ, связанных с локальными обществами. На смену небольшим, формирующих микрорайонный кластер школам советского времени сверхурбанизация создала монстров – ГБОУ на 5-6 тысяч школьников, оторванных от любой «локальности». Это фабрики по отработке государственных моделей образования, оторванные как от территорий, так и от родителей. Будущая структура общего образования неизбежно потребует разрушения этих монстров, обособления микрорайонных школ, отхода от индустриального подхода.

Укрупнение школ оправдывалось в том числе необходимостью большего порядка в организации образования. Под порядком имелись в виду больший контроль государства, отсутствие локального разнообразия, шаблонизация (чтоб без самодеятельности тут!) и, конечно, установление формальных правил и наказаний за их несоблюдение. Всё это наносит образованию – и как институту, и как общественно-государственной услуге – непоправимый вред.

Школьное пространство не нуждается в унифицировании: хорошо, когда у учителей, школьников, администраторов есть выбор разных «территорий» обучения. Иногда удобнее традиционный класс с партами, иногда – пространство свободной планировки, где можно валяться, стоять на голове и чувствовать себя свободным. Школьная библиотека – это не книгохранилище, а тоже пространство для учебы и общения. В идеале современная школа – это модульная постройка с заложенной в её архитектуре возможностью расширения, изменения, переориентации пространств. В России есть такие школьные здания, но реформа должна обеспечить их появление везде, где есть достаточное количество учеников.

Принципы выбора, свободы и самовыражения должны распространяться и на то, что называется школьной программой. Да, творчество учителей и школьных администраторов всегда будет ограничено квалификационными требованиями. Но к одним и тем же результатам экзаменов можно прийти десятками разных образовательных путей, используя множество учебников и рекомендованной литературы. Задача министерства образования – не причесать всех под одну гребенку, а сертифицировать множественные адекватные подходы и разнообразные учебники.

Разнообразие не разрушает порядок – оно меняет понимание того, что есть порядок.

Процесс или результат

Нет более ненавидимых сущностей в системе российского образования, чем стандартизованные экзамены ОГЭ и ЕГЭ. Как и многие другие компоненты образовательной

системы, они заимствованы из европейской и частично американской практики. Заимствование дополнено спецификой коррупции и борьбы с ней, тотальной национальной лояльностью к обману, списыванию и подтасовке результатов. А ещё неприязнь к ЕГЭ связана с фактической минимизацией роли школьной администрации и учителей в оценке результатов.

Введение стандартизованных тестов в другие образовательные системы оправдывалось необходимостью объективно и одинаково оценивать полученные за время школьного обучения знания, исключить субъективность экзаменаторов. Статистика таких тестов быстро обнаруживала «отстающие» в подготовке учеников школы или программы обучения. О недостатках стандартизованных тестов и профессионалы образования, и ученики, и их родители в разных странах стали говорить чуть ли не раньше, чем они были введены; однако за редкими исключениями, все крупные и значимые образовательные системы мира используют тот или иной вариант «единого экзамена».

Советская система обходилась без ЕГЭ, организуя предметные экзамены – письменные и устные – в рамках отдельных школ. Это была не только проверка уровня полученных знаний, но и репетиция вступительных экзаменов в вузы, которые хотели лично знакомиться с абитуриентами (вполне в рамках средневековой университетской традиции). Плюс советская система – особенно в старшей школе, 9-10 класс – строилась на существенно более близких отношениях между учителями и учениками. Даже в очень плотно населённых районах в старшей школе оставались в основном те, кто стремился к поступлению и, скорее всего, был интересен учителям. Устные и письменные предметные экзамены позволяли лучше показать качества учеников – хотя и вносили элемент субъективности.

Но, как мы уже упоминали, российская система образования не отличается ни стройностью идей в своей основе, ни подлинным равенством возможностей, ни скрупулёзной честностью. Поэтому, какие бы новации не вводила будущая реформа, стандартизованный тест должен остаться. А если предлагаемые изменения улучшат положение дел в отрасли в целом, позволят изжить образовательную коррупцию и терпимость к читерству – вопрос о замене ЕГЭ чем-то менее формальным вполне может вернуться в повестку дня.

Нужно ли исправлять прошлые ошибки?

Развитие образования – это всегда череда правильных и ошибочных решений. Никто и никогда не создавал совершенную, безошибочную систему с первого раза. Но все теории бизнес-управления говорят, что отношение к ошибкам планирования и осуществления может и должно быть разным. Ошибки, влияющие на жизнеспособность систем, должны исправляться «сверху» и изучаться; ошибки, связанные с отсутствием или дефицитом знаний о проблеме – исправляются исполнителями по мере накопления опыта. Задача менеджмента во втором случае – не мешать исправлять. В первом же случае требуется не просто лидерство, но и видение.

Есть ли в существующей российской образовательной системе ошибочные практики и решения, которые угрожают её существованию и, что важнее, результату её работы, молодым гражданам России?

И достаточно ли просто дать участникам образовательной системы свободу, и они сами всё исправят? Как нам представляется, нет, хотя это и удлинит процесс перестройки образования.

Центральной проблемой остаётся качество учителей, их мотивация, социальный статус – вещи, неразрывно связанные с отношением между местным сообществом и школой (да, проблема совсем не там, где её видит министерство образования). Поэтому прекурсором любой фактической реформы внутри школы должна быть реформа снаружи школы – в отношениях между местным самоуправлением и учебными заведениями. Для этой реформы потребуется политическое и экономическое усиление МСУ, изменение принципов сбора налогов и администрирования. Могут быть какие-то промежуточные этапы – например, через создание выборных окружных или городских школьных советов, которые получают право распоряжаться пусть значительной частью бюджета школы и определять приоритеты её хозяйственной деятельности, развития, вопросы здоровья и благополучия детей (но не в структуре и составе программы). По мере развития местного самоуправления и роста его бюджетной самостоятельности полномочия школьных

советов могут быть расширены.

Существующее сегодня подушевое финансирование образования и «движение» этого финансирования в рамках всех возможных вариантов, от обычной школы до домашнего обучения, – пока не проблема, но в будущем может ею стать. Причины – демографические ямы, с которыми придётся столкнуться России, и депопуляция больших территорий, где через подушевое финансирование будет трудно собрать адекватную общественную школу. Принцип подушевого финансирования и сейчас не является абсолютом, поэтому, вероятно, его следует совмещать с нормативными способами определения бюджета школ в зависимости от размера, а также поощрять создание автономных эндаументов и для отдельных школ, и для школьных округов: пожертвования родителей и локальных бизнесов могут стать дополнительным подспорьем для школ.

