

ВЛАСТЬ

ИНФОРМАЦИЯ

ПОЛИТИКА

VIGOUR

INFORMATION

POLICY

КОМПРОМИСС И КОНФОРМИЗМ

Ю.А.Нисневич

Москва 2001

ББК 66.0

Юлий Анатольевич Нисневич

НИС 69 Компромисс и конформизм – М.: «ЛИЦ», 2001. – 265с.

«Постоянная вовлеченность» в процессы, происходящие в Государственной Думе, заставляет смотреть на них не глазами обыкновенного зрителя, а глазами профессионала, понимающего скрытые от широкой публики смысл и причины происходящего и зачастую заинтересованного в определенном исходе» - утверждает автор книги Ю.А.Нисневич.

За десять лет в политике у него были и годы ученичества, и университеты, и каждодневная черновая работа. Были успехи, взлеты и падения, в общем, все, что бывает в любой профессиональной деятельности политика.

IBSN 5-94247-003-0

© ЛИЦ

© Фонд «Ноосфера»

© ЗАО «Редакция газеты «Демократический выбор»

ФОРМА БЫТИЯ

(ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)

Десять лет назад неожиданно для меня самого мой достаточно традиционный (коренной москвич, еврея, из служащих, образование высшее техническое, беспартийный, не был, не состоял, не участвовал) и успешный по советским меркам (защита кандидатской диссертации, ряд изобретений, награждение медалью, присвоение звания старшего научного сотрудника) путь от инженера до маленького начальника маленькой лаборатории в закрытом НИИ прервался.

Какое конкретное событие послужило началом моего ухода в политику – избрание на волне первых относительно свободных выборов в марте 1990 года депутатом Моссовета или участие в октябре того же года в учредительном съезде первого массового демократического движения «Демократическая Россия» - определить не берусь.

За десять лет в политике были и годы ученичества, и университеты, и каждодневная черновая работа, были успехи и неудачи, взлеты и падения, во общем, было все, что бывает в любой профессиональной деятельности.

К периоду моего политического ученичества относятся 1990–1993 годы. Тогда, будучи депутатом Моссовета, я постигал азы новой для меня работы: общение с людьми в роли представителя какой никакой, а власти; решение конкретных житейских проблем избирателей; нормотворчество; коллегиальное принятие решений, от которых зависит повседневная жизнь миллионов людей. Однако, когда по решению Г.Попова часть депутатов перешла на платную работу в Моссовет на постоянной основе, я от такого шага воздержался, так как еще не рассматривал эту работу как основную, профессиональную.

Параллельно с работой в Моссовете я под руководством одного из «основоположников» российского демократического движения В.Боксера окончил начальную школу политической работы и партийного строительства, стал членом Координационного совета движения

«Демократическая Россия» и одним из руководителей московской организации этого движения, приобрел некоторые навыки проведения избирательных кампаний, участвуя в кампании 1990 года по выборам депутатов РСФСР и Моссовета и в кампании 1991 года по выборам Б.Ельцина первым президентом России и Г.Попова мэром Москвы.

В условиях жесткого политического противостояния того времени основная часть практической политической работы, в которой приходилось принимать непосредственное участие, состояла в организации и проведении в Москве многотысячных митингов и демонстраций. В августе 1991 года как член штаба, организованного демократическими силами в Моссовете, я естественно оказался в самой гуще событий, происходящих как вокруг и внутри Белого дома, так и на улицах города до и после провала путча ГКЧП. Не миновали меня и трагические события октября 1993 года. Глазами непосредственного участника этих событий я наблюдал и растерянность первых часов в московских силовых структурах и в администрации президента, и мужество и решимость демократически настроенных москвичей, пришедших к стенам Кремля и Моссовета для противостояния распоясавшимся погромщикам и моральной поддержки военных, прибывающих для их усмирения.

В качестве выпускного экзамена на аттестат политической зрелости я рассматриваю участие в работе Конституционном совещании по подготовки проекта новой Конституции России. Это был первый, правда еще ученический, опыт серьезной законотворческой работы совместно с такими высококласными профессионалами как С.Алексеев, Д.Волкогонов, Б.Золотухин, С.Ковалев, А.Собчак, Г.Старовойтова, А.Яковлев и многие другие.

В декабре 1993 года состоялась успешная сдача экзамена в политический университет – избрание депутатом Государственной Думы первого созыва по одному из избирательных округов города Москвы. С этого и началась уже профессиональная работа в политике. Именно к периоду

работы в Государственной Думе в 1994-1995 годах относятся мои первые, фактически студенческие публикации. Перечитывая их сегодня отчетливо понимаю всю свою политическую наивность и розовый романтизм, но это действительно было и я был именно таким. Заканчивался «революционной» этап, когда казалось, что достаточно разрушить тотальную власть КПСС, передать государственное управление в руки демократически настроенных и либерально мыслящих правителей и, несмотря на ожесточенное сопротивление сил коммунистического реванша, совместными дружными усилиями нам удастся достаточно быстро все изменить и реально встать на путь демократии и свободы. Кровавая чеченская трагедия, начавшаяся в конце 1994 года, окончательно развеяла последние и так уже сильно поблекшие иллюзии.

Уже в период работы депутатом Государственной Думы начали определяться три основных, тесно взаимосвязанных направлений моей новой профессиональной деятельности. Сформулирую их не в порядке значимости, для меня они все одинаково значимы, а в том порядке, в котором оказалось удобнее сгруппировать отражающие эти направления статьи, интервью и выступления.

Первое направление связано с работой над проблемами стратегии и тактики деятельности, построения и развития в современных российских условиях политической организации либеральной идеологической ориентации.

Начальный практический опыт был приобретен в процессе работы в движении «Демократическая Россия». В начале 1994 года вместе со своими коллегами по фракции «Выбор России» в Государственной Думе я вошел в инициативную группу, возглавляемую Е.Гайдаром, по созданию партии «Демократический выбор России», принимал участие в подготовке и проведении в июне того же года учредительного съезда партии и стал членом ее Политического совета.

Особенно остро вопрос о судьбе партии ДВР встал после неудачи на парламентских выборах 1995 года. Тогда, сразу же после выборов, сформировалась рабочая группа членов Политсовета ДВР в составе Э.Воробьев, В.Головлев, Г.Задонский, В.Зеленкин, Б.Золотухин, Ю.Нисневич, В.Похмелкин, В.Татарчук, Г.Томчин, С.Юшенков, которая во взаимодействии с председателем партии Е.Гайдаром начала работу по анализу деятельности партии, разработке предложений по ее совершенствованию и дальнейшему развитию, практическую работу по укреплению организационной структуры партии, ее руководящих органов и региональных отделений. Ключевые моментами этой работы - создание в феврале 1996 года Центра законодательной и парламентской работы и в мае того же года газеты «Демократический Выбор»; подготовка доклада «Партия ДВР: возможные пути выхода из кризиса» и проведение весной 1998 года аналитического семинара в Голицино; разработка концепции участия партии в парламентских выборах 1999 года на основе создания либерально-консервативного избирательного объединения и непосредственное участие членов группы в создании сначала объединения «Правое дело», а затем избирательного блока и политической организации «Союз правых сил». Сегодня на повестки дня остро стоит вопрос о перспективах развития этой организации во влиятельную политическую силу, устойчиво занимающую либеральную и частично консервативную часть российского политического спектра.

Накопленный опыт работы по партийному строительству показывает, что вопреки расхожему утверждению о том, что политика - это искусство возможного, можно с большим основанием утверждать, что сегодня в России **политика – это искусство невозможного** (публикации, посвященные этой проблеме, представлены в разделе с аналогичным заголовком).

Второе направление моей профессиональной деятельности связано с проблемой естественного права человека на информацию.

Формирование в России информационно открытой власти и общества является важнейшей составляющей перехода от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, что и определяет политическую значимость этой проблемы. Значение всего комплекса информационных проблем многократно возросло в связи с происходящей на наших глазах «информационной революцией», обусловленной взрывным характером развития информационных и коммуникационных технологий. Результатом этой мирной революции является переход от индустриального к постиндустриальному этапу развития цивилизации, к новому типу социальной организации демократического общества – открытому информационному обществу. В этих условиях информационный фактор становится одним из доминирующих факторов политической и социально-экономической модернизации общественных отношений.

В созданном не без моего участия Комитете по информационной политике и связи Государственной Думы первого созыва, в котором впервые на федеральном уровне была сконцентрирована вся законодательная работа по формированию правовой основы государственной информационной политики, я отвечал за работу над такими ныне действующими, базовыми законами информационного законодательства, как закон «Об информации, информатизации и защите информации», закон «О связи», закон «О международном информационном обмене» и рядом других законов. К сожалению, не все из задуманного удалось осуществить за два года, отпущенных Государственной Думе первого созыва. С тех пор я продолжаю активно заниматься вопросами формирования и реализации информационной политики. По этим проблемам написано более сорока научных и публицистических статей, а также две монографии «Информационная политика России: проблемы и перспективы» (1999) и «Информация и власть» (2000).

На мой взгляд, *информация - это связующая нить между властью и обществом* (отражающие такой подход публикации представлены в соответствующем разделе), без которой невозможны между ними взаимное уважением, партнерские отношения и деловое взаимодействие, необходимые для успешного осуществления без взрывов и потрясений глубоких политических и социально-экономических реформ.

Третье направление – профессиональная парламентская деятельность, экспертное и информационно-аналитическое обеспечение работы депутатов Государственной Думы.

Законодательная деятельность политического объединения (партии, организации, движения) парламентского типа, реализуемая представляющей его в парламенте фракцией, является одним из основных видов политической деятельности такого объединения. При этом важнейшим аспектом профессионализма в работе фракции и входящих в нее депутатов является умение реализовывать свои политические цели и задачи, прежде всего, в законодательном поле. Только овладев этой наукой и искусством может стать действительно профессиональным депутатом и политиком.

Работа в этом направлении включает личный пятилетний опыт депутата Моссовета и Государственной Думы и продолжается как повседневная в рамках руководства Центром законодательной и парламентской работы. С февраля 1996 года по февраль 2000 года Центр работал как структурное подразделение межрегионального общественного объединения «Фонд поддержки законодательных инициатив» и обеспечивал поддержку законодательной и парламентской деятельности неформальной группы депутатов Государственной Думы второго созыва от партии ДВР. С марта 2000 года Центр является структурным подразделением Института экономики переходного периода и имеет статус Центра законодательной и парламентской работы фракции «Союз правых сил» Государственной Думы третьего созыва.

Методика организации работы Центра была разработана на основе обобщения опыта законодательной работы фракции «Выбор России» в Государственной Думе первого созыва, которой руководил заместитель председателя фракции Б.Золотухин. Ее основой является профессионально-специализированная экспертиза всего массива законопроектов, находящего в Государственной Думе на различных стадиях рассмотрения, в режиме тотального мониторинга.

Постоянная вовлеченность в процессы, происходящих в Государственной Думе, заставляет смотреть на все события, происходящие как в ее стенах, так и за их пределами, не глазами обыкновенного зрителя, а *глазами профессионала* (смотри публикации в разделе с таким заголовком), понимающего скрытые от широкой публики смысл и причины происходящего и зачастую заинтересованного в определенном исходе. Это сродни посещению очередного спектакля профессиональным театроведом, который знает закулисную жизнь театра, режиссеров, актеров, их замыслы и возможности.

Десять лет – это не так много для профессиональной деятельности. Но за это время можно определить для себя основную проблему и суть профессии, которой занимаешься. На мой взгляд, сегодня основная проблема российской политики – *компромисс и конформизм*.

Общеизвестно, что политика – это искусство компромиссов. Однако в сегодняшних российских реалиях компромисс от конформизма отделяет очень тонкая грань, за которой то же профессиональная политика. Но какая? Политика – единственная цель, которой состоит в достижении личной хотя бы маленькой власти, номенклатурного успеха и материального достатка на зависть конкурентам и соседям. Такой политике не нужна и даже вредна какая-либо идеология. Суть такой политики в профессиональном умении уцепиться за власть или хотя бы за власть предрежащих в индивидуальном или групповом исполнении. Поэтому переход за роковую черту конформизма для политической организации и политиков, действительно приверженных

либеральной идеологии, неизбежно станет самоубийственным актом необратимой моральной и этической мутации.

Политика – это такая профессия, которая не только, как и любая другая профессия, коренным образом влияет на стиль твоей повседневной жизни, но и определяет особое восприятие окружающего мира и всех происходящих в нем событий. Политика – эта специфическая форма бытия, в которой твоя частная жизнь и профессиональная деятельность, личное и общественное постоянно и неразрывно связаны в единое целое, в которой твоя личная ответственность в той или иной степени, реально или виртуально, распространяется на все происходящее не только при твоём непосредственном участии, но и независимо от тебя, а часто и прямо вопреки твоим желаниям.

ноябрь 2000

ПОЛИТИКА: ИСКУССТВО НЕВОЗМОЖНОГО

СЕГОДНЯ КАЖДЫЙ ОТВЕЧАЕТ ЗА СУДЬБУ РОССИИ

Россия на распутье.

Как жить дальше? Сегодня этот тревожный вопрос встает перед каждым человеком, перед каждой семьей, живущей на благодатной российской земле.

Можно, конечно, положиться на волю судьбы: будь, что будет. Но это - самообман. Тогда этот непростой вопрос за тебя решат другие. Решат так, как этого захотят они, а не ты...

Нет, от этого вопроса не уйти, не спрятаться - его нужно решить каждому для себя, для своих детей, для всей России.

Одно простейшее решение мы все знаем. Знаем не понаслышке, не по учебникам истории. Знаем по горькому российскому опыту «жизни по команде».