Ещё один ключевой момент – педагогическое образование. Нам придётся 15 лет как минимум иметь дело с последствиями советской, постсоветской и путинской системы в учительском корпусе – в том числе с последствиями вовлечения учителей в политические фальсификации, индоктринацию учеников и пр. Педагогическое образование нужно реформировать параллельно с «обратным внедрением» школы в структуры местного самоуправления.

Не все вузы, готовящие учителей, выпускают заведомо испорченные кадры. Однако невысокий статус педагогического образования – что академический, что социальный – сказывается в любом случае. Плюс учителя могут эффективно работать, только постоянно развиваясь, проходя курсы повышения квалификации: это направление должно стать одним из источников ранней коррекции происходящего в будущей школе. Курсы переподготовки и квалификационные требования в части дополнительного обучения учителей должны стать естественным фильтром для работающих в школе преподавателей, менеджеров и психологов. Их недостаточно «просто организовать»: это должен быть национальный проект, участие в котором интересно и выгодно академическим учёным, крупным менеджерам, тренерам. Фактически через «фильтрующее» повышение квалификации можно получить ранние результаты реформы и частично провести «деполитизацию» школы.

Увы, но без люстраций в образовательной системе не обойтись: директора школ и завучи, организовывавшие избирательные фальсификации, возглавлявшие процессы политизации школ и индоктринации учеников, должны быть лишены права на педагогическую деятельность. Путь в школу должен быть закрыт и всяческим «ветеранам боевых действий» постсоветского периода, бывшим работникам правоохранительных, пенитенциарных учреждений, сотрудникам органов безопасности, бывшим и действующим функционерам политических партий (в дополнение, естественно, к людям с криминальной историей). А ветеранов ВОВ осталось немного, и они не так здоровы, чтобы массово приходить в школы.

Как подсказывает опыт 1990-2000 гг., эти ограничения должны быть введены на десятилетия. Со временем они превратятся в пре-скрининг любого, кто хочет работать с несовершеннолетними (аналог Coritest в США). Но именно в период реформ допуск тех, кто развратил и извратил российскую школу, к школьникам должен быть исключён – по чисто формальному и закрытому списку причин.

Школа как институт должна быть исключена из любых конкурентных политических процессов, прямо её не касающихся (то есть школьных и окружных советов). Ни администрация, ни учителя не должны привлекаться к организации и проведению выборов – это болезненный опыт прошедших лет не просто советует, а прямо диктует. И хорошо бы перестать использовать помещения школ как участки для голосования и работы избирательных комиссий. В крайнем случае можно использовать для этих задач спортивные залы, изолировав их от основных помещений школы (как это практикуется в большинстве стран ЕС, США и Канаде).

Исправление советских, постсоветских и специфических путинских ошибок (если не преступлений) в организации образования будет особым и достаточно продолжительным компонентом реформы. В результате этой работы школа должна быть полностью деполитизирована, включена в систему местного самоуправления через особые выборные органы (школьные советы) и оснащена новым поколением педагогов, подготовленных к работе в таком новом институте.

Интеграция идей, поддержка многообразия

Один из «блоков» на пути реформирования образования в постсоветской России – миф о выдающемся качестве советской школьной программы. Дескать, российские школьники получают больше знаний, в более правильном наборе предметов и контексте, больше и лучше читают (потому что требования к объёму литературы в разы выше, чем в любой сравнимой школьной системе), и вообще «посмотрите на нашу науку» – якобы результат этого самого советского образования.

Не будем углубляться в критику этого мифа – лучше обратимся к здравому смыслу и устройству современного мира, а также изменившемуся образу жизни.

Статичные школьные программы, годами репродуцировавшие (с небольшими итеративными изменениями) стандартный образовательный «продукт», – компонент образования как института индустриального общества. Для построения эффективных производств, общих сервисов, в том числе для продолжения «выпуска» образовательного продукта были нужны стандартно образованные люди. Но уже на заре информационной, постиндустриальной эпохи стало ясно, что одним усреднённым стандартом не обойтись. Необходимы специальные треки для тех, кто обладает нестандартными талантами в точных, естественных, даже гуманитарных дисциплинах и спорте – так появились «спецшколы». Индустриальное общество создало имущественное и статусное расслоение, а значит, потребовались элитарные, закрытые школы, в которых поддерживалось «классовое состояние».

Российская школьная программа – по сути своей модифицированная советская. Да, изменились требуемые уровни математики (и программа это отразила); знания об окружающем мире (география, биология) были скорректированы в соответствии с прогрессом наук. Но структурно и сущностно «предметная» и «классная» модель полностью сохраняется, многие компоненты познания продолжают преподаваться простой начиткой, без личного вовлечения учеников, без экспериментов и путешествий.

Однако мир давно ушёл вперед в понимании, как передавать знания школьникам. Сотни педагогических новаций – и в том, как организована школа внутри, и как пересматривается система классов, как интегрируются предметы, чтобы сформировать более широкое поле познания – ждут своего часа в России, и реформа образования должна дать дорогу этим новшествам. Школы – особенно крупные городские – могут поддерживать внутри себя несколько возможных программ (некоторые делают это даже сейчас), изучать результаты и синтезировать их. Спрос на преемственность «советского образования» падает и будет падать и дальше – по мере того как меняется поколение родителей школьников. В приоритете будет рост качества, доступное разнообразие, синтез разных практик.

Программное содержание реформы, чья первоочередная цель – освободить образование и обеспечить его разнообразие, должно выражаться через иные инструменты, чем сегодня. Многосотстраничные талмуды федеральных и региональных министерств с детальными рекомендациями-требованиями и устрашающим объёмом отчетности должны уступить место лаконично сформулированным целевым стандартам знаний. Для начальной и средней школ список предметов и допустимых стандартов будет поуже (там нужно в первую очередь «учить учиться» и заниматься социализацией), для старшей – более разнообразным. Готовность учеников к стандартизованным экзаменам и тем более их результаты как доказательство соответствия конкретной школы требованиям стандартов) – это исключительно решение школы и её совета. Соответствующий трек может быть специально прописан в школьной политике (а может и нет).

Вот чего в принципе следует избегать – это регламентирования, что, когда, в каком темпе и зачем школьники читают. Лучше довериться в этих вопросах учителю языка и литературы. От переизбытка Пушкина, Толстого и Достоевского никто не становился ни гением, ни тупицей. Патриотизм, гордость за культуру не рождаются из списков обязательной литературы. Школа не обязана поставлять родителям, которые хотят поговорить о своих впечатлениях о конкретной классической книге, готового к такой дискуссии ребенка – зато точно обязана помочь этому ребенку сформировать собственный вкус, полюбить интересное ему в гуманитарном

знании и раскрыть горизонты (а не ограничить их пресловутым списком).

Образовательный суверенитет или глобализация?

Как и в других социальных областях, в российском образовании сталкиваются два подхода – условно западнический и условно державный.

Западнический подход, исходящий из единства образовательного процесса вне зависимости от границ, прежде всего в части высшего образования, предполагает постепенную интеграцию России в европейские и мировые системы. Это неизбежно требует определенной модификации школьного образования, наличия дополнительных образовательных организаций, готовящих к «трансляции» полученных в российской школе знаний в окружающй мир. После начала войны России против Украины и фактически последовавшей за 24 февраля санкционной изоляцией страны антизападнические силы в образовании немедленно стали требовать отказа от любой формы интеграции с «недружественной системой образования» и установления полного суверенитета. Россия вышла из Болонского процесса – со временем этот шаг приведёт к рассинхронизации этапов высшего образования и лишит российские дипломы и той ограниченной конвертируемости, которая у них была. С самых высоких трибун раздаются смертельно серьёзные речи о необходимости дать приоритет патриотической и суверенной науке (видимо, через возвращение к идеям Трофима Лысенко), отказаться от признания западных дипломов и квалификаций.

Не стоит думать, что в будущей России идеи глобализации немедленно возобладают, тем более в такой консервативной сфере, как образование. Правда, особо спешить с немедленной глобализацией и не стоит по целому ряду причин.

Во-первых, единственный фундаментально значимый компонент глобализации – это признаваемость национального универсального теста за пределами страны. ЕГЭ является условно конвертируемым тестом, хотя он требует дополнений в виде языковых (TOEFL/IELTS и др.) тестов, равно как и расширенного объяснения, почему выпускник российской школы решил получать высшее образование на Западе или на Востоке. Отказ от универсального тестирования, который снова активно стали поддерживать изоляционисты-державники, естественным образом прекратит эту конвертируемость.

Вопросы признания ЕГЭ в учебных заведениях других стран не будут первыми на повестке после окончания войны и начала нормализации отношений с остальным миром; соответственно, вопрос конвертируемости остаётся доброй волей конкретного университета или системы поддержки трансграничного образования, вроде европейского Erasmus.

Отказ от Болонской системы и строительство собственной модели высшего образования также являются негативным фоном для будущих реформ образования, но в будущем вопрос тоже может обождать.

Попробуем обсудить плюсы и минусы образовательной интеграции в отрыве от нынешней политической ситуации.

Плюсы образовательного суверенитета:

- ориентация на собственные стандарты образования сокращает требования к подготовке и переподготовке учителей;
- опора на традиции советской/постсоветской программы образования не требует полномасштабной перестройки структуры школы и учебного процесса;
- проблема интеграции/глобализации образовательного процесса перекладывается на семью ученика или относится на этапы высшего образования (что позитивно сказывается на экономике среднего образования);
- определённый уровень изоляции образовательной системы противодействует, пусть пассивно, «утечке мозгов» на ранних стадиях.

Главный минус образовательного суверенитета – снижение шансов школьников на продолжение образования за пределами страны. Речь в первую очередь о талантливых молодых людях, семьи которых не в состоянии обеспечить «персональную интеграцию», такую как дополнительное обучение иностранным языкам, финансовую помощь и плату за обучение. В непосредственном процессе обучения – при качественно организованном основном педагогическом и дополнительном образовании – минусы изоляции могут быть

снивелированы. А если предположить, что в будущей России не все функции в образовании будут полностью национализированы, можно предвидеть и возникновение благотворительных фондов, которые возьмут на себя поддержку талантливых выпускников в их стремлении получить образование вне России, предложат дополнительные модели конвертации российских тестов в западные и пр.

Образовательная глобализация приносит российской системе один большой плюс и один большой минус. Плюс в том, что процесс образования и используемые стандарты становятся всё более конгруэнтными тем, которые приняты в других странах (прежде всего это ЕС, США, Канада и Австралия). Снижается порог сложности при свободе перемещения учеников и преподавателей по миру. Минус же в том, что глобализация образования неизбежно привносит в отношение к классическому российскому привкус комплекса неполноценности («не дотягиваем мы до Запада!»). Комплекс неполноценности, впрочем, просматривается и в изоляционистской модели образования.

Единственное, что только должно быть полностью исключено из возможного образовательного суверенитета, – это самоизоляция образования, науки и исследований. Нет ничего зазорного и неправильного в стремлении добиться наилучшего результата самостоятельно – но ничто не наносит больший вред, чем окукливание в собственном соку с неоправданным комплексом превосходства, с одной стороны, и комплексом неполноценности, с другой.

Заключение

Как уже было сказано, этот документ не претендует на целостное видение реформы образования – лишь систематизирует некоторые понятные автору связи между обществом и школой, между институтами общества, к которым относится и образование. Не предлагая детального плана перестройки системы, мы постарались выделить те компоненты, что требуют однозначных изменений, а также те, которые могут и даже должны сохраниться.

Ключевой вывод таков: школы и система образования в целом должны быть заново включены в систему местной, сугубо локальной жизни и – в интересах здоровья общества и самой школы – воссоединены с самоуправлением. Использование этой логики определит многие решения, гарантирующие и многообразие, и преемственность, и, хочется верить, деполитизацию школы.

Обсуждая вопросы содержания образования, мы старались с максимальным вниманием отнестись к тому, чего ожидают от него родители, избиратели и налогоплательщики (хотя конкретно это слово, кажется, встречается тут впервые). Ожидания от содержания образования необходимо уважать не меньше, чем ожидание того, что школа является безопасным местом для ребенка. Соответственно, при проведении реформы не следует вмешиваться в конкретные решения школ, советов, учителей об организации программы – лучше сосредоточиться на формулировании желательного (или обязательного в чём-то) результата получения знаний. Совершенствование, повышение качества и независимости ГИА имеют большее значение для качества образования, чем написание на министерском уровне огромных, наполненных бюрократизмом «предметных программ».

И, наконец, мы твёрдо уверены, что школа должна быть свободна от любой политики, кроме той, которая с ней непосредственно связана. Выборные советы школ (возможно, и внутренняя ученическая демократия) – но не участие учителей и администраторов в политике через организацию и проведение нечестных выборов.