Это решение очень удобно потому, что требует от человека только одного - беспрекословно подчиняться. При этом можно либо фанатически верить в идею классового или национального превосходства, либо, вообще, ни во что не верить. Главное - идти в стройных рядах к «светлому будущему» по пути, который предначертан теми, кто знает: как надо, кто все за тебя уже решил и все «гениально» предвидит.

Удобно? Да, весьма удобно. И, самое главное - не надо думать, не надо мучиться сомнениями. Угрызения совести по поводу того, что придется уничтожить пару миллионов несогласных или сомневающихся, а также «инородцев, которые во всем виноваты» не в счет.

К сожалению, в сегодняшней России есть люди, которых такое кровавое решение вполне устраивает, которые «ничего не забыли и ничему не научились».

И условия для такого решения судьбы России есть.

Хотя социалистическая идея в чистом виде мало кого способна сейчас вдохновить, но коммунистические партийные структуры достаточно хорошо сохранились, глубоко въелись в тело российского общества за более, чем семидесятилетний период своего господства.

С другой стороны, националистическая, фашистская идеология в последнее время широко распространяется и активно пропагандируется. И, закономерно, что эти две лишь внешне различные силы успешно объединяются в единое течение: российский национал - социализм.

В наследство от этого, еще не до конца преодоленного прошлого, нам досталась психология иждивенчества, которая царила в российском обществе долгие десятилетия коммунистического застоя. Двухединая суть этой психологии состоит в том, что, с одной стороны, от меня, маленького человека, ничего не зависит, а все решают они - большие чиновники, а, с другой стороны, раз я работаю, не важно как, но работаю, значит государство мне должно. Должно обеспечить все – хлеб, дом, работу, развлечения - и меня не интересует за счет чего это будет обеспечено. А если что не так получается, то не я виноват, виноваты они - начальники и чиновники, и я имею право все и всех ругать, ведь я всегда прав, прав потому, что ни за что не отвечаю.

Выгодная позиция!

Но такая позиция, выгодная для части нашего общества, пораженного болезнью иждивенчества, может позволить навязать России очень простое и также хорошо известное решение. Для того, чтобы выйти из экономического кризиса и укрепить государство, необходимо дать право государству все контролировать, всем распоряжаться и все распределять, а для этого необходимо расширять и укреплять бюрократический государственный аппарат.

Но кто выиграет от такого решения, кому оно будет наиболее выгодно? Прежде всего, самим государственным чиновникам. Ведь они получают неограниченную и никому не подконтрольную власть и смогут, ничего не

производя, легко и быстро преумножать свое личное благосостояние только за счет права распоряжаться и распределять. Кроме того, такое решение очень выгодно части руководителей государственных предприятий и тем «новым капиталистам», которые тесно связаны с государственными чиновниками.

Эти люди получают практически неограниченные возможности извлекать для себя сверхприбыли за счет использования государственных средств и ресурсов.

У сторонников такого решения есть достаточно широкая и мощная социальная база. И организационных проблем у них нет, ведь их организационная структура - это непосредственно бюрократический аппарат, ведь их партия - это «партия власти».

Если Россия пойдет по пути бюрократического государства, то значит надо забыть о свободном духовном и экономическом развитии общества потому, что это не нужно чиновникам. Для любого чиновника свободное общественное мнение, основанное на высокой культуре и высоких нравственных принципах, и есть тот самый нелюбимый судья, которого трудно обмануть или подкупить.

Значит надо забыть о низких налогах, так как армию чиновников можно содержать только за счет налогов.

Значит надо забыть о том, что можно обходиться без многочисленных согласований, резолюций, справок и разрешений, а иначе чиновникам нечего будет делать и в них отпадет надобность. Этого они никогда не допустят.

Значит нам придется встать в очереди и ждать.

Ждать, когда нас соизволят принять и рассмотреть наш вопрос. Ждать, пока нам разрешат накормить свою семью, построить свой дом, открыть свое дело, опубликовать свой научный труд или книгу.

Нам останется только ждать и надеяться на то, что чиновник окажется хороший и справедливый, или ... искать к нему другие подходы.

А есть ли иной путь?

Да, есть.

Это трудный путь выздоровления, путь преобразования российского общества в общество свободных и самостоятельных людей, готовых своим личным каждодневным, честным и кропотливым трудом обеспечить достойную жизнь и благосостояние себе, своей семье и близким, а, следовательно - своей стране.

Это длительный и тернистый, но единственный путь к истинному возрождению России, к превращению ее в действительно могущественное и уважаемое в мировом сообществе государство.

По этому пути необходимо начинать двигаться не завтра, не послезавтра, а сегодня.

Самой долговременной, трудоемкой и деликатной проблемой на этом пути является проблема возвращению нашему обществу общечеловеческих духовных, моральных и нравственных ценностей, многонациональных российских культурных традиций и формирование на этой основе общественного мнения, более значимого в обществе, чем власть любого чиновника. Именно, влиятельное общественное мнение и есть наиболее демократическая «четвертая власть», исполнителями которой должны быть свободные средства массовой информации.

Эту проблему должен решать каждый член общества и общество в целом, но в авангарде должна встать творческая интеллигенция, как это она уже пыталась сделать в шестидесятые годы. Тогда именно стремление к самостоятельности и свободе суждений и оценок духовно объединило таких разных по взглядам людей как К.Паустовский, А.Твардовский, А.Солженицын, В.Некрасов, Б.Балтер, Б.Окуджава, Ф.Искандер, В.Аксенов, Н.Коржавин, Б.Сарнов и многих других.

И, в первую очередь - за попытку самостоятельности, а не за конкретные, часто противоречивые, слова и поступки, обрушился на них всей своей мощью советский коммунистический режим. Попытка

«шестидесятников» не удалась потому, что их не поддержало монолитное в своей несвободе и несамостоятельности советское общество.

Сегодня, на пороге XXI века, в России уже нет того советского общества, хотя такие его рецидивы как иждивенчество и зависть к соседу еще широко распространены. Поэтому, если российская творческая интеллигенция, да и просто каждый человек, отбросит колебания, личные обиды и капризы, возьмет на себя свою часть нелегкой ноши, начнет «жить не по лжи» и честно исполнять свой долг, тогда есть большая надежда на успех.

Для того, чтобы каждый член общества мог свободно и самостоятельно решать все задачи, которые каждый день ставит перед ним жизнь, необходимы однозначные и понятные любому человеку социально-экономические «правила игры». Нужна четкая система законодательства, обеспечивающая каждому человеку равные возможности и действенную защиту его жизни, свободы и собственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств.

Закрепление на государственном уровне таких правил и строгий контроль за их исполнением каждым членом общества, в первую очередь - самим государственным аппаратом, должно стать первостепенной и основной задачей законодательной, исполнительной и судебной властей на основе принципа их разделения и четкого разграничения их полномочий. Но при этом и каждый член общества должен взять на себя моральное обязательство уважать и строго блюсти Его Величество Закон.

Но для того, чтобы создать в России общество равных возможностей, общество свободных и самостоятельных людей, сегодня недостаточно только принятия хороших и правильных законов. Нужно сделать так, чтобы эти законы исполнялись. А для этого необходимо прежде всего реформировать исполнительный государственный аппарат, обуздать произвол чиновников,

который всегда был бичом России, воплотить в жизнь принцип «государство для общества, а не общество для государства».

Государственный аппарат должен стать компактным, эффективным и относительно дешевым за счет освобождения государства от несвойственных ему функций, за счет освобождения общества от вмешательства государства в те области жизни, в которых люди могут разобраться и без чиновников, за счет внедрения на всех уровнях государственной власти современных технологий управления.

Сокращение сферы государственного регулирования экономической деятельности общества, жесткая и четкая законодательная регламентация такого регулирования и внедрение современных информационных технологий управления, обеспечивающих высокую степень «информационной прозрачности» любого чиновника, позволяет высвободить финансовые, материальные и людские ресурсы для повышения благосостояния всего общества, а не только для прокорма бюрократического аппарата.

При этом резко сократится питательная среда для коррупции государственных чиновников, что является одним из самых эффективных средств борьбы с этим позорным для государства явлением.

Кроме того, только само общество свободных и самостоятельных людей, а не государственные чиновники за счет распределения крох от государственного пирога, действительно способно помочь и защитить больных и беспомощных своих членов. Только человек, который сам прошел через трудности, лишения и невзгоды, способен не озлобиться и искренне помочь ближнему.

Но для того, чтобы сформировать высоконравственное общественное мнение, создать и законодательно закрепить в России общество равных возможностей, способное действительно защитить больных и беспомощных, реформировать государственный аппарат и обуздать произвол чиновников нужна политическая воля и реализующая ее политическая сила.

Такой политической силой, партией свободных и самостоятельных людей, по моему глубокому убеждению, должна стать партия «Демократический выбор России». Но станет она таковой или нет зависит не столько от желания и умения инициаторов ее создания, сколько от того, найдется ли сегодня во всех слоях российского общества достаточно решительных и подлинно свободных людей, готовых действительно взять на себя лично тяжелый труд и огромную ответственность за строительство ненасильственными и законными методами, без революций и потрясений, новой демократической России.

Россия на распутье.

По какому пути она пойдет - зависит сегодня от каждого из нас.

*Напечатано с сокращениями под заголовком «Чиновник Россию не возродит»
июнь 1994, «Российские вести»*

МЫ – ПАРТИЯ НЕ ГАЙДАРА, А САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ ЛЮДЕЙ

- Почему же лидером нового объединения стал именно Гайдар?

- Потому что экономический курс, который проводит Гайдар, предпочтителен для тех, кто собирается стать членом создаваемой партии. Кроме того, сегодня просто необходима фигура, которая могла бы объединить близких по духу людей. Не все они любят Гайдара, однако для многих именно Гайдар символизирует реформаторские преобразования нашего общества.

- Ваша политическая цель?

- Мы считаем, что Россия должна стать государством свободных и самостоятельных людей, которые способны проявить себя. Причем каждый на своем месте, будь то рабочий, интеллигент, промышленник или банкир.

- Вы рассчитываете что рабочий и банкир смогут найти общий язык?

- Конечно, если они заинтересованы нормально жить, самостоятельно решать каждый свою задачу и пользоваться плодами своего свободного

труда. Естественно, это не относится к тем, кто присосался к государственной кормушке и не знает иного пути, кроме иждивенческого.

Известно ведь, чего больше всего боятся наши оппоненты-коммунисты – объединения квалифицированных рабочих и предпринимателей. То есть того, что составляет основу любого буржуазного общества.

- А была ли необходимость создавать партию, если уже существует движение «Выбор России»?

- Кроме «Выбора России» существует и движение «Демократическая Россия», и еще несколько региональных демократических движений, близких по духу. Однако после выборов 12 декабря мы перешли в качественно другую стадию развития политического процесса. Прежде мы все вместе усиленно ломали старую тоталитарную систему, и для решения этой задачи наиболее подходящей была форма массового движения, где каждый готов прикрыть соседа от падающих обломков. Сейчас мы должны решать, что же теперь строить на развалинах старого мира. И здесь у каждого есть свое видение будущего России. Одни предполагают социал-демократическую направленность этого построения, другие – либеральную, третьи – еще какую-либо.

Но для того чтобы строить, нужна совсем другая организация. В первую очередь это должна быть единая команда, причем хорошо организованная. Именно внутренней организации и не хватало всем движениям, которые в силу размытости своих структур часто напоминали митинг и раскалывались по пустякам.

- Фиксированное членство, строгая внутренняя организация. Вы хотите создать партию по типу КПСС?

- Ни в коем случае. Жесткость КПСС основывается на централизме, а у нас его нет. Мы создаем партию парламентского типа, организованность которой опирается на индивидуальное членство и общность политических и экономических целей. Исполнительная структура партии должна быть действительно жесткой, ведь именно она берет на себя все организационные

функции. Что касается политических функций, то здесь по уставу допускается не только разномыслие, но даже создание фракций.

- Сколько же людей состоит сегодня в вашей партии?

- По этому поводу уже было немало спекуляций. На самом деле сегодня нет ни одного члена партии «Выбор России». Партия появится только после учредительного съезда, который пройдет 12 июня. Идет организационная подготовка, которую мы не хотели бы форсировать.

- А будет ли ваш лидер выдвигаться на пост президента России?

- Думаю, что нет. Одно из положительных качеств Гайдара – это объективная оценка своих возможностей. Я полагаю, что Егор Тимурович вполне может претендовать на роль премьер-министра, но не президента. Это явно не его функция, не его предназначение. Тут есть свои логические и общечеловеческие законы, которые перепрыгнуть невозможно.

Беседу вел Константин Катанян.

июнь 1994, «Куранты»

ЧТО НАМ СТОИТ ДОМ ПОСТРОИТЬ

(полемиические заметки)

Результаты парламентских выборов в Государственную Думу 1995 года и сложное положение, в котором оказалась партия “Демократический выбор России” в ходе президентских выборов 1996 года, достаточно ясно обнажили кризисную ситуацию, сложившуюся внутри партии. Объективности ради, надо отметить, что такие факты, как конфликты и расколы в ряде региональных организаций, добровольные и не очень выходы депутатов из фракции “Выбор России” в Государственной Думе, существенные изменения в составе руководящих органов партии - Политсовете и Исполкоме, являющиеся симптомами развития кризиса, имели место на протяжении всего двухгодичного периода деятельности ДВР. Однако руководство партии не дооценило серьезность этих явлений, относя их на счет «болезни роста».

Сегодня становится очевидным, что сложившаяся кризисная ситуация является следствием не только общего, неблагоприятного для либеральной партии парламентского типа социально-экономического и политического положения в стране, но и существенных просчетов в организации деятельности ДВР.