Об авторе

Василий Гатов – российско-американский исследователь медиа, приглашённый научный сотрудник Университета Южной Калифорнии.

АНДРЕЙ ЗАЯКИН

НАУКА ВРАТЬ И НЕНАВИДЕТЬ

Как (многие) представители социальных и гуманитарных наук в России сделали безумие нормой

Где мы были последние 8 лет? Вместе с сооснователями, экспертами и волонтёрами «Диссернета» я разоблачал фейковых ученых – как среди депутатов и чиновников, так и среди обычных университетских профессоров и доцентов. Мы публиковали данные о плагиате и подлоге в диссертациях (нашли примерно 12 000 диссертаций с плагиатом и 2000 диссертаций с подлогом), а когда это было возможно (то есть почти никогда – всего лишь в 1000 случаев) – подавали заявления о лишении учёной степени. Наши основные выводы можно сформулировать в трёх фразах:

- Фальшивая наука – явление в России массовое, измеряемое десятками тысяч участников *(*продавцов и покупателей*).*
- Она организована в хорошо сплочённые банды рядовых исполнителей, мафиози и крышевателей на самом верху системы.
- К 2022 году мы научились выигрывать 90% дел против плагиаторов в ВАКе. Банды мы в основном разгромили, но «крыша» по части специальностей сохраняется.

Так может, закрыть проект и разойтись? Мы в «Диссернете» так не думаем.

«Диссернет» – уникальный в мировом масштабе проект по противодействию мракобесию, коррупции и фальсификациям в науке (количественно и технологически ничего подобного в мире не существует). При этом «Диссернет» – это социологический проект, изучающий динамику утверждения и распространения фальшивой науки, болезней академического сообщества. Разумеется, мы готовы делиться своим богатым опытом, *своим инструментарием* с зарубежными коллегами.

Прочтя тысячи диссертаций (в основном) по социальным наукам и прослушав сотни выступлений экономистов, юристов, политологов, педагогов, философов на диссертационных советах в оправдание воровства, мы стали приходить к выводу, что торговля учёными степенями – это наименьшее из зол. Гораздо хуже, гораздо опаснее – отказ от рационального мышления, или попросту мракобесие, которое выдают за научное знание в своих выступлениях, экспертных заключениях и статьях многие представители общественных и гуманитарных отраслей. Уровень этого мракобесия можно сравнить с тем, как если бы на физических факультетах вдруг стали преподавать геоцентрическую систему мира.

Основываясь на своём богатом опыте разоблачения научных фейков, «Диссернет» предлагает план эмпирического исследования ландшафта иррационального мышления в общественных и гуманитарных науках. Обладая корпусами соответствующих текстов (сотни заключений и стенограмм диссоветов, миллионы диссертаций, сотни тысяч статей), мы можем, с некоторыми модификациями, предполагающими бóльшую долю ручного труда и неформальной экспертизы, применить наши методы, отработанные на плагиаторах, к мракобесам. Данная аналитическая записка – *это* развёрнутый план соответствующей исследовательской программы и одновременно приглашение волонтёрам к сотрудничеству. Нам можно написать на info@dissernet.org и подключиться к анализу наукообразного бреда.

Иррациональность как новый вызов

За много лет активности «Диссернета» я привык, что отказ от рационального мышления – норма[1] для верхушки нашей системы научной аттестации в общественных и гуманитарных науках, что объявление научной истины недостижимой[2], прямое отрицание фактов[3] и «неумение» пользоваться аристотелевой логикой[4] – это единственные способы спасения руководством ВАК и Минобрнауки «общественно значимых» жуликов и воров уровня ФСБшных генералов и федеральных министров.

Только ли образовательными начальниками, только ли в отношении фактов плагиата и только ли в отношении генералов и им подобных используются эти методы? Посетив десятки заседаний диссертационных советов, экспертных советов и ВАК, я полагаю, что уместно сформулировать следующую гипотезу: отказ значительной части российских представителей социальных и гуманитарных[5] наук (экономика, право, социология, философия, культурология, политология, педагогика) от рационального мышления заметен (статистически значим) на самом низовом уровне, не носит центрально–организованного характера и не содержит (по сравнению с диссеродельческой индустрией) плотных кластеров[6].

> *Отказ значительной части российских представителей социальных и гуманитарных наук (экономика, право, социология, философия, культурология, политология, педагогика) от рационального мышления заметен (статистически значим) на самом низовом уровне*

Такая гипотеза (будем называть её «гипотезой равномерного протухания» социальных наук) может быть подтверждена и прямыми свидетельствами текстов. Для её доказательства потребуется исследование, по объёму превосходящее то, что сделал «Диссернет» с 2013 года, но в небезосновательности выдвигаемой гипотезы и в необходимости её тщательного количественного изучения можно убедиться, сделав простые оценки, приводимые ниже.

Снять мерку с псевдонауки

Деятельность лжеучёных в естественных науках – физике, технических и медико–биологических науках – подробно изучена в публикациях Комиссии РАН по борьбе со лженаукой[7], в первую очередь – в бюллетене

1 Александр Муравьев. Как (не) работает ВАК и его президиум: заметки бывшего инсайдера. https://trv-science.ru/2019/07/kak-ne-rabotaet-vak-i-ego-prezidium/

2 Андрей Заякин. Путем радикального скептицизма. Новая Газета, № 72 от 7 июля 2017. https://novayagazeta.ru/articles/2017/07/06/73025-putem-radikalnogo-skeptitsizma

3 Андрей Заякин. Судья и полное банкротство. Новая Газета, № 138 от 14 декабря 2015. https://novayagazeta.ru/articles/2015/12/14/66786-sudya-i-polnoe-bankrotstvo

4 Андрей Заякин. Чекист-танкист списал у пчеловода… Продолжение приключений генерал-майора ФСБ Наиля Мухитова в ВАКе. Новая Газета, № 27 от 17 марта 2017. https://novayagazeta.ru/articles/2017/03/17/71810–chekist–tankist–spisal–u–pchelovoda

5 Мы не будем сейчас вдаваться в терминологические различия между «гуманитарными» и «социальными»/«общественными» науками, например, о корректности разделения дисциплин на «гуманитарные» и «социальные».

6 Базовые представления о кластерном характере индустрии по торговле фальшивыми диссертациями можно почерпнуть в I докладе «Диссернета»: https://www.dissernet.org/publications/struktura_disserodelnoy_industrii.htm

7 См. сайт Комиссии РАН: http://klnran.ru/

«В защиту науки». Однако общественникам и гуманитариям, как кажется, коллеги уделили не очень много внимания (исключение составляет, пожалуй, «Новая хронология» Фоменко).

Для изучения «маргинальной науки» в социо-гуманитарной сфере я выбрал два десятка терминов, концепций и утверждений, которые, будучи употреблены в научной работе в некритичном контексте, отсылают нас по меньшей мере к ненаучной картине мира и к донаучным формам мышления – или к очень сомнительным положениям, выдаваемым за само собой разумеющуюся истину. Некоторые из них в определённых контекстах могут быть оценены более сильным образом – как отсылающие к явно лженаучной картине мира и явно ошибочным формам мышления. В любом случае серьёзное обсуждение (не в порядке исследования истории человеческих заблуждений) автором научной работы «концепции плоской земли», «плана Даллеса», «флогистона», «жидомасонского заговора» или телепатии позволяет дисконтировать и данную работу, и другие работы автора в ноль.

Для простоты я буду в дальнейшем упоминать все обсуждаемые термины, концепции и утверждения без дополнительной градуировки как «маркеры лженауки», независимо от того, идёт ли речь о недопустимом переносе бытового некритического мышления в академическую сферу, о необоснованном наделении гипотезы свойством доказанности, об использовании опровергнутых теорий[8] или об использовании фактически ложных утверждений.

Характерным свойством многих таких маркеров является их ограниченность русскоязычными публикациями. Отсутствие «научного» термина в Википедии на крупных мировых языках (найдите там, например, «акмеологию») можно использовать как способ составлять списки «маркеров лженауки» [9].

Далее я изучаю, насколько часто данные термины встречаются в корпусе диссертационных работ. Диссертации были выбраны в силу их доступности, обозримости (примерно 1 млн текстов в РГБ) и стандартизованности объёма, при этом они репрезентативны для оценки научного сообщества в целом, так как у каждого научного сотрудника их, как правило, одна или две, в то время как изучение журнальных статей могло натолкнуться на феномен сверхплодовитых авторов (причем сверхплодовитость и неадекватность могут коррелировать) и исказить статистику.

Одного лишь упоминания недостаточно, чтобы заклеймить работу псевдонаучной: так, «теплород» и «вечный двигатель» будут упомянуты в любом труде по истории естествознания, но – в критическом контексте. Поэтому я оценивал контекст, в котором упоминается каждый термин. Разумеется, просмотреть тысячи фрагментов текста, о которых речь ниже, я физически не в состоянии, поэтому я оцениваю приблизительную долю некритических упоминаний по первым нескольким десяткам фрагментов, которые даёт поисковая выдача.

Ещё раз подчеркну, что речь идёт о предварительном наброске «гипотезы равномерного протухания», а не об её окончательной верификации или опровержении. Поскольку данное исследование носит оценочно-статистический характер и не предполагало прочтения десятков тысяч затронутых им диссертаций (или хотя бы полного прочтения цитируемых ниже работ), отдельные оценки «лженаучности» работ на основе нахождения в них терминов-маркеров в кратком контексте могут оказаться неверны при рассмотрении более широкого контекста. Однако это не влияет на суммарную оценку приблизительного количества псевдонаучных работ, так как она делалась со значительным запасом.

Урожай бреда

Начнём с классики – с понятий и концепций, пришедших из теорий заговора. В Российской государственной библиотеке в нескольких десятках диссертаций приводятся ссылки на «план Даллеса» как на достоверный документ[10]. Более чем в сотне работ обсуждается «Бильдербергский клуб» как сверхвлиятельная структура,

8 См. напр., Galileo, G. Dialogo sopra i due massimi sistemi del mondo. Флоренция, 1632.

9 Я благодарен проф. Михаилу Копотеву за это наблюдение.

10 Здесь можно было бы пытаться привести «Велесову книгу» как контрпример добросовестности историков (в отличие от политологов с «планом Даллеса»), когда на фальшивку ссылаются и её изучают именно как фальшивку, но по внимательном рассмотрении оказалось, что в довольно большом проценте работ её подлинность обсуждается всерьез.

вершащая судьбы Вселенной. С ним в полусотне диссертаций конкурирует «Римский клуб» как один из таинственных миродержцев (а не как клуб учёных, занимающихся исследованиями экологии, экономики и устойчивого развития). В десятках диссертаций обсуждается всерьез «пропаганда гомосексуализма» (иногда с ней соседствует «пропаганда стерилизации и кастрации» – есть, оказывается, и такое). Приблизительно в тысячу диссертаций можно оценить количество работ, в которых обсуждается «мировое правительство» – всерьёз, не в рамках исследования конспирологии, а как существующий субъект или как предмет устремлений западных элит.

Поиск «внутренних врагов» в научных работах начался намного раньше, чем стал мейнстримом в решениях законодателя и телевизионной пропаганде. Контекст вроде «В этих целях внутри СССР создавалась влиятельная “пятая колонна”»[11], «расписывались планы по расчленению России на отдельные государства с использованием искусственно насаждаемых псевдорелигиозных учений и построение “пятой колонны”»[12] типичен для диссертаций по политологии; консервативная оценка их количества может быть дана в районе как минимум сотни.

Очень любят российские диссертанты (могущее быть использованным и корректным образом) понятие «цветные революции» применять в таком контексте: «...суверенных государств путём организации в них государственных переворотов, называемых “цветными революциями”»[13]. В связи с очень высокой встречаемостью (более 30 000 диссертаций) нам было сложно количественно определить число работ с явно конспирологическим контекстом, по результатам анализа ограниченной выборки (100 поисковых выдач) можно оценить долю однозначно патологических работ по меньшей мере как 1/3 от всех (эта оценка намеренно сделана очень консервативной и нуждается в уточнении; я прогнозирую, что термин «цветные революции» – сам по себе достаточно нейтральный – по дальнейшем исследовании покажет себя в качестве одного из наиболее эффективных предикторов бреда).

Целый пакет из лженаучных идей, пришедших в общественные науки из псевдомедицины («психотронное оружие», «гипноз», «нейролингвистическое программирование») скоррелирован с диссертациями по «информационной безопасности». Количество диссертаций, посвящённых информационной безопасности и содержащих патологический контекст можно оценить в сотни. А само по себе «нейролингвистическое программирование» обсуждается в качестве объективной реальности, по моей оценке, более 2000 раз.

Чемберлен – это голова!