Ключевыми проблемами в деятельности ДВР, разрешение которых для выхода из кризиса требует поиска новых подходов, являются проблемы точного и понятного для российского общества определения принципов либеральной идеологии, выразителем которых является ДВР, по всему социально-экономическому и политическому спектру, создание четкой системы подготовки, принятия и исполнения решений партии, организация эффективной с точки зрения влияния на общество и власть агитационно-пропагандистской работы. Каждая из указанных проблем, естественно, требует самостоятельного и детального рассмотрения.

Предлагаемые Вашему вниманию полемические заметки посвящены некоторым аспектам создания системы подготовки, принятия и исполнения партийных решений, включающей три основные компоненты:

- региональные партийные организации;
- руководящие органы партии;
- взаимодействие и распределение функциональных задач между региональными организациями и руководящими органами партии.

Основным документом, регламентирующим работу рассматриваемой системы, является Устав партии.

Ключевую роль в системе подготовки, принятия и исполнения партийных решений играет структура руководящих органов и распределение функциональных обязанностей между ними. Однако сразу следует отметить, что даже при оптимальном решении этой задачи эффективность деятельности партии определяется организацией работы в региональных партийных организациях.

Не будут эффективно работать региональные организации, не будет партии даже при идеальном руководстве.

Проанализируем работу руководящих органов с учетом положений действующего Устава, определяющего их структуру в составе Съезда партии, Совета партии, Политического Совета, Исполнительного Комитета и Председателя партии и фактического двухгодичного опыта с точки зрения влияния на эффективность их работы следующих принципов:

- принцип формирования руководящего органа;
- принцип регионального представительства;
- принцип временной периодичности работы;
- принцип постоянства состава;
- принцип коллегиальности принятия решений;
- принцип ответственности за исполнение решений.

В соответствии с действующим Уставом высшим руководящим органом является Съезд партии. Съезда формируется на основе регионального представительства путем избрания делегатов на началах равного представительства и по квотам от региональных организаций. Кроме того, в работе Съезда могут принимать участие члены партии - депутаты Федерального Собрания (в этой части необходимо внести уточнение в Устав, касающееся членов Совета Федерации) при условии подтверждения их полномочий региональными организациями. Очередной Съезд созывается один раз в два года. Съезд, имеющий существенно непостоянный состав за счет широкого представительства региональных организаций, принимает решения коллегиально путем голосования всех делегатов и несет коллективную ответственность за принятые решения.

За прошедшие два года фактически по инициативе Политсовета, а формально по Уставу через Совет партии, были созваны три внеочередных Съезда. При этом возникла проблема участия членов Политсовета и Председателя партии в работе Съезда, которому они подотчетны, так как их включение в региональные квоты ущемляет право представительства ряда

крупнейших региональных организаций. Поэтому на членов Политсовета и Председателя партии целесообразно распространить право на участие в работе Съезда, аналогичное праву депутатов и членов Федерального Собрания.

Именно Съезд является тем руководящим органом, в работе которого должно принимать участие как можно больше членов региональных партийных организаций, т.е. в максимальной степени должен быть реализован принцип регионального представительства. Определенная действующим Уставом временная периодичность работы Съезда в два года и принципы его формирования позволяют в достаточно полной мере реализовать это требование.

В перерывах между Съездами работой партии руководит Совет партии. В соответствии с действующим Уставом Совет партии формируется и работает во многом аналогично Съезду лишь при уменьшенных региональных квотах. Именно поэтому Совет партии имел существенно переменный состав и с учетом ограниченных финансовых возможностей большинство пленумов Совета партии проводилось накануне соответствующих Съездов для формального соблюдения Устава. Для того, чтобы Совет партии действительно мог руководить работой партии между Съездами и выполнять поставленные перед ним функциональные задачи необходимо при сохранении приоритета принципа регионального представительства максимально стабилизировать и сократить до допустимого количества (порядка 100 человек) его состав, что повысит эффективность работы пленумов Совета, позволит самим региональным организациям обеспечивать участие своих постоянных представителей в его работе и сократить периодичность проведения пленумов Совета до одного раза в квартал или даже чаще. Для усиления влияния действительно сильных региональных организаций на работу Совета целесообразно предоставить право участия в работе Совета с правом решающего голоса членам партии - депутатам и членам Федерального Собрания при условии подтверждения их

полномочий региональными организациями. Именно наличие определенного числа депутатов и членов Федерального Собрания от данного региона является для партии парламентского типа объективным критерием влияния региональной партийной организации. При этом следует напомнить, что в отличие от ситуации 1994 года в соответствии с действующим избирательным законодательством общефедеральная часть списка депутатов Государственной Думы не может быть более 12 человек. Одним из возможных вариантов усиления руководящей роли Совета с одновременным упрощением порядка его формирования является такой, при котором представителями региональных организаций в Совете могут быть по должности руководители организаций или их первые заместители, если руководитель уже является депутатом или членом Федерального Собрания или членом других руководящих органов партии, естественно, кроме Съезда.

При таком построении Совета будет обеспечена возможность формирования постоянных рабочих органов пленумов Совета, таких как рабочий президиум, секретариат, редакционная и мандатная комиссии и обеспечена преемственность в коллегиально принимаемых решениях и коллективной ответственности за их исполнение при работе Совета от пленума к пленуму.

Существенно переменный и неоправданно расширенный состав Совета партии не позволяет обеспечить даже коллективную ответственность за принимаемые решения и персональную ответственность представителей региональных организаций перед своими организациями за работу в Совете партии, что объективно снижает его руководящую роль и влияние на работу партии.

В соответствии с действующим Уставом Исполком является постоянно работающим коллегиальным руководящим органом, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции. Исполком формируется без учета принципа регионального представительства. Председатель Исполкома утверждается Съездом по представлению Председателя партии, а его члены -

Советом партии также по представлению Председателя партии сроком на два года. Принципы формирования Исполкома обеспечивают возможность четко распределения обязанностей и персональной ответственности между его членами. Это подтверждают происходящие в последнее время положительные изменения в работы Исполкома после реформирования его структуры и изменения состава.

Однако, так как распределение обязанностей между членами Исполкома определяется непосредственно его председателем, то целесообразно, чтобы на утверждение Совету партии состав Исполкома представлялся с указанием распределения обязанностей по принципу «единой команды» именно его председателем, а не Председателем партии.

Исполком должен быть постоянно действующим коллегиальным руководящим органом партии с четким распределением обязанностей и персональной ответственности между его членам, осуществляющим исполнительно-распорядительные функции. Действующие принципы формирования Исполкома при внесении некоторых уточнений в порядок формирования обеспечивают выполнение этих требований.

Основными функциональными задачами Политсовета являются задачи оперативной подготовки рекомендаций и предварительного определения позиции партии в соответствии с изменениями в общественно-политической обстановке, методическое руководство мероприятиями партии, объявление и текущий анализ общепартийных дискуссий, обеспечение постоянного взаимодействия с государственными, политическими и общественными структурами на общедоверальном уровне. В соответствии с действующим Уставом члены Политсовета, являющегося коллегиальным органом, избираются Съездом сроком на 2 года на персональной основе. При этом частично реализуется принцип регионального представительства, так как не менее 2/5 от общего числа членов Политсовета избираются от региональных организаций.

Двухлетний опыт работы выявил существенные недостатки в работе Политсовета, одной из серьезных причин которых является несоответствие между функциональными задачами, стоящими перед этим органом, и принципами его формирования.

Исходя из функциональных задач, Политсовет должен быть постоянно действующим коллегиальным органом, каждый член которого, тем не менее, должен нести равную персональную ответственность за определенное направление работы. Однако использование при его формировании принципа обобщенного регионального представительства от десяти укрупненных регионов, определенных в достаточной мере искусственно, что подтвердилось на парламентских выборах 1995 года при формировании региональных частей федерального списка, не позволяет обеспечить постоянство состава Политсовета в процессе его работы равную персональную ответственность всех его членов. Члены Политсовета, являющиеся региональными представителями и проживающие в регионах, не могут постоянно принимать участие в работе Политсовета, а, следовательно, и полностью нести персональную ответственность. Кроме того, серьезные проблемы для обеспечения действенной персональной ответственности, четкого распределения обязанностей, а также постоянного участия в работе, всех остальных членов Политсовета создает порядок их избрания на Съезде путем тайного рейтингового голосования, которое как показывает многолетний опыт различных политических и общественных структур тайным фактически не является.

Для того, чтобы обеспечить действенную и ответственную работу Политсовета по решению поставленных перед ним функциональных задач, необходимо, чтобы этот коллегиальный руководящий орган являлся постоянно действующим, имел постоянный состав и каждый его член нес персональную ответственность за строго определенное направление работы.

Одним из возможных «жестких» вариантов формирования Политсовета является вариант, при котором состав Политсовета формируется по

принципу «единой команды» путем избрания или утверждения Съездом его членов и председателя - заместителя Председателя партии по представлению последнего.

На переходном периоде возможны и другие более «мягкие» варианты формирования Политсовета, в том числе и с учетом принципа обобщенного регионального представительства, но при этом, очевидно, потребуются выделение постоянно работающей части Политсовета фиксированного состава с четким распределением обязанностей типа президиума или секретариата.

Опыт работы показал также, что жесткое разделение составов Политсовета и Исполкома (совмещение членства в Политсовете и Исполкоме за исключением председателя Исполкома не допускается) приводит все-таки к дублированию функциональных обязанностей особенно в вопросах взаимодействия с региональными организациями и информационно-пропагандистской работы. Такое дублирование может еще больше усилиться, если Политсовет станет действительно постоянно действующим рабочим органом. Поэтому целесообразно расширить возможности совмещения членства в Политсовете и Исполкоме и распространить его на членов Политсовета, ответственных за работу с региональными организациями и информационно-пропагандистскую работу, предоставив им право быть одновременно членами Исполкома.

Политсовет должен быть постоянно действующим рабочим органом партии, который несет коллективную ответственность за принимаемые решения, а его члены - персональную за их исполнение, а не сценой для почетного представительства и самовыражения.

Действующий Устав определяет построение системы руководящих органов с учетом принципов их формирования фактически по принципу единоначалия, а самой партии как партии «лидерского типа», так как полную ответственность за принятие практически всех решений и их исполнение несет Председатель партии, избираемый тайным голосованием на Съезде.

Опыт прошедшей работы показал, что при существующем построении системы руководящих органов на Председателя партии возлагается непомерно тяжелый груз каждодневной работы по решению практических всех вопросов (политических, идеологических, методических, финансовых, организационных и т.д.) жизнедеятельности партии. При этом Председатель вынужден также разрешать те или иные трения возникающие между и внутри руководящих органов партии, между и внутри региональных организации.

Для того, чтобы Председатель демократической по своей сущности партии, являющейся действительно ее политическим лидером, мог сосредоточить свою работу на таких основных для лидера вопросах как разработка идеологических основ деятельности партии и ее политической стратегии, необходимо чтобы всеми остальными вопросами текущей деятельности партии занимались и несли полную ответственность за их решение такие постоянно работающие коллегиальные руководящие органы как Политсовет и Исполком, сформированные по принципу «единой команды» и работающие в тесном взаимодействии между собой, а также обеспечивающий широкое региональное представительство Совет партии.

Для привлечения к работе партии видных представителей общественности как из центра, так и из регионов, укрепления связей партии с общественностью и усиления ее влияния на общественное мнение целесообразно создать при руководстве партии совещательный орган типа общественного консультативного совет. Состав такого Совета друзей партии, созываемого Председателем партии по мере необходимости, может формироваться Председателем партии по согласованию с Политсоветом и с учетом предложений региональных организаций как из числа сторонников партии, так и ее членов. Материалы Совета друзей партии по всем партийным информационным каналам должны доводиться до всех региональных организаций, до каждого члена партии.

Для того, чтобы партия в целом и ее региональные организации могли постоянно развиваться и совершенствоваться с учетом реально складывающейся обстановки в российском обществе всем членам партии просто необходимо постоянно прислушиваться к непредвзятому мнению искренних сторонников идей демократии и либерализма по тем или иным проблемам общественно-политической жизни и работы партии.

Напечатано с сокращениями
июнь 1996, «Демократический выбор»

ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ГАЗЕТЫ «ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ВЫБОР»

1. Какие на ваш взгляд были сильные и слабые стороны в деятельности партии за период с последнего съезда?

Основное, что удалось сделать после последнего съезда - это наладить достаточно регулярный выпуск партийной газеты и создать тем самым собственную базу для проведения информационной, пропагандистской и организационной работы. Кроме того, удалось обеспечить систематическую целенаправленную работу Политсовета и Исполкома по анализу и оперативному реагированию на текущие политические события, по законодательной и парламентской работе, а также по руководству партийным строительством.

По-прежнему, недостаточно эффективно взаимодействие руководящих органов с региональными организациями, низка активность большинства региональных организаций, а, как следствие, практически не происходит приток новых членов партии и ее сторонников.

2. Какие изменения в организационной структуре партии вы считаете первоочередными?

На мой взгляд, назрела необходимость изменения организации работы и перераспределения функций таких руководящих органов партии, как Совет партии, Политсовета и Исполкома. Цель таких изменений - обеспечить постоянно действующее коллегиальное руководство партией по принципу

“единой команды” с четким распределением обязанностей и высокой персональной ответственностью.

3. Имеет ли смысл слияние ДВР с другими партиями и каким может быть общее название?

Политическая ситуация, сложившаяся после президентских выборов, выявила необходимость создания единой право-центристской политической структуры либерально-консервативного направления. Скорее всего, это должна быть объединенная партия парламентского типа.