Диссертации, сыплющие терминами «антироссийский», «антирусский», «антигосударственный», «антипатриотический» в контексте, предполагающем как минимум бездоказательность и пристрастность, измеряются тысячами. Вот лишь несколько примеров:

- «Нагнетание антироссийских и русофобских настроений в некоторых независимых государствах – бывших республиках СССР не привело к обретению ими экономического могущества, процветания, повышению уровня жизни населения, а лишь явило собой толчок для нового всплеска таких антинациональных явлений, как ксенофобия, антисемитизм, национализм»[14].
- «Гражданский (либеральный) национализм и политическая русофобия, по сути, представляют собой единый проект, направленный на ликвидацию традиционной российской национал-имперской государственности, взамен которой предполагается окончательно

11 Сазонов, Игорь Анатольевич. Природа и исторические формы политического экстремизма: На примере политического развития России в XX веке, 2004.

12 Семёнова, Валерия Игоревна. Влияние новых религиозных объединений и деструктивных культов на политический процесс в Российской Федерации, 2013.

13 Данюк, Никита Сергеевич. Внешняя политика Российской Федерации (2000–2016 гг.) и феномен «цветных революций», 2017.

14 Гальченко, Анна Геннадьевна. Государственно–правовые технологии обеспечения этнокультурной идентичности русского этноса, 2009.

разрушить органическое единство русского народа»[15].

- «Важность политики России по обеспечению военной безопасности на постсоветском пространстве вызывается необходимостью противодействия антироссийски настроенным силам и военно-политическим союзам в ближнем зарубежье»[16].
- «Центральноевропейский дискурс утверждает свое господство как дискурс антироссийский и атлантистский»[17].

Диссертации, сыплющие терминами «антироссийский», «антирусский», «антигосударственный», «антипатриотический» в контексте, предполагающем как минимум бездоказательность и пристрастность, измеряются тысячами

Другой ненаучный контекст «антирусского»/«антипатриотического» – использование в качестве голословного ярлыка для клеймения научных оппонентов:

- «Многие учебники откровенно пропагандируют антирусские ценности»[18].
- «Большинство [учебников – А.З.] извращённо освещают многие сюжеты отечественной истории, в том числе истории Великой Отечественной войны и по своему содержанию являются антипатриотическими. Так, например, в учебнике А. Кредера, вопреки исторической действительности, СССР провозглашается соучастником в развязывании Второй мировой войны»[19].
- «Сильнее всего, пожалуй, интерес проявляют патриоты-историки, понимая, как глубоко за последние годы искажена наша отечественная история «учёными» – откровенными русофобами»[20].

Маркеры «антипатриотический»/«антирусский»/«русофобский» достаточно часто позволяют вычленить фрагменты диссертаций, в которых отсутствует дискурсивная структура, свойственная научному тексту, и остаются лишь безапелляционные, ни на чем не основанные оценочные суждения:

- «“Московский комсомолец” – антипатриотическое издание, занимающее противоборствующую, воинствующую, извращающую позицию по отношению к аспектам патриотического воспитания»[21].

15 Соколов, Валерий Анатольевич. Политическое измерение русского вопроса в современной России, 2005.
16 Павлов, Сергей Николаевич. Политика Российской Федерации по обеспечению военной безопасности на постсоветском пространстве, 2004
17 Бовдунов, Александр Леонидович. Проекты геополитической реорганизации Восточной Европы в новом международном порядке, 2013.
18 Лепяхова, Светлана Васильевна. Политико-правовое обеспечение этнокультурной безопасности в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2005.
19 Коробанов, Владимир Александрович. Патриотическое воспитание молодёжи в условиях политической трансформации российского общества. Саратов, 2005.
20 Колтаков, Константин Георгиевич. Социально-философский анализ особенностей взаимосвязи педагогического образования и общества. Барнаул, 2002.
21 Некрасов, Петр Феликсович. Участие прессы в патриотическом воспитании гражданина России: В условиях формирования информационного общества. Москва, 2001.

- «Российские СМИ, пропагандируя секс, насилие, криминальный образ жизни, фактически провоцируют население, особенно молодёжь, на противоправные и аморальные поступки. К этому надо добавить антирусскую направленность деятельности СМИ, пропаганду ими дезинформации. Происходит манипуляция сознанием населения»[22].
- «Упомянутые выше черты и деформации стали результатом целенаправленных действий этих сил, выступавших с антипатриотических, проамериканских позиций в реальной политике. Суть этой политики состояла в том, чтобы свести на нет регулирующие функции государства»[23].
- «А российская идея державности была объявлена Гайдаром “азиатской”, опасной для цивилизационного мира. Антипатриотический акцент в государственной идеологии тех лет разделялся и другими российскими руководителями»[24].

Эти примеры можно отнести к категории недолжной «экстраполяции» повседневного мышления, в частности, политической пропаганды и публицистических приёмов в академическую сферу или к использованию по меньшей мере непроверенных утверждений о фактах в качестве достоверных. Я привожу к каждому примеру библиографическую ссылку не только из диссернетовского пуризма, но и для того, чтобы обратить ваше внимание на год. Эти «научные труды» были защищены гораздо раньше, чем военная пропаганда на телевидении и агрессивные внешнеполитические аппетиты российского правительства обрели свои современные масштабы.

От лженауки – к войне

«Украинский вопрос» российские псевдологи «решали» с давних пор. Об этом свидетельствуют цитаты, которые по уровню строгости мышления соответствуют в лучшем случае митинговой агитке, но не научной работе, например:

- «История с попыткой украинского президента расколоть Русскую православную церковь и установить Украинскую автокефальную церковь как раз свидетельствует о том, что для осуществления своей раскольнической политики (направленной на полную независимость Украины от России) правящая «оранжевая элита» готова идти даже на такие радикальные меры»[25].

Запомним: это в далёком 2009 году никому не известный учёный из Астрахани пеняет Украине «полной независимостью». Другой учёный ещё в 2005 г. «разглядел» в украинском правящем режиме фашизм:

- «Такое толкование может приводить даже к выводам о фашистских тенденциях «оранжевой» революции на Украине»[26].

Учёные клеймят «украинскую русофобию» на все лады:

- «...основной особенностью современной идеологии на Украине и доминирование украинского национализма галицийского толка является антирусскость» [27].
- «...установить памятник Ивану Мазепе на Соборной площади города Полтавы. Это ещё один пример русофобской истерии, развязанной украинским политиками и СМИ»[28].