Исходя из закономерностей парламентских избирательных компаний в России, в названии такой партии должна сохраниться преемственность с названием “Демократический выбор России”. Например, это может быть уже привычное для избирателей название предвыборного блока “Демократический выбор России - объединенные демократы” (ДВР-ОД) или “Либерально-консервативный союз “Демократический выбор России” (ЛКС-ДВР).

4. Какова, на ваш взгляд, роль газеты “Демократический выбор” в информационном обеспечении деятельности партии?

Как я уже отмечал выше, газета “Демократический выбор” - это основа не только информационной и пропагандистской, но и организационной работы в партии ДВР. Определяющую роль газета может и должна сыграть в информационном обеспечении процесса поэтапного создания объединенной партии, требующего взвешенного и деликатного подхода.

сентябрь 1996, «Демократический выбор»

КОМПРОМИСС И КОНФОРМИЗМ

Известно, что политика - это искусство возможного, искусство компромиссов. Но самое опасное в политике - перейти ту тонкую грань, которая отделяет компромисс от конформизма. В сегодняшней политической ситуации партия “Демократический выбор России” вплотную подошла к этой опасной черте.

Партия ДВР с самого начала своей деятельности отвергла переход в оппозицию как неконструктивный и избрала тактику компромиссов с властью. Даже ценой собственной популярности в глазах избирателей партия и в пятой Государственной Думе, и в публичной политике поддерживала те решения и действия власти, которые хоть в какой-то степени способствовали продвижению вперед по пути реформ. Своей основной задачей партии считала открытое противостояние угрозе национал-коммунистического реванша и одновременно пыталась всеми возможными средствами противодействовать влиянию в структурах власти представителей интересов государственной бюрократии и различных экономических групп, паразитирующих на тесных связях с властными элитами. Поэтому, принимая те или иные решения, мы всегда исходили из того, что пока есть даже малейшая возможность повлиять на власть, поддержать наших единомышленников во властных структурах, мы должны это делать. При этом партия и открыто критиковала власть за действия, которые противоречили ее либеральным устремлениям.

Такая открытая и принципиальная вне зависимости от политической конъюнктуры позиция приводила к падению популярности как самой партии ДВР, так и вообще либеральной идеи. С одной стороны партия воспринималась как пропрезидентская, проправительственная, что в условиях экономического кризиса не способствует росту популярности. С другой - в общественное сознание нашими политическими оппонентами, не только из национал-коммунистического лагеря, но, в основном, из числа центристов-государственников, усилено внедрялся миф о «радикальных демократах», разрушающих основы российской государственности и препятствующих защите национальных политических и экономических интересов.

Не сумев в союзе с демократическими силами одержать убедительную победу на парламентских выборах 1993 года, представители властных элит и государственной бюрократии с целью сохранения в своих руках власти стали

аппаратными методами формировать собственную политическую силу под лозунгами защиты государственности и национальных интересов. Публично объявляя себя сторонниками реформ и союзниками демократических сил в противостоянии национал-коммунистической оппозиции, быстро формирующаяся партия власти еще в период деятельности пятой Государственной Думы стала активно тормозить процесс реформ, дистанцироваться от своих союзников из демократического лагеря и негласно искать компромисс с оппозицией. Организационно этот процесс оформился к парламентским выборам 1995 года в создании движения “Наш дом - Россия”.

Все это происходило на фоне постоянной жесткой борьбы в структурах исполнительной власти и в окружении Президента между представителями партии власти, стоящими на государственных позициях, и сторонниками либеральных реформ. При этом Президент, стремясь удержать и укрепить свою власть, занимал позицию «над схваткой», периодически вмешиваясь в эту борьбу то на той, то на другой стороне. Мы искренне радовались и надеялись на перемены к лучшему, когда Президент поддерживал наших единомышленников, находя в таких его действиях оправдание выбранной тактике компромисса с властью.

Но среди реформаторов во властных структурах не нашлось людей, способных понять, что успешная борьба одновременно на два фронта - публично в союзе с государственниками против национал-коммунистической оппозицией и в структурах власти против тех же государственников, активно ищущих компромисс с оппозицией, - невозможна без широкой общественной поддержки и публичной опоры на мощную либерально-консервативную политическую силу. Поэтому партия ДВР не получила необходимой поддержки, не смогла сплотить вокруг себя либерально-консервативные политические силы и была использована лишь как пешка, заранее предназначенная в жертву, в борьбе, которую, как сегодня можно с сожалением констатировать, реформаторы проиграли.

Действительно, уже в период деятельности пятой Государственной Думы процесс реформ стал быстро тормозиться и сторонники либеральных реформ во властных структурах фактически вели лишь арьергардные бои, шаг за шагом сдавая свои позиции. Хотя при выборе партией ДВР тактики компромиссов с властью такая ситуация прогнозировалась, но результат на сегодняшней день оказался хуже, чем можно было себе представить.

После поражения на парламентских выборах 1995 года не только партии ДВР и других демократических партий и движений либеральной и консервативной ориентации, но и фактически партии власти контроль над Государственной Думой захватила национал-коммунистическая оппозиция, которая сразу начала оказывать активное давление на власть. Партия власти заметно дрогнула и стала еще более интенсивно искать компромисс с оппозицией. Реформы полностью остановились и последовала отставка наиболее влиятельного сторонника либеральных реформ А.Чубайса. Однако, упоенная своей победой, оппозиция попыталась с ходу захватить и президентскую власть. Именно реальная угроза полного национал-коммунистического реванша и безмерный страх правящих властных элит перед новым переделом власти позволили на время президентской предвыборной компании не без известных проблем заключить «водное перемирие» между партией власти и демократическими силами. Этот временный союз при активной поддержке всех здравомыслящих сил общества и удачно проведенный маневр с А.Лебедем обеспечили победу на президентских выборах Б.Ельцину и отвели угрозу захвата президентской власти национал-коммунистами путем демократических выборов. При этом в обществе сложилось мнение, что возможности национал-коммунистического реванша окончательно исчерпаны.

Однако, потерпев поражение на президентских выборах, национал-коммунистическая оппозиция вовсе не отказалась от своих притязаний на власть, а лишь искусно изменила тактику борьбы. Публично демонстрируя оппозиционность Президенту и устраивая в Государственной Думе шумные

политические представления в связи с его болезнью, национал-коммунисты быстро дистанцировались от своих наиболее маргинальных сторонников, стали активно мимикрировать, стремясь приобрести в общественном мнении розовую окраску и политическую респектабельность, и сами стали склонять исполнительную власть к компромиссу, оказывая на нее постоянное давление через Думу.

Новая тактика оппозиции нашла благодатную почву. В рядах партии власти многие были сильно напуганы достаточно массовой поддержкой оппозиции в ходе президентской компании, да и никогда особенно не скрывали, что разделяют если не национал-коммунистические, то во всяком случае национал-социалистические взгляды. Партия власти не только охотно пошла на компромисс, но и не задумываясь преодолела ту грань, за которой компромисс превращается в конформизм, так свойственный государственной бюрократии и властным элитам в силу самой их природы.

Такому «тихому вползанию» национал-коммунистов во власть способствует и достаточно длительное отсутствие активных действий со стороны Президента, что, возможно, обусловлено его болезнью. При складывающейся социально-экономической и политической ситуации недостаточно «полностью контролировать положение в стране», необходимы активные, энергичные действия.

Фактически сегодня мы имеем Государственную Думу, полностью подконтрольную национал-коммунистам и их идейным союзникам и, как точно определил С.Юшенков, беспомощное правительство национал-коммунистического доверия, за бездарные действия которого полностью несут ответственность правительственные по всем формальным и неформальным признакам партии КПРФ, ЛДПР, Аграрная партия и движение «Наш дом - Россия». Надеется на то, что Совет Федерации сможет долго оказывать сопротивление ползучему захвату власти национал-коммунистами, не приходится, так как его новый состав формируется в условиях приспособленческой и беспринципной позиции партии власти. При

этом очень хочется напомнить всем, надеющимся на собственное сохранение во власти даже ценой союза с национал-коммунистами, что представителям этой идеологии присущ уже исторически доказанный инстинкт - после захвата власти безжалостно уничтожать в первую очередь именно тех, кто им в этом помогал.

Таким образом, в сложившейся политической ситуации продолжение тактики компромиссов не только с законодательной властью, находящейся под контролем реваншистских, антиреформаторских сил, но и с разъединенной этими силами, абсолютно беспомощной исполнительной властью, вновь поставившей страну на грань экономического краха и социального взрыва и во многом перечеркнувшей результаты самоотверженных действий правительства Гайдара, окончательно дискредитирует либеральную идею в России и приведет партию ДВР за роковую черту конформизма, самоубийственного для истинно либеральной партии.

Поэтому партия ДВР просто обязана отказаться от тактики компромиссов и объявить о переходе в оппозицию исполнительной и законодательной власти. Партия должна публично выступить с требованием отставки правительства национал-коммунистического доверия, неспособного обеспечить достойные условия жизни гражданам России, и формирования нового правительства реформ во главе с Е.Гайдаром, способного предпринять решительные действия, необходимые для вывода страны из кризиса, а также с требованием роспуска Государственной Думы, превращенной национал-коммунистическим большинством из законодательного органа власти в балаган для удовлетворения политических и корыстных амбиций.

февраль 1997, «Демократический выбор»

ИГРЫ НА ЧУЖОМ ПОЛЕ

Исходные позиции

Политическая ситуация, в которой начинается вторая волна реформ в России, существенно отличается от ситуации 1991-1992 годов, которая во многом была обусловлена поражением августовского путча и последовавшим за ним роспуском КПСС.

Реформы начинались при достаточно массовой политической поддержке со стороны демократических организаций и нарождающихся партий, объединившихся в октябре 1990 года в единую коалицию на базе движения «Демократическая Россия», и некоторой непродолжительной растерянности в антиреформаторском лагере.

Однако такая ситуация сохранялась недолго. Потеря общего противника в лице КПСС привела к разрушению единства в демократическом лагере, являющемся политической опорой курса реформ. На демократическом фланге политического спектра стал быстро развиваться процесс атомизации, обусловленный не в последнюю очередь невниманием реформаторов в исполнительной власти и президентских структурах к проблемам публичной политической поддержки проводимого ими курса и возникшей в связи с этим неудовлетворенностью многих демократических организаций и их лидеров.

Напротив антиреформаторский лагерь быстро оправился от растерянности и господствующей в нем стала тенденция к объединению на основе противостояния новому российскому руководству, приступившему к реализации экономических реформ. К весне 1992 года произошло объединение коммунистов и национал - патриотов в «непримиримую, право-левую» оппозицию.

Одновременно с нарастанием противостояния между «право-левой» оппозицией и демократическим лагерем начала формироваться «конструктивная оппозиция курсу правительства Ельцина - Гайдара», стремящаяся занять политический центр. Ее возникновение способствовало

наряду с расколами в демократическом движении сужению базы политической поддержки курса реформ. Эта по сути антиреформаторская сила оформилась в июне 1992 года в блок «Гражданский союз», лидером которого стал вице-президент А.Руцкой, и начала активно воздействовать на исполнительную власть с целью изменения проводимого ею курса.

Таким образом, как отмечают Ю.Коргунюк и С.Заславский в монографии «Российская многопартийность», к концу 1992 года в России сложилось политическое «троецентрие», причем ослабление и раздробленность демократического «центра» сопровождалось внешним усилением «право-левой» и «конструктивной» оппозиции.

Первый тайм: сезон 1991-92 гг.

Именно ослабление демократического лагеря, нарастание противостояния с «право-левой» оппозицией и усиление давления на власть со стороны «центристов» в лице Гражданского союза привело Президента Б.Ельцина и его окружение к идее начать политические маневры с целью добиться поддержки со стороны наименее радикальной части «конструктивной» оппозиции. При этом задача укрепления демократического движения не рассматривалась как первоочередная и отношение к данной проблеме начало строится по принципу «а куда они денутся?», правда, сформулированному в таком откровенном виде значительно позже.

Политическое заигрывание с «конструктивной» оппозицией началось с середины 1992 года и его кульминацией стала замена в ноябре этого же года на VII съезде народных депутатов РФ Е.Гайдара на посту главы правительства «производственным» В.Черномырдиным. Однако не эти политические маневры, а приглашение Б.Ельциным на пост вице-президента на президентских выборах в июне 1991 года неортодоксального коммуниста А.Руцкого, является первым шагом в «играх на чужом поле».

Обратимся к оценкам результатов таких игр сезона 1991-1992 годов, которые дают сами основные участники событий.

Вот как оценивает Президент Б.Ельцин свой выбор в качестве вице-президента А.Руцкого в книге «Записки президента»:

«В тот момент я придавал кандидатуре вице-президента чрезмерно большое значение. Последующие опросы показали, что те, кто голосовал за Ельцина, голосовали бы за него и в том случае, если б кандидатом в вице-президенты был Иван Иванович Иванов, никому не известный человек!...

Не раз и не два я возвращался в памяти к этому эпизоду, осознавая горький урок: нельзя тянуться за красивой формой. Простая логика может оказаться обманчивой - в жизни ничего не бывает просто. За всякое слишком простое решение потом приходится дорого платить.»

А вот как описывает события ноября 1992 года Е.Гайдар в книге «Дни поражений и побед»:

«Конечно, то и дело появлялись ходоки от оппозиции и так называемых центристов, обещают поддержку, если я возьму в правительство того или иного из их людей, да заодно соглашусь с отставкой некоторых своих единомышленников... Особенно активны А.Вольский и его коллеги по Гражданскому союзу, обещают в обмен поддержку директорского корпуса, широко представленного на съезде. Откровенно отвечаю и в кулуарах, и публично: для меня подобный торг - за гранью возможного...