Наукообразное многоглаголание в ряде случаев оказывается достаточно близко связанным с разжиганием ненависти и оправданием агрессии,

22 Иванников, Иван Андреевич. Эффективность государственной власти в России: теоретико-политологический анализ. Ростов-на-Дону, 2006.
23 Голиков, Кирилл Витальевич. Либерализм в системе многопартийности России: теория и практика. 2006.
24 Лощилов, Павел Геннадьевич. Формирование системы общенациональных ценностей и идеологических ориентиров современной России: проблемы и основные тенденции. Ростов-на-Дону, 2001.
25 Клочков, Герман Викторович. Влияние этнополитических конфликтов и миграции на политические процессы современной России: тенденции и проблемы взаимодействия: на примере Южного федерального округа. – Астрахань, 2009.
26 Вирич, Максим Александрович. Политические характеристики фашистских режимов. Саратов, 2005.
27 Орлов, Вадим Иванович. Политико-правовые основы интеграции государств СНГ: проблемы, пути развития. Москва, 2002.
28 Ланцова, Светлана Александровна. Российско-украинские отношения в информационно-геополитическом пространстве: 1990-2008 гг. Санкт-Петербург, 2009.

до которой оставалось ещё очень много лет, например:

- «Термин “украинский фашизм” оправдан ввиду следующих соображений: во-первых, в нём отражается специфика феномена и предотвращается тем самым редукция украинского фашизма к “универсальной”, или абстрактной, модели фашизма; во-вторых, этот термин указывает на существо явления, по отношению к которому национальные, исторические и социально–политические характеристики являются акцидентальными»[29].

Отрицание субъектности соседних государств тоже обрастает наукообразным обоснованием:

- «...деньги американских налогоплательщиков идут на рекламу украинских фашистов. Активность украинской оппозиции весной 2001 года, пытавшейся свергнуть президента Кучму, закончилась полным крахом, потому что украинской оппозицией управляют из Вашингтона»[30].

Ненависть в «научных» работах разжигается не только в отношении соседних народов, но и в отношении выявленных решениями Конституционного суда РФ[31] российских конституционных ценностей; процитируем автора, доказывающего в своей диссертации деструктивную сущность плюрализма: «...социально-деструктивным измерением феноменов “плюрализм” и “толерантность” предлагаем считать снижение или отсутствие социально-онтологического иммунитета по отношению к социокультурной чужеродности и негативной девиации, что, в свою очередь, ведёт к деградации социальной реальности»[32]. Мультикультурализм, по мнению этого автора, в частности, в ответе за... преступление Брейвика (!) и события 11 сентября в США.

У разного фейка – разные ландшафты

Приведённые в предыдущем разделе примеры показывают не только то, что в российских общественных науках есть лженаука (а также рассуждения пикейных жилетов, выдаваемые за научное знание, идеологемы, выдаваемые за объективные истины, и многие другие разновидности ненауки – на данном этапе я не стремлюсь чётко дифференцировать все указанные явления). Такое утверждение было бы тривиальным и не заслуживающим отдельного исследования. Главное, о чём эти примеры свидетельствуют, – массовость явления и его низовой характер. У него не наблюдается чётко очерченного центра, источника, вдохновителя.

Этим характер организации лженауки в общественных науках отличается от того, что мы наблюдаем в естественных благодаря трудам Комиссии РАН по борьбе со лженаукой[33].

Междусобойчики маргиналов

В физико-математических и технических науках мы имеем дело с небольшим числом маргинальных концепций, которые чётко связаны со своими изобретателями: «торсионные поля» – Анатолий Акимов и Геннадий Шипов, «волновой геном» – Пётр Гаряев, «эфиродинамика» – Владимир Ацюковский, «скалярное магнитное поле» – Геннадий Николаев, «ДНК–генеалогия» – Анатолий Клёсов, чудесный нанофильтр – Виктор Петрик. И как бы мы ни ругали систему научной аттестации, я не сумел найти защищённых в рамках государственной системы научной аттестации диссертаций по указанным темам[34]. Да и уровень институционализации этих «научных школ» невелик. Мне неизвестно, чтобы в современной России выдавались гранты на опровержение Эйнштейна. Выделение денег на лженаучные разработки в области физики и техники (вспоминается, например, «гравицапа») происходило в лучшем случае в закрытых ведомственных институтах и в

29 Прохоренко, Александр Владимирович. Философское россиеведение в идейной полемике пореволюционной эмиграции. Санкт-Петербург, 2006.

30 Тимченко, Сергей Анатольевич. Проблемы реинтеграции России, Белоруссии и Украины. – Москва, 2002.

31 См., напр, постановление Конституционного Суда РФ от 08.04.2014 №10-П.

32 Алексеев, Дмитрий Владимирович. Плюрализм и толерантность как социально-деструктивные феномены, 2014.

33 http://klnran.ru/

34 Это не означает, что данные термины не употребляются некритично в текстах диссертационных исследований. Однако мне не удалось найти примеров их некритичного употребления в диссертациях по профильным специальностям.

недрах Минобороны[35]; мне неизвестно, чтобы в государственных университетах или институтах РАН финансировались подобные проекты в физике или инженерных науках. Modus existendi современной физико-технической лженауки в России – это междусобойчики маргиналов без заметного финансирования по линии государственных университетов и Минобрнауки[36], семинары–«шизариумы» и безумцы с горящими глазами и капустой в бороде, которые прорываются через факультетскую охрану в твой офис, чтобы доказать тебе существование пятого фундаментального взаимодействия.

Да, в общественных и гуманитарных науках (философия, педагогика, культурология) мы встречаем около 150 диссертаций с серьёзным позитивным обсуждением «торсионных полей». В физике и математике – ни одной. Аналогично, пришедший из псевдофизики термин «микролептонный» встречается в 30 диссертациях, в основном – философских и педагогических, притом, по моей оценке, в 80% случаев речь не о критике бессмыслицы, а о восторженном принятии этих красивых наукообразных слов. «Холодный термоядерный синтез» обсуждается в качестве существующей реальности по крайней мере в лабораторных условиях в диссертациях по философии, экономике, педагогике (в двух найденных мною диссертациях по физике, в которых упоминалось это понятие, его контекст был свободен от неадекватности).

Коммерческие лавочки

Чуть хуже в медицине. Тут основные лженаучные тренды определяются не теоретическими концепциями, а методами (например, гомеопатия, у которой довольно много последователей), они достаточно глубоко институционализированы; аналогичное можно сказать про акупунктуру, дерматоглифику, разнообразные изводы «магнитотерапии». Эти «научные школы», хотя и не имеют таких ясных источников в российской научной среде, также легко вычленяются из остальной массы по самим этим весьма специфичным методам. Другая их специфика – их строгая коммерциализация. Мне неизвестно ни одного направления в лжемедицине, которое не было бы коммерциализировано.