В этих условиях Борис Ельцин идет на широкий компромисс, делает уступки. Большинство в Верховном Совете расценивает это как признак слабости и только ждет сигнала, чтобы ринуться на ослабевшую жертву...Замена премьера воспринята оппозицией как поражение Президента. Руслан Хасбулатов снова в седле...

Теперь считает оппозиция, все! Сейчас дрогнет Черномырдин, которому так дружно аплодировали на съезде и с которым так обходителен и ласков Хасбулатов, дистанцируются от Ельцина министры обороны и внутренних дел и - импичмент гарантирован.»

Несколько по-иному, что, не удивительно, оценивается ситуацию 1992 года в «Записках президента»:

«В этой ситуации я становил свой выбор на Викторе Степановиче Черномырдине. Вроде бы это снова компромиссная фигура. Снова выдвижение кандидатуры, устраивающей всех. Обусловленное, прямо скажем, печальной необходимостью. Мы уже много раз видели, что из этого не получается ничего хорошего.

Но в этот раз, как я считаю, судьба была благосклонна к России...

В глобальном, стратегическом плане вся эта «черная полоса» от седьмого съезда до референдума была проиграна нами - именно потому, что мы дали втянуть себя в этот обмен ударами, в это противостояние. В эту борьбу с пирровыми победами и липовыми поражениями. Говоря «мы», я имею в виду всю команду президента.»

Приглашение А.Руцкого на пост вице-президента, на первый взгляд, помогло Б.Ельцину стать первым Президентом России. Руцкой оказал поддержку и во время августовского путча 1991 года. Хотя в последствии Б.Ельцин, если судить по «Запискам президента», достаточно критически оценил эту помощь как в первом, так и во втором случае. Несомненно, однако, что при этом президентская команда сама породила влиятельного публичного политика, достаточно быстро ставшего знаменосцем «непримиримой» оппозиции и одним из главных вдохновителей кровавых событий осени 1993 года.

Заигрывание с так называемыми центристами и замена Е.Гайдара на посту главы правительства на В.Черномырдина действительно дали возможность несколько оттянуть лобовое столкновение с национал - коммунистической оппозицией. Однако именно это позволило антиреформаторам обрести уверенность в своих силах и способствовало усилению лагеря «непримиримых» за счет перехода в него части «конструктивной» оппозиции во главе все с тем же А.Руцким. Кроме того, назначение В.Черномырдина, не до конца осознававшего на тот момент всю стратегию экономических преобразований, привело к заметному

торможению процесса реформ и ухудшению к лету 1993 года экономической ситуации.

Вот как свидетельствует об этом Е.Гайдар в книге «Дни поражений и побед»:

«О лучшем подарке оппозиция, пожалуй, не могла и мечтать. К концу лета стало ясно, что экономическая политика правительства разваливается на глазах. Принятые обязательства по объему госзакупок зерна и ценам на него, далеко превосходящие возможности государства, усугубили бюджетный кризис, сделали его неуправляемым...

В августе, под влиянием денежной реформы, темпы роста потребительских цен вновь подскочили до 26 процентов...

Политическая ситуация к этому времени также резко осложнилась. Непопулярная денежная реформа, как и следовало ожидать, вызвала серьезное недовольство в обществе.»

Так что и второй шаг в «игре на чужом поле», давший сиюминутный тактический выигрыш, объективно в более отдаленной перспективе поспособствовал ухудшению ситуации и ужесточению условий, при которых произошло лобовое столкновение с оппозицией в октябре 1993 года.

При этом следует отметить, что негативные последствия политических маневров в 1991-1992 году во многом смягчались благодаря наличию в этот период еще достаточно мощных демократических политических сил, способных организовывать массовые акции в поддержку курса реформ. Однако даже при наличии демократического противовеса после каждого шага «игры на чужом поле» с небольшой тактической задержкой происходило достаточно резкое смещение маятника в сторону антиреформаторских сил как в политическом спектре, так и непосредственно в структурах государственной власти.

Второй тайм: сезон 1993-96 гг.

Второй этап «игр на чужом поле» охватывает период, начиная с осени 1993 года и заканчивая зимой 1996 года, и включает избирательную

компанию в пятую Государственную Думу, ее работу в 1994-1995 годах, избирательную компанию в шестую Государственную Думу и первые два месяца работы этой Думы.

На этом этапе, в отличие от предыдущего, «игра на чужом поле» строится не как набор эффектных тактических комбинаций, а как последовательная стратегия создания контролируемой «центристской» политической силы с вовлечением в нее региональных элит, способной расширить базу поддержки не столько курса реформ, сколько непосредственно власти Президента Б.Ельцина. Такая стратегия требует постоянного компромисса с коммунистической оппозицией и использования в тактических целях политически всеядной партии ЛДПР, занявшей в ходе парламентских выборов 1993 года нишу национал - патриотической оппозиции, путем удовлетворения ее корыстных интересов. При этом укрепление демократического лагеря - естественной базы поддержки курса реформ, не только не вписывается в выбранную стратегию, а даже, наоборот, в определенной мере препятствует ее реализации.

Первыми шагами в реализации избранной стратегии стало создание вице-премьером С.Шахраем партии ПРЕС для решения задачи вовлечения региональных элит в поддержку Президента Б.Ельцина и хотя и не явная, но активная поддержка на выборах 1993 года движения «Женщины России», которое, используя «женский вопрос», отвлекало на себя часть политически нейтральных и часть прокоммунистически настроенных избирателей. Обе эти искусственно созданные политические организации успешно преодолели 5-процентный барьер и совместно с также созданной не без помощи администрации Президента депутатской группой «Новая региональная политика» и фракцией партии ДПР, до своего раскола придерживающейся в основном центристской позиции, образовали если не «центр», то во всяком случае «болото» в пятой Государственной Думе.

Именно это «болото» и стало парламентским приводным ремнем механизма компромиссов с коммунистической оппозицией. Наиболее яркий

пример такого компромисса - амнистия участникам кровавых событий в октябре 1993 года, принятая пятой Государственной Думой только благодаря ее поддержки со стороны парламентского «болота».

Последствия этой акции являются характерным результатом «игр на чужом поле», разыгрываемых президентским окружением. Принятие амнистии, с одной стороны, привело на некоторое время к определенной стабилизации политической обстановки в стране, хотя наиболее влиятельные силы коммунистической оппозиции тем не менее отказались подписать Договор об общественном согласии и принимать участие в работе комиссии по его реализации. С другой стороны, как сегодня уже становится ясно, именно эта амнистия создала условия для возврата на политическую арену ряда сильных фигур национал - коммунистической оппозиции (А.Лукьянов, А.Руцкого, Н.Рыжков, В.Стародубцев и др.), что наряду с другими факторами заметно укрепило ее ряды и усилило ее влияние как в политическом спектре, так и в различных структурах государственной власти федерального и регионального уровня.

После того, как избирательный блок «Выбор России», представляющий собой союз либерально ориентированных демократов с представителями административных структур, получил на выборах в пятую Государственную Думу только 15,38%, «партия власти», единственной задачей представителей которых всегда является самосохранение во властных структурах, начинает отход от курса либеральных реформ и союза с демократическими силами, дрейфует в сторону антиреформаторского лагеря, начинает перехватывать у национал - коммунистической оппозиции её популистские лозунги, оправдывая такую свою позицию стремлением занять политический «центр». В исполнительных структурах усиливается влияние так называемых «центристов-государственников», являющихся представителями интересов национальной бюрократии и различных экономических групп, тесно связанных с государственным аппаратом и властными элитами, объективно не заинтересованных в дальнейшем ускорении процесса реформ.

Исполнительная власть все больше и больше втягивается в компромиссы с национал - коммунистической оппозицией, реализуемые через парламентское «болото», и начинает постепенно сворачивать с курса либеральных реформ. Эти процессы заметно ускоряются после начала чеченской трагедии в конце 1994 года, явившейся катализатором окончательного размежевания «партии власти» с либерально ориентированными демократами.

При этом «партия власти» в отличие от реформаторов в исполнительных структурах, сосредоточивших свои усилия по их собственному меткому выражению на «ведении арьергардных боев по противодействию резкому торможению курса реформ», приступает к активной работе по созданию политических структур, способных обеспечить ей публичную поддержку. Эта работа начинается еще в период работы пятой Государственной Думы с целенаправленного развала фракции «Выбор России» путем создания «центристских» проправительственных депутатских групп «Стабильность» и «Россия» и приводит к созданию опирающегося исключительно на структуры исполнительной власти движения «Наш дом - Россия», выступившего практически единоличным представителем «партии власти» на выборах в шестую Государственную Думу.

Результаты второго этапа «игр на чужом поле» удручающие. Вследствие существенной раздробленности демократической части политического спектра и неудовлетворительных итогов выборов для чиновничьей «партии власти» - движения «Наш дом - Россия» большинство в шестой Государственной Думе завоевывает национал - коммунистическая оппозиция. Правительство оказывается под сильным давлением антиреформаторских сил и все больше и больше подпадает под их влияние. При этом фракция НДР постепенно начинает солидаризироваться с фракциями КПрФ и ЛДПР, все чаще и чаще голосую за преодоление вето Президента и даже против законопроектов, внесенных самим Правительством. Ускоряется процесс вытеснения сторонников либеральных

реформ из структур исполнительной власти. Характерным признаком явилась отставка в начале 1996 года А.Чубайса. Формируется правительство национал - коммунистического доверия, которое фактически останавливает процесс реформ. Экономическая ситуация быстро ухудшается, нарастает кризис неплатежей, возрастает государственная задолженность по выплатам пенсий и зарплат. Закономерным итогом такого развития событий стал бюджетный кризис 1997 года.

В этой ситуации наиболее четко проявились негативные последствия пренебрежительного отношения к проблеме публичной поддержки курса реформ и укрепления либерально ориентированных политических структур. Если на первом этапе реформ в кризисные моменты демократические силы способны были организовывать эффективную публичную поддержку, в частности, в форме массовых акций, то в этот период организационно слабые политические структуры реформаторской ориентации практически не могут организовать какую-либо поддержку сторонникам реформ в структурах власти. Отсутствие влиятельного либерального противовеса привело к тому, что политический маятник начал резко смещаться в сторону национал - коммунистических сил. Стремление «партии власти» играть на чужом поле под популистскими лозунгами не только не замедлило, а, наоборот, ускорило этот процесс.

Воодушевленная победой на парламентских выборах национал - коммунистическая оппозиция попыталась с ходу захватить и президентскую власть. Но перед угрозой коммунистического реванша «партия власти» и большая часть демократических сил, несмотря на существенные расхождения во взглядах и взаимные обиды, сумели заключить «водное перемирие», что и позволило Б.Ельцину выиграть президентские выборы 1996 года. В период президентской избирательной кампании смещение политического маятника в сторону национал - коммунистических сил затормозилось, но в исполнительных структурах власти отход от курса реформ продолжался. Этому в не малой степени способствовали

предвыборные популистские шаги, сделанные Президентом Б.Ельциным и его командой.

В период президентской избирательной кампании стратеги из президентского окружения в очередной раз применили тактику «игры на чужом поле», используя во втором туре с А.Лебедем фактически тот же прием, что и на первых президентских выборах с А.Руцким. Результат аналогичен. Тактическая победа на выборах и создание своими собственными руками сильного оппозиционного публичного политика, способного существенно влиять на развитие политической ситуации и представлять реальную угрозу власти Президента Б.Ельцина.

Последовавшая после победы на выборах длительная болезнь президента способствовала новому усилению антиреформаторских тенденций как в структурах исполнительной власти, кроме, может быть, президентской администрации, так и в политическом спектре, что и сказалось на результатах выборов глав администраций субъектов Российской Федерации в 1996 - 1997 годах.

Таким образом, негативные в долгосрочной перспективе последствия «игр на чужом поле», приводящие при отсутствии влиятельного либерального противовеса с небольшой тактической задержкой к достаточно резкому смещению маятника в сторону антиреформаторских сил как в политическом спектре, так и непосредственно в структурах государственной власти, и пренебрежительное отношение к проблемам публичной политической поддержки курса реформ и укреплению политических структур, способных ее осуществлять, обусловили тот факт, что к весне 1997 года страна оказалась на грани социально-экономического взрыва.

Каким будет финал?

Почему так необходима сегодня оценка тактических и стратегических последствий подобных политических маневров? Да, потому, что именно «игра на чужом поле» до сегодняшнего дня являлась основным тактическим

приемом, постоянно используемым стратегами из президентского окружения в различных политических ситуациях.

Единственным выходом из сложившейся ситуации является скорейшая реализация второго этапа либеральных реформ. Однако если политические ошибки, допущенные на первом этапе, не будут учтены, то при наличии активного противодействия национал - коммунистической оппозиции реформаторский потенциал в структурах исполнительной власти будет быстро исчерпан, реформы не смогут быть реализованы и либеральные идеи надолго уйдут на периферию как социально-экономической, так и политической жизни России.

При этом, как отмечают политологи Ю.Коргунюк и С.Заславский «уход либералов с политической сцены России мог бы привести, во-первых, к исчезновению политического субъекта, берущего на себя ответственность за ход реформ, а, во-вторых, к исчезновению самого предмета принципиальных политических споров и, как следствие этого, к схождению российской политической жизни на более низкий качественный уровень, на котором предметом политической борьбы станут корпоративные и местнические интересы отдельных группировок, в той или иной мере близких к государственной власти и государственной собственности».

июль 1997, «Демократический выбор»

РЕФОРМАМ НЕОБХОДИМ ПРОСТОР И СВЕЖИЙ ВОЗДУХ

Целью либеральных реформ является обеспечение каждому человеку, живущему на российской земле, независимо от его происхождения равных прав и равных возможностей для достижения личного благополучия и благополучия его семьи; создание в России гражданского общества, признающего высшей ценностью уважение к человеческой личности; реорганизация государственной власти, которая должна встать исключительно на службу интересам общества, обеспечивая надежную

защиту прав и свобод каждого его члена и неукоснительное соблюдение любым гражданином единых для всех законов.

Очевидно, что успешное воплощение в жизнь либеральных реформ возможно только, если методы их проведения будут соответствовать поставленным целям.

В одном из своих выступлений перед общественностью Е.Гайдар абсолютно точно сказал, что либеральные рыночные реформы в России могут быть успешно осуществлены только при условии сопричастности к ним самих людей, ради которых они и проводятся. Анализируя исторический опыт, идеолог сегодняшних реформ отметил в качестве основной причиной постоянной незавершенности российских реформ и неизбежности наступления вслед за ними длительного периода контрреформации то, что реформы в России всегда проводились исключительно сверху, самой авторитарной властью, без привлечения широких слоев общества. При этом методы проведения реформ оказывали определяющее влияние на их характер и результаты и неизбежно приходилось ставить всю страну на дыбы.

О необходимости общественной поддержки при проведении либеральных рыночных реформ говорил и чешский реформатор В.Клаус во время встречи с Е.Гайдаром в Праге весной 1992 года. Общий смысл его слов, как пишет Е.Гайдар в своей книге «Дни поражений и побед», был следующий: «Я говорил Бальцировичу, он меня не слушал, теперь повторяю вам - все эти экономические тонкости интересны и по большому счету нам понятны, но если вы не сумеете создать политическую базу поддержки рыночных реформ, то навсегда останетесь заложником неожиданных маневров тех, кто позвал вас в правительство. Это очень легко может перечеркнуть все, что вы делаете или собираетесь делать. Важнейшая задача - консолидация политических сил, способных стать базой поддержки проводимых реформ. Как часто вы выступаете в аудиториях, перед публикой, объясняете свои взгляды, убеждаете? Редко? А я вот не жалею для этого времени, делаю это несколько раз в неделю».

Почему сегодня еще раз хочется напомнить эти высказывания Е.Гайдара и, особенно, В.Клауса?

Да потому, что уже один раз к этим словам не прислушались. В результате для реформ было потеряно почти три года. За это время реформаторов во властных структурах почти полностью придушили. А они, пытаясь только своими силами разжать стальные аппаратные объятия, даже не задумались над тем, почему так произошло. Над тем, что так будет происходить всегда, до тех пор пока они не соберут своих единомышленников и вместе с ними не начнут объяснять смысл и цели того, что они пытаются сделать для людей, привлекая их на свою сторону. Но основная суть происшедшего не в трудной судьбе реформ и реформаторов. И даже не в потерянном времени. А в том, что люди не получили облегчения, не увидели перспективы для себя и своих близких и стали разочаровываться в самих либеральных реформах. Все, что происходило и происходит сегодня во властных структурах, воспринимается большинством как борьба различных кланов и группировок за власть, за личное обогащение, не сулящая улучшения повседневной жизни.

Поднявшейся полгода назад второй волне либеральных реформ, к сожалению, грозит та же участь, если и дальше реформы будут проводиться только сверху в исторических российских традициях. Для того, чтобы этого не произошло, люди должны понимать цели реформ, знать что и как делается, каждодневно ощущать свою сопричастность к происходящему.

Либеральные реформы не могут делаться только в затхлых коридорах власти. Они должны выйти на свежий воздух, на простор, к людям, ради и для которых они и проводятся.

сентябрь 1997, «Демократический Выбор»

ОТКРЫТОЕ ПИСЬМО**ГЛАВНОМУ РЕДАКТОРУ ГАЗЕТЫ «СЕГОДНЯ» М.БЕРГЕРУ**

Уважаемый господин Главный редактор!

Вынужден обратиться к Вам с этим открытым письмом в связи с публикацией в Вашей газете статьи Н.Чеховского «Потенциальные думцы делят Москву на сферы влияния» («Сегодня» от 18 сентября 1997 г.).

Первое впечатление от этого «материала» - заказная статья, целью которой является внесение дополнительной напряженности в и так не очень простые отношения между организациями реформаторской части политического спектра.

Действительно, партия «Демократический выбор России», единственная имеющая сегодня фракцию в Московской городской Думе, еще весной начала подготовку к предстоящим в декабре выборам. Мы предложили всем политическим организациям реформаторской ориентации согласовано выступить на выборах для того, чтобы новый состав Московской Думы соответствовал профессиональному законодательному органу, и для того, чтобы эффективно противостоять «крестовому походу» на Москву, объявленному национал-коммунистической оппозицией. Подавляющим большинством участников переговоров такая позиция была поддержана и совместно были выработаны достаточно жесткие критерии отбора кандидатов в депутаты. Могу Вас с полной ответственностью заверить, что ни мы, ни движение «Яблоко», ни другие наши партнеры никогда не ставили задачу «поделить 35 избирательных округов», а движение «Наш дом - Россия» никогда не предлагало «делить пирог все же на «троих». Подобные пассажи в «материале», опубликованном в Вашей газете, являются оскорбительными для наших партнеров и не соответствуют их позиции.

В ходе кропотливой и деликатной работы по согласованию позиций, несмотря на имеющиеся различия в политических взглядах, между всеми участниками сложились конструктивные и уважительные отношения. Хотя, к сожалению, некоторые организации не смогли совладать со своими

чрезмерными амбициями и поэтому остались за чертой переговоров. Именно благодаря стремлению максимально учитывать интересы и внутренние проблемы каждой из организаций сегодня есть высокая степень вероятности того, что широкая коалиция, включающая движения «Яблоко», «Наш дом - Россия», «Общее дело», федеральную партию и движение «Демократическая Россия», партию конституционных демократов, организацию «Живое кольцо» и нашу партию, согласовано выступит на выборах в Московскую Думу. Мы не «обсуждаем, кто в каком кресле будет сидеть», а стремимся найти взаимоприемлемые решения для того, чтобы на московских выборах реализовать настойчивые пожелания наших сторонников и доказать, что демократы умеют конструктивно работать и договариваться друг с другом.

Поэтому есть большая просьба к Вашей газете, также как и к другим демократически настроенным СМИ, избегать публикаций сомнительной информации в стиле «желтой прессы» типа: «по данным «Сегодня» «яблочники» хотели бы уменьшить представительство партнеров примерно вдвое, так как, по их мнению, черномырдинское движение не сможет выставить столько конкурентоспособных кандидатов».

Являясь подписчиком газеты «Сегодня» практически с начала ее выхода, я всегда относился к этой газете как к самостоятельному изданию, публикующему серьезные аналитические статьи, в частности, непосредственно Ваши, хотя не всегда и не во всем разделяю их выводы и оценки. В связи с этим хочу надеяться, что содержание и стиль изложения «материала» Н.Чеховского обусловлены иными, чем «заказной характер», причинами. Более того, фактологический анализ привел меня к выводу, что одной из основных причин является низкая профессиональная подготовка автора. Профессиональный журналист, пишущий на политические темы, должен знать или хотя бы проверить по любому справочному изданию, что партия «Демократическая выбор России» и указанная в «материале» вместо нее «Демократическая партия России» - это две разные политические партии, и последняя вообще не имеет никакого отношения к предстоящим выборам в

Московскую Думу. Кроме того, профессиональный журналист всегда должен стремиться предоставлять читателю объективную информацию. В данном же случае “материал” изобилует недостоверной информацией, в частности, о предполагаемом количестве кандидатов в депутаты от каждого из участников переговоров и их оценках возможных результатов выборов.

Если же говорить о стиле, то мне казалось, что ниша «желтой прессы», позволяющей себе публиковать высказывания типа: «по данным «Сегодня» уже вступили в переговоры со всеми крупными партиями представители криминализированных структур, заинтересованные в депутатской неприкосновенности», давно и прочно занята как отдельными небезызвестными журналистами, так и изданиями, в число которых газета «Сегодня» пока не входила.

Обращаясь к Вам с этим открытым письмом, никоим образом не преследую цель требовать опровержения недостоверных сведений, приведенных в «материале» Н.Чеховского. Я лишь смею надеяться, что Вы сочтете возможным принести извинения любым удобным для Вас образом тем политическим организациям, честь которых вольно или невольно оказалась затронута этой публикацией.

*С уважением, Ю.Нисневич,
заместитель председателя
Московской городской организации
партии «Демократический выбор России»
по политическим вопросам
сентябрь 1997, «Демократический выбор»*

К ВЫБОРАМ НЕОБХОДИМО БЫТЬ ГОТОВЫМИ УЖЕ СЕГОДНЯ

Октябрьский парламентско – правительственный кризис еще раз со всей очевидностью показал своеобразность российской политической ситуации. Президент и правительство без какой-либо общественно-политической поддержки в очередной раз столкнулись с противодействием

достаточно организованных политических сил оппозиции. С одной стороны атаку на Президента предприняла национал - коммунистическая оппозиция в лице НПСР, возглавляемого жестко организованной КПРФ. С другой – на правительство правосоциалистическая оппозиция в лице «Яблока», стремящегося трансформироваться в политическую партию европейского типа. Слабые попытки движения «Наш дом – Россия» изображать из себя политическую опору правительства ничего, кроме недоумения, не вызывают. Действительно, как может рассматриваться, как проправительственная, политическая организация, фракция которой в Государственной Думе систематически голосует против законопроектов, внесенных правительством, включая бюджет, и вето Президента, голосует за признание работы правительства неудовлетворительной и, хотя и не в полном составе, но поддерживает законодательные атаки национал – коммунистического большинства Дума, например печально знаменитые закон о Правительстве и Земельный кодекс. Связано это с тем, что движение НДР является исключительно аппаратной структурой консервативной «партии власти», судьба которой целиком и полностью зависит от судьбы одной политической фигуры – председателя Правительства В.Черномырдина.

Парадоксально, но факт. Исполнительная власть в лице Президента и новой правительственной команды пытается проводить прогрессивные либеральные реформы, выступая как самостоятельная публичная политическая сила, не опирающаяся ни на какие структуры гражданского общества. Это противоречит общественно-политической сути либеральных реформ, самой природе демократической исполнительной власти и создает вокруг нее политический вакуум. Но природа не терпит пустоты. И в этот политический вакуум активно и небезуспешно устремляются традиционалистские силы, которые в посткоммунистической России по своей идеологии близки к национал – социалистическим. При этом создаются благоприятные условия для широкого распространения в общественном сознании устойчивого мифа о том, что либеральные реформы

не только не имеют общественной поддержки, но и вызывают сопротивление всего общества. Власть противопоставляется обществу. Именно этот миф, используя очевидный политический промах, активно насаждает и использует как левая, так и правая оппозиция, а также традиционалистские силы в самой «партии власти» для укрепления своих политических позиций.

Выступая как самостоятельная политическая сила, исполнительная власть объективно вынуждена следовать законам политической борьбы. Она сама непосредственно вступает в переговоры и маневрирует между национал – коммунистической и правосоциалистической оппозицией. При этом власть естественно использует не политические, а свойственные ее природе аппаратные методы, испытывая еще и изнутри постоянное давление антиреформаторских и традиционалистских сил. Результатом такой противоестественной политической ситуации, как показывает опыт последних лет, может быть только очередное смещение политического маятника в сторону национал – коммунистических сил, вытеснение из структур власти либерально ориентированных реформаторов и существенное искажение курса либеральных реформ, если не полный отказ от этого курса. Но другого шанса для осуществления либеральных реформ и воссоздания демократического гражданского общества у России в ближайшее время не будет.

Именно в такой политической обстановке, как показывает анализ происходящих событий, высока вероятность досрочных выборов в Государственную Думу. Поэтому уже сегодня партия «Демократический выбор России» должна определить свою стратегию и активно начать подготовку к выборам.

На наш взгляд, общая цель всех реформаторских сил при проведении избирательной кампании в новую Государственную Думу, исходя из реальной политической ситуации, может быть сформулирована следующим образом.

Седьмая Государственная Дума по профессиональному уровню и раскладу политических сил должна быть не хуже пятой при наличии в ее составе либерально-консервативной фракции на основе партии ДВР из 40-60 депутатов, центристской фракции на основе движения НДР из 50-80 депутатов, правосоциалистической фракции «Яблока» из 40-60 депутатов и группы из 30-40 независимых депутатов реформаторской ориентации.

При этом непосредственно целью партии ДВР должно быть создание в Государственной Думе профессиональной либерально-консервативной фракции из 40-60 депутатов, большинство которых составляют члены партии. В состав фракции должны войти 5-10 известных публичных политиков общегосударственного уровня и 15-25 профессионально подготовленных специалистов по законодательной и парламентской деятельности, которые должны составить рабочее ядро фракции.

Критерии отбора кандидатов в депутаты, не имеющих опыта работы в Государственной Думе, должны учитывать необходимость расширения влияния партии ДВР и привлечения в нее новых перспективных кадров, способных достаточно быстро стать профессиональными парламентариями и публичными политиками.

Для достижения поставленной цели сторонники реформ в президентских и правительственных структурах, партия ДВР и движение НДР должны договориться о едином подходе к тактике избирательной кампании, суть которого заключается в том, что оппоненты коммунистических и националистических политических сил выступают на парламентских выборах в союзе двух основных избирательных блоков: центристского на основе движения НДР и либерально-консервативного на основе партии ДВР.

Основой союза двух избирательных блоков должно быть жесткое разведение кандидатов в депутаты от этих блоков приблизительно в 50-60% мажоритарных округов. Процесс разведения кандидатов в депутаты от двух указанных избирательных блоков в мажоритарных округах должен стать

одним из ключевых моментов на начальном этапе подготовки избирательной кампании и должен осуществляться максимально деликатно с учетом интересов и внутренних проблем каждого избирательного блока.

Успешное решение этой задачи именно на начальном этапе позволит оказать существенное психологическое влияние на другие центристские и демократические организации с точки зрения минимизации вероятности их самостоятельного участия в избирательной кампании. При этом до начала избирательной кампании необходимо приложить максимум усилий и, в первую очередь, попытаться внести в действующее избирательное законодательство и законодательство об общественных объединениях все возможные изменения для минимизации количества избирательных объединений и отдельных кандидатов, имеющих возможность самостоятельно принять участие в парламентских выборах. Желательно, чтобы в парламентских выборах приняло участие не более 15-20 избирательных объединений.

Исходя из сегодняшней политической ситуации, партии ДВР скорее всего будет целесообразно принимать участие в выборах в составе либерально-консервативного избирательного блока с привлечением известных публичных политиков федерального уровня, персонально определяющих для избирателей участие в блоке либеральных и консервативных демократических организаций (И.Хакамада, А.Яковлев, Ю.Черниченко и др.). При этом не должна исключаться ситуация, при которой партия ДВР будет вынуждена самостоятельно принимать участие в парламентских выборах.

Для достижения поставленной перед партией ДВР цели при проведении выборов по действующей пропорционально-мажоритарной системе предлагается следующий подход к формированию федерального списка кандидатов.

Федеральный список формируется по принципу «единого списка» с учетом необходимости соответствовать действующему избирательному

законодательству. Такой подход обусловлен тем, что проведенный анализ показал, что первые тройки региональных списков практически не влияют на результаты выборов, а создание множества региональных списков приводит только к распылению всех ресурсов. Избиратели принимают решение, в основном, по первой тройке общефедеральной части списка.

В общефедеральной части списка (12 первых мест) не более 7 мест, включая первую тройку, выделяется только известным публичным политикам федерального уровня для формирования у политизированной части избирателей образа либерально-консервативного блока. Состав первой тройки должен определяться в зависимости от общеполитической ситуации, которая сформируется к началу избирательной кампании.

Далее федеральный список в соответствии с действующим законодательством должен формироваться из двух частей: основного «регионального» списка, являющегося по сути единым общефедеральным и отнесенным практически ко всей Российской Федерации, и дополнительного регионального.

Абсолютный приоритет при включении на оставшиеся места в общефедеральной части списка и на первые 15-20 мест в основном «региональном» списке должны получить действующие депутаты Государственной Думы и кандидаты, являющиеся профессионально подготовленными специалистами по законодательной и парламентской работе на федеральном уровне, а также имеющие опыт работы в Государственной Думе.

По мажоритарным округам при проведении выборов по действующей пропорционально-мажоритарной системе партии ДВР необходимо выставить 40-60 кандидатов. Кандидаты в мажоритарных округах должны иметь достаточно высокую вероятность прохождения и располагать определенными собственными ресурсами для ведения избирательной кампании.

Для достижения поставленной перед партией ДВР цели и реализации предлагаемой стратегии все ресурсы партии (финансовые, организационные, пропагандистские) должны быть сконцентрированы не более, чем в 10-20 субъектах Федерации и 40-60 мажоритарных округах, в которых по результатам выборов 1995 года блок «Демократический выбор России - объединенные демократы» получил наибольшую поддержку, выражаемую в абсолютном количестве голосов избирателей, поданных за этот блок, с учетом дееспособности и влиятельности соответствующих региональных партийных организаций.

Если мы действительно хотим изменить существующую противоестественную политическую ситуацию, создать устойчивую и эффективную базу публичной политической поддержки курса либеральных реформ, партия ДВР уже сегодня должна профессионально, жестко и прагматично работать в режиме избирательной кампании по выборам в Государственную Думу и добиться достижения поставленной цели.

октябрь 1997, «Демократический выбор»

ПАРТИЯ ДВР: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

Состояние партии и признаки кризиса

На сегодняшний день партия ДВР является одной из немногих политических организаций в России, которые имеют сложившуюся и определенную идеологию, контролируемое количество членов своей организации и реально функционирующие центральные и региональные структуры.

Партия ДВР - политическая партия парламентского типа, выражающая либеральную идеологию. По состоянию на 1 марта 1998 года ДВР насчитывает 7 400 членов и имеет структуру, включающую 72 региональные организации и центральные органы – Политический Совет (Политсовет), Секретариат и Центральный аппарат.

Однако, начиная с парламентских выборов 1995 года и до настоящего времени, партия ДВР переживает кризис.

К явным признакам кризисного состояния партии можно отнести следующее:

- падение популярности в среде потенциального электората (по последним данным социологических опросов ее поддержка гражданами России составляет не более 2-3%);
- прекращение притока в партию представителей социально активных, демократически и реформаторски ориентированных слоев населения, постоянное размывание и неустойчивость социальной опоры партии;
- отсутствие интереса к партии со стороны СМИ и, как следствие, исчезновение информации о ее деятельности из сообщений печатных и электронных СМИ, вытеснение партии из общественного сознания;
- недостаток кадрового резерва для внутрипартийной работы, выражающийся в отсутствии в региональных организациях достаточного количества активистов, способных вести последовательную и эффективную организационную работу;
- отсутствие кадрового резерва для представительства партии в органах государственной власти и местного самоуправления, выражающееся в отсутствии в подавляющем большинстве субъектов Федерации реальных кандидатов на должности глав и руководителей региональных и местных администраций, в депутаты Государственной Думы, региональных законодательных (представительных) органов и органов местного самоуправления.

Причины нынешнего состояния партии

Нынешнее состояние партии и ее постоянно уменьшающаяся поддержка со стороны общества обусловлены как общим кризисом политики проведения реформ в России, так и допущенными самой партией ошибками в публичной деятельности.

Основополагающей причиной системного кризиса политики проведения реформ является несоответствие целей реформ используемым методам их проведения.

Успешное осуществление либеральных реформ требует методов, основанных на информационной открытости, гласности, публичной опоре на реформаторские силы общества, поиске взаимопонимания и равноправного делового партнерства с обществом. Либеральные реформы не могут осуществляться без идеологического обеспечения, привлекающего на их сторону общественное мнение.

Переход от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, являющейся целью либеральных реформ в России, принципиально не может быть реализован только самой исполнительной властью с использованием аппаратно-административных методов. Реформаторский потенциал исполнительной власти всегда ограничен и без постоянного публичного политического воздействия на нее реформаторских сил общества власть сама по себе не способна последовательно проводить реформы.

Имеющийся на сегодняшний день опыт проведения реформ в России убедительно доказывает, что отставание в проведении реформ в обществе, включая сферы образования, науки и культуры, судебной-правовой реформы и реформы системы государственного управления и местного самоуправления, приводит к торможению и существенному искажению либеральной сути реформ в базовых экономической и финансово-бюджетной сферах, а также в социальной, военной и промышленной сферах. При этом в основном сформировавшийся аппарат органов власти, особенно исполнительной, являющейся по своей природе консервативным, ориентируется на узкий круг влиятельных финансово-промышленных олигархических групп, которое экономически не заинтересованы в дальнейшем развитии либеральных реформ. Эти группы способны создавать для себя благоприятную

микросреду и разрешать возникающие между ними противоречия исключительно в поле исполнительной власти, считая для себя такое решение наиболее эффективным. Все это приводит к возникновению социальных напряжений в обществе, отчуждению общества от власти, девальвации в общественном сознании либеральных идей и ценностей. Создается питательная среда для политических сил, потерпевших поражение при смене власти и активно противостоящих курсу реформ.

Принципиальная стратегическая ошибка, допущенная руководством партии ДВР, заключалась в отказе от признания в качестве главной цели приход конституционным путем к власти для практической реализации через нее своей идеологии, политики и комплекса конкретных программ преобразования всех сфер жизнедеятельности общества и государства. А именно такая цель является основополагающей для такой организации, как политическая партия.

Фактически главной целью деятельности партии ДВР являлось обеспечение проведения либеральных экономических реформ. При этом деятельность во всех остальных направлениях рассматривалась только как вспомогательная для достижения этой главной цели.

В результате выбора такой цели, по сути мало понятной широким слоям населения, партия не смогла выработать стратегию публичной деятельности, направленную на расширение своей социальной опоры, привлечения на свою сторону общественного мнения и рассчитанную на долгосрочную перспективу.

До настоящего времени вся публичная деятельность партии сводится к почти безоговорочной поддержке отдельных шагов исполнительной власти, направленных хотя бы на продвижение или создание видимость продвижения либеральных реформ в экономической, финансово-бюджетной и в последнее время социальной и военной сферах. По остальным жизненно важным составляющим либеральных реформ партия публично практически

не высказывается и лишь эпизодически невразумительно декларировала общую позицию, кроме, разумеется, чеченской трагедии.

Публичная реакция партии на происходящие, даже заранее прогнозируемые общественно-политические события всегда запаздывает и является существенно размытой, так как партия реагирует с оглядкой на колебания в исполнительной власти. Поэтому партия оказывается неспособной своевременно, принципиально и остро давать именно партийную оценку событиям, находящимся в центре общественного внимания, ее публичные заявления не представляют интереса для широких слоев общества и не создают информационных поводов для СМИ.

В общественном мнении партия ДВР, не являясь по существу «партией власти», воспринимается как проправительственная. Такая двойственность приносит лишь отрицательные политические результаты, наиболее характерным примером чего являются парламентские выборы 1995 года. Все просчеты и неудачи исполнительной власти, обусловленные непоследовательностью ее действий, противниками либеральной идеологии успешно списываются именно на представителей этой идеологии в исполнительной власти, а, следовательно, и на партию ДВР в целом. В общественном сознании успешно формируется негативное отношение к либеральным реформам и либеральной идеологии, в результате чего происходит постоянное сокращение социальной опоры курса либеральных реформ.

При такой позиции публичной деятельности партии отводиться второстепенная роль, а в качестве основной декларируется просветительская по распространению либеральной идеологии, при этом реально осуществляется только деятельность по экспертному обеспечению экономических реформ.

Фактически партия лишена возможности осуществлять идеологическую, пропагандистскую и информационную поддержку либеральных реформ, так как эти функции переданы сторонникам ДВР в

исполнительной власти и их экспертам. При этом решение этой важнейшей задачи реформ оказалось полностью проваленным, а сами сторонники либеральных реформ в исполнительной власти постоянно находятся под информационным и пропагандистским обстрелом с разных сторон, в результате которого несут ощутимые потери.

Существенным просчетом партии является заявление о том, что ее социальной опорой является «средний класс». Средний класс в современной России – это не стартовая позиция, а достаточно отдаленная и к тому же идеальная цель.

Высококвалифицированные рабочие, инженеры, адвокаты, врачи, ученые, офицеры и т.д. в настоящее время не могут быть объединены по имущественному принципу, как это происходит в экономически развитых странах, из-за значительного именно имущественного расслоения. Среди них присутствуют беднейшие, бедные, богатые и богатейшие люди. Такая поляризация уровней жизни порождает практически весь спектр политических интересов – от реформаторов до реакционеров. В условиях такого неустойчивого равновесия либерально-консервативная сила в лице среднего класса практически отсутствует.

Опорой партии до определенного момента была интеллигенция, способная осознать и понять смысл и неизбежность реформ. Сейчас эта опора значительно ослабла, поскольку основная масса интеллигенции пока еще привязана к государственному бюджету и существует в режиме выживания. Ее творческое ядро прибывает в шок от столкновения с валом массовой культуры. Заявления о самоокупаемости науки и культуры не могут привлечь интеллигенцию в сторонники партии.

Надежда на малый и средний бизнес себя не оправдала, так как эта категория сегодня не видится как массовая. Ожидание осознания предпринимателями необходимости отстаивания их интересов в политической сфере и, тем более, что именно партия ДВР способна решить эту задачу, пока не имеют достаточной почвы.

Более того, сегодня малый и средний бизнес, а также частично местное самоуправление в условиях недоразвитости гражданского общества, системы экономического законодательства и фискальной системы во многом ориентирован на неорганизованную часть преступности и наиболее страшную по последствиям коррумпированность мелкого чиновника. Одной из возможных опор продвижения либеральных реформ может стать бизнес второго эшелона и рыночный бизнес. Первый не имеет возможности постоянно решать свои вопросы на верхних уровнях исполнительной власти и вынужден опираться на необходимость законодательного установления жестких правил игры и их неукоснительного соблюдения, что возможно только при эффективной судебной системе. Второй же принципиально может существовать только в условиях законности и свободы. Однако эти социальные слои являются пока достаточно узкими и не представляют организованную политическую силу. Тем не менее уже сегодня эти слои следует рассматривать как эффективную базу социальной поддержки курса либеральных реформ.

Таким образом, теоретический выбор среднего класса, как «собственного» электората партии ДВР является преждевременным. Необходим принципиально новый подход к выявлению массовой социальной базы партии, что невозможно без изменения программы партии, стратегии и тактики ее деятельности в публичной сфере.

Возможные пути выхода из кризиса

Прежде всего, необходимо организовать публичный анализ причин кризисного положения партии, ее неудовлетворительных результатов на выборах в Государственную Думу и региональных выборов в период с 1994 года. Либеральная партия обязано публично обсуждать и признавать свои ошибки и промахи.

Стратегической линией партии должна стать интенсивная публичная деятельность, направленная на изменение политики проведения реформ, формирование в России открытого гражданского общества и построение

информационно прозрачной для общества системы государственной власти, истинным назначением которой является оказание услуг населению.

Партия должна выступать в роли защитника людей от пренебрежения к их интересам и самоуправства коррумпированных чиновников под лозунгом типа «Уважение, права и защита каждому человеку».

На основании такого подхода должна быть разработана новая в хорошем смысле «популистская» программа партии, содержащая ответы на актуальные запросы всех слоев общества, способных поддержать курс либеральных реформ, а, следовательно, и партию ДВР на выборах всех уровней.

Партия не должна идти вслед за колебаниями исполнительной власти, а с упреждением открыто и остро выступать с партийной критикой тех возможных ее действий, которые не соответствуют позициям партии по всему спектру проблем общества и государства.

Должно быть изменено «публичное лицо» партии. Необходимо, чтобы в общественном сознании партия представлялась в образе идеологической партии – «команды публичных политиков», способных быть проводниками либеральной идеологии в различных сферах общественной жизни. Это позволит смягчить негативные последствия предшествующей стратегии партии и расширить возможность для маневра в сфере публичной деятельности как для партии в целом, так и для ее лидеров.

Для создания в общественном сознании нового образа партии и изменения ее «публичного лица» необходимо организовать и провести кампанию по «раскрутке» группы деятелей партии федерального и регионального уровня, способных профессионально осуществлять публичную деятельность в законодательных и исполнительных органах власти. Наличие группы достаточно известных публичных политиков является необходимым условием для эффективного представления общественности позиции партии по всему спектру проблем, представляющих интерес для общества.

Главной проблемой ближайшего будущего России в условиях действующей Конституции являются президентские выборы в 2000 году. Несомненно, партия обязана будет определиться со своим кандидатом на этот пост до начала предвыборной компании. Однако трудность прогнозирования общественно-политической ситуации к началу президентской компании диктует необходимость сегодня сконцентрировать все усилия партии на единственной задаче – выборах в Государственную Думу в 1999 году. При этом следует исходить из следующего:

во-первых, результаты выборов в Государственную Думу в 1999 году окажут существенное влияние на расклад политических сил и ход президентской компании 2000-го года. Поэтому эти парламентские выборы объективно являются первым этапом президентских выборов;

во-вторых, в случае неблагоприятного для либерально-консервативных политических сил исхода президентских выборов при определенном успехе этих политических сил на парламентских выборах Государственная Дума может стать тем звеном государственной власти, которое способно будет оказывать определенное сопротивление возможному авторитарному режиму правления.

Статья подготовлена по материалам одноименного доклада Комиссии партии «Демократический выбор России» по политическому анализу.

май 1998, «Демократический выбор»

КАКОЕ ОБЩЕСТВО ХОТЯТ ПОСТРОИТЬ ЛИБЕРАЛЫ В РОССИИ

(заметки для политической платформы)

Наша высшая ценность – ЧЕЛОВЕК

***Наша главная цель – ОТКРЫТОЕ ОБЩЕСТВО РАВНЫХ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ***

***Наша основная задача – ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО, оказывающее
услуги людям***

Основными целями либеральных реформ, ответственность за проведение которых мы готовы взять на себя, является создание в России открытого гражданского общества, высшей ценностью в котором является человеческая личность, общества равных возможностей для всех и для каждого и построение государственной власти, единственной задачей которой является обслуживание интересов граждан России и оказание им необходимых услуг.

Наше общество мы хотим сделать обществом, в котором каждый человек независимо от пола, возраста, расы, происхождения, религии и убеждений, социального и должностного положения уважаем, свободен в выборе своего жизненного пути, имеет все необходимые возможности для обеспечения своего личного благополучия и благополучия своей семьи и может свободно получить правдивую информацию обо всем происходящем в стране и в мире.

В нашем государстве все без исключений граждане независимого от их положения в обществе должны будут превыше всего почитать и неукоснительно исполнять Закон, а власть обязана будет уважать каждого человека, соблюдать его права и защищать его законные интересы.

Неотвратимость наказания за нарушение Закона – единственная угроза личной свободе, которую мы признаем. При этом наказание должен определять только суд и только на основании Закона. Перед судом все равны, от него нельзя ни откупиться, ни скрыться за государственной должностью, ни оправдаться социальным положением, регалиями или былыми заслугами.

Основным принципом работы государственной власти России станет принцип «власть для людей, а не люди для власти», а главной задачей – создание равных для всех и для каждого правил и условий свободного социального, экономического и культурного развития и жесткий контроль за их соблюдением и, в первую очередь, самой властью и ее чиновниками.

Государственные чиновники всех уровней четко будут знать что их обязанность – оказывать необходимые услуги людям и, в первую очередь,

информационные, что их работа оплачивается из кармана налогоплательщиков и что они несут личную ответственность за экономное и разумное расходование тех средств, которые им дают налогоплательщики на свои общегосударственные цели и задачи.

Работа всех ветвей, уровней и структур государственной власти, ее должностных лиц и служащих станет прозрачной для общества и это будет закреплено законом. Закон - запретить чиновникам прятаться от людей за закрытыми инструкциями и распоряжениями, что создает питательную среду для коррупции в органах власти. Государственные служащие неотвратимо будут нести наказание вплоть до увольнения со службы и судебного преследования за сокрытие и использование в личных целях важной и нужной людям информации и сведений, которые стали им известны по долгу службы.

Честность и информационная открытость станут нравственной основой деятельности российской власти, только при этом она сможет заслужить уважение и доверие людей. Задача информационного обслуживания населения будет задачей первостепенной важности для всех органов и структур власти, которые сами и будут обеспечивать возможность оперативного получения каждым гражданином всей необходимой ему в повседневной жизни информации, сведений и справок в удобных для него, а не для чиновников форме, месте и времени.

Граждане России будут знать всю правду о политическом, экономическом и социальном положении, различных событиях, происходящих в самых удаленных уголках страны и мира, в жизни российского общества и деятельности власти. Без этого невозможно существование открытого гражданского общества, его устойчивое социальное, экономическое, культурное и нравственное развитие, достижение духовного и материального благополучия каждого члена общества, реальное обеспечение в России прав и свобод человека и гражданина.

В России общественное мнение реально станет «четвертой властью», властью с которой считаются, к которой прислушиваются и с которой искренне стремятся установить взаимоуважительные, партнерские отношения все ветви государственной власти. Именно мнение людей и их добровольных общественных объединений станет такой властью, а не навязываемое обществу карманными средствами массовой информации мнение отдельных финансово-информационных групп, преследующих свои корыстные интересы. Для этого в сфере массового информирования будут законодательно установлены такие правила и условия деятельности, которые за счет свободной конкуренции и пресечения монополизации реально защитят общество от информационного давления таких групп, обеспечат истинную свободу массовой информации, вернут к ней доверие людей.

Сегодня, когда человеческая цивилизация ускоренными темпами движется к новому типу демократического общества – «массовому информационному обществу», именно информация и знания становятся основным источником энергии для развития любого государства, а национальные наука, культура, образование и информационные ресурсы – основным богатством страны. Для того, чтобы Россия не на словах, а на деле занимала достойное ее место в мировом сообществе, чтобы ее реальный статус мировой державы определялся не угрожающим всему миру бряцанием оружием массового уничтожения, а высоким интеллектуальным, научным, культурным и духовно-нравственным потенциалом ее граждан, мы должны создать все условия, включая экономические, социальные и технологические, для свободного общения людей, массового обмена информацией и знаниями, развития науки, культуры и повышения интеллектуального и образовательного уровня граждан России.

Уважение к человеку должно стать нравственной основой, национальной идеей России, а каждая человеческая личность – высшей ценностью для российского общества.

июнь 1998, «Демократический выбор»

ЛЕТО ТРЕВОГИ НАШЕЙ

Середина лета. Природа в благостном ожидании созревающего урожая. Время отдыха и летней истомы. Но даже в столь короткую для наших широт благодатную летнюю пору в России беспокойно.

Налицо бюджетно-финансовый кризис как расплата за непоследовательность и колебания в проведении реформ. Российские финансовые рынки лихорадит не без участия отечественных игроков. Правительство Кириенко при поддержке Президента всеми силами пытается стабилизировать положение. Дума не спешит поддержать эти усилия, устраивая в очередной раз политические представления и торги. Левая оппозиция изображает непримиримость и грозит осенью организовать «массовые политические выступления трудящихся и смести антинародный режим Ельцина».

Народ тоже волнуется и кое-где впадает в эйфорию коллективных действий. Местным акциям протеста стремятся придать характер политических выступлений против Президента и Правительства. Локальные забастовки и пикеты умело направляются на противозаконное перекрытие железных и шоссежных дорог, нанося тем самым болезненные удары экономике. Используя действительно нелегкое материальное положение врачей, учителей, ученых, работников оборонных отраслей, усилено организуются всевозможных автобусные марши и походы на Москву в хорошо знакомом стиле «проявления советским народом массового негодования и протеста». Страну активно подталкивают в пучину политической нестабильности.

Тревожное ожидание осенних экономических и политических бурь многократно усиливается средствами массовой информации. Именно «независимые» СМИ, постоянно работая в жанре по меткому выражению обозревателя «Русского телеграфа» М. Соколова «щекочущих нервы новостей», создают апокалиптическую картину надвигающегося конца света в отдельно взятой России. А как же иначе, если новостью каждого дня на

всех телевизионных каналах становится любой криминал, любая природная или техническая авария местного значения, даже если это прорыв проржавевшей канализационной трубы в деревне Киселево, где и канализации сроду не было.

И такое давление на российского обывателя неслучайно. Россия приближается к важному рубежу в своей новейшей истории – президентским выборам 2000 года. Преодоление этого рубежа должно показать действительно ли Россия встала на демократический путь развития. Или каждый отрезок нашего исторического пути традиционно будет определяться только режимом личной власти, который либо сам вырождается по законам геронтологии, либо его устраняют путем дворцовой интриги или кровавого бунта.

Именно поэтому на российскую политическую авансцену как грибы после дождя стали вылезать отставные генералы и политические авантюристы, ратующие за «твердую руку». Генерал Лебедь при поддержке спецслужб прорвался к губернаторству в Красноярском крае, генерал Рохлин создал экстремистское движение ДПА, которое после его неожиданной смерти тут же возглавили коммунистические боевики – бывший прокурор Илюхин и генерал Макашов, генерал Николаев начинает свою политическую карьеру с создания оппозиционного движения под эмблемой серпа и молота в компании с типичным представителем коммунистических следственных органов Гдляном, русские фашисты во главе с Баракашевы открыто заявляют о своих претензиях на власть.

А что же демократы и реформаторы? Черномырдин, объявив себя кандидатом в Президенты, глухо ворчит на правительство Киреенко, а внутри НДР идет подковерная борьба между аппаратчиком из партийно-хозяйственной номенклатуры Бабичевым и выходцами из демократического движения во главе с Шохиним. Лидеры мелких около демократических партий типа Шахрая и Лысенко спешно бегут в оппозицию, заявляя о своей поддержке любого «сильного хозяина» будь то Лебедь или Лужкова.

Явлинский, как всегда, в оппозиции всему и всем и очищает «Яблоко» от сторонников практической совместной работы с правительством. Все в оппозиции и никого в позиции.

Либеральные реформаторы и их сторонники вынуждены направлять свои основные усилия на помощь правительству. Гайдар во главе своего Института в очередной раз оказывает экстренную экспертную поддержку в решении экономических проблем. Чубайс, призвав на июньском съезде партии ДВР к усилению политической деятельности, вынужден срочно переключиться на неотложные международные переговоры по выделению России стабилизационного кредита. Насущные и достаточно четко сформулированные политические задачи опять отошли на второй план. И это очень опасно и тревожно.

Особенно тревожно и неуютно сегодня тем миллионам граждан России, которые хотя и ругают демократов и реформы (и часто за дело), но уже приспособились и живут новой, более свободной и самостоятельной жизнью. Им совсем не нужны новые потрясения, они не хотят опять ходить строем. Поэтому долг и обязанность партии ДВР в союзе со всеми реформаторскими силами обеспечить этим людям уверенность в завтрашнем дне. Политическое решение задачи – в скорейшем создании объединенного правого движения, способного достойно выступить на грядущих парламентских и президентских выборах и обеспечить преемственность власти, ориентированной на демократические ценности и курс реформ. И мы не имеем права на ошибку.

июль 1998, «Демократический выбор»

**ГЛАВНЫЙ ВОПРОС – ЭТО НЕ ВОПРОС АМБИЦИЙ, А ВОПРОС
СОЗДАНИЯ УСЛОВИЙ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПОБЕДЫ НА
ВЫБОРАХ**

- Юлий Анатольевич, как известно, вы руководите комиссией по политическому анализу партии ДВР, поэтому у кого, как ни у вас, мы

можем узнать, какое же место занимает сегодня партия ДВР в спектре политической жизни России?

- На этот вопрос существует два варианта ответа. Однозначно, что по своей идеологии, по своей программе, по всей своей деятельности место нашей партии в политическом спектре России – это правый центр.

Другое дело, что наши оппоненты и противники, люди, стремящиеся всяческим образом дискредитировать ДВР, навязывают обществу идею – будто наша партия является партией правых радикалов, радикал-либералов и т.д. Это очень хорошо видно по всей информационной и политической кампании, проводящейся против нас.

- Надо полагать, принадлежность ДВР к правому центру подтверждена тем, что партия стала одним из инициаторов создания правоцентристской коалиции «Право дело». Кстати, в еженедельнике «Коммерсант-Власть» аналитики этого издания в своем прогнозе прочат «Правому делу» в будущей Думе 32 депутатских места. Насколько, по-вашему, объективен такой прогноз?

В сегодняшнем номере газеты «Известия» опубликованы данные Фонда «Общественное мнение», в соответствии с которыми «Правому делу» отводится 15% голосов на будущих выборах. По моим подсчетам, это несколько больше, чем 32 места. (Хочу напомнить: в 1993 году 15% обеспечили нам