Размазанное широким слоем

И совсем иное мы видим в общественных науках. Пренебрежение рациональным мышлением наблюдается синхронно в десятках и сотнях источников, при этом они оказываются связаны «научной школой» крайне редко. (В моём исследовании так называемой «акмеологии»[37] я продемонстрировал как раз такой исключительный пример, выбивающийся из общей закономерности; однако в отношении десятков обсужденных выше маркеров лженауки я не встретил ярко выраженных «научных школ».) Обычно же социальные и гуманитарные псевдонаучные и ненаучные концепции растут не как одно древо с понятным корнем и множеством ветвей, а как массовая низовая поросль.

Пренебрежение рациональным мышлением наблюдается синхронно в десятках и сотнях источников, при этом они оказываются связаны «научной школой» крайне редко

Несомненно, все сказанное выше – еще не доказательство, а пока что просто обоснование важности проблемы, которое может быть использовано в качестве основы для соответствующей программы исследований.

35 Марк Крутов. 13 марта 2019. «Гравицапа Рогозина». Эксперты – о «квантовом двигателе»: https://www.svoboda.org/a/29819468.html

36 Например, хорошую коллекцию представители «альтернативной физики» собрали на сайте http://www.unconv-science.org

37 Андрей Заякин. Лимбическая сила! Нестандартные технологии допросов стали выгодным делом для новых Лысенко от психологии. Новая Газета, 23 августа 2021 г. https://novayagazeta.ru/articles/2021/08/23/limbicheskaia–sila

Место Диссернета в новой картине российской академической жизни

В сложившейся ситуации будет в первую очередь востребован опыт «Диссернета» в части ведения детализированных и структурированных баз данных персоналий, научных трудов и организаций. Этот опыт должен быть наполнен дополнительным содержанием – необходимо будет не только выявлять плагиат, некорректное авторство, дупликацию статей, создание диссеродельческих фабрик, но и делать следующее:

1. Проводить сплошной анализ научных произведений (диссертаций и журнальных статей) на «маркеры лженауки» в некритичном контексте (далее соответствующие работы я буду называть «маркированными работами»).
2. Устанавливать «градуировку маркера», т.е. выяснять, идёт ли речь в каждом таком случае
    a. о бездоказательных и голословных утверждениях, выдаваемых за обоснованные;
    b. о недопустимой экстраполяции ненаучных (обыденных, мифологических религиозных, пропагандистских) способов мышления и аргументации в академическую сферу;
    c. о распространении фактически неверных утверждений;
    d. об использовании доказательно опровергнутых концепций и теорий, несовместимых с научным знанием.
3. Анализировать распределение «маркеров лженауки» и соответствующих градуировок по научным школам, университетам и исследовательским институтам.
4. Оценивать «маркированные» тексты на предмет их роли в распространении hate speech.
5. Проверять гипотезу о связи между авторами маркированных текстов и фабриками фальшивых диссертаций.

Данная работа должна проводиться в тесной интеграции с другими подпроектами «Диссернета», в первую очередь – с «Диссеропедией экспертиз», а также с «Диссеропедией вузов» и «Диссеропедией журналов».

Меры в отношении фейка и фейкоделов

Рано или поздно ландшафт научного фейка придётся разгребать от наслоений. Это может показаться невероятным, но никто не мог 8 лет назад предполагать, что «Диссернет» с нескольких компьютеров и одного дымящегося принтера (только за последний год в Минобрнауки ушло около 50 000 листов приложений) при мощнейшем государственном и мафиозном противодействии сумеет разгромить десятки диссеродельческих фабрик, несмотря на сопротивление на самом верху. Поэтому следует уже сейчас в общих чертах сформулировать, как в будущем следует использовать на практике результаты выполненной исследовательской программы, основные гипотезы и методы которой были набросаны выше.

Подход к маркированным работам должен быть дифференцированным. Во внимание должны применяться, в частности, следующие факторы:

1. Насколько данная научная работа послужила созданию ненаучной или лженаучной «академической традиции»?
2. Содержат ли данные «маркеры лженауки» призывы к ненависти?
3. Коррелируют ли данные «маркеры лженауки» с куплей-продажей диссертационных работ?
4. Использовались ли лженаучные/ненаучные тезисы и выводы из данной работы в судебно-экспертной деятельности?
5. Применялись ли данные «научные разработки» во внеакадемической пропаганде?

Затеянная восемь лет назад «Диссернетом» кампания по массовому лишению учёных степеней при реформировании системы научной аттестации в близком или отдалённом будущем естественным образом должна перейти в процесс пересмотра статуса лиц, получивших ученые степени на основании работ, содержащих «маркеры лженауки». Этот процесс пересмотра не обязательно должен носить характер лишения

учёных степеней (даже после отмены срока давности) и может включать в себя такие меры, как:

1. временное или постоянное ограничение на преподавание в государственных университетах;
2. профессиональную переподготовку за рубежом;
3. сдачу квалификационных экзаменов;
4. запрет на занятие этими лицами должностей госслужбы;
5. введение новых учёных степеней по общественным наукам, в присуждении которых не смогут участвовать лица, принимавшие прямое или косвенное участие в защите диссертаций с «маркерами лженауки».

Последствия предлагаемой программы действий

Прямым последствием предлагаемой программы будет увеличение государственных средств, которые можно будет направить на поддержку нормальной науки после освобождения университетской среды от фейкоделов.

Дальними целями данной программы действий является возврат к рациональной, научной картине мира в тех сферах академической деятельности, которые оказались в плену у мракобесия. В той перспективе, в которой можно будет говорить о возвращении российских ученых в нормальное научное сообщество, это может позволить начать российским общественным наукам медленно возвращать себе международный авторитет. Отметим, что в ходе предшествующих диссернетовских исследований нами было показано, что вес отдельных отраслей российской науки в мировом сообществе обратно пропорционален количеству фальшивых диссертаций в этих отраслях. Мы ожидаем, чтопри широкомасштабном проведении в жизнь программы очищения от фейков доля российского вклада в соответствующие сектора мировой науки начнет повышаться. Этот процесс не может быть быстрым – я оцениваю характерное «время разворота», которое потребуется не формирование нормальных научных школ, примерно в 10 лет.

Отдаленным аналогом данной реформы может служить процесс возвращения немецких университетов к нормальности после 1945 года. Учёт такого опыта совершенно необходим для разработки детальных планов предлагаемой программы действий.

Об авторе

Андрей Заякин – сооснователь сообщества «Диссернет», кандидат физико-математических наук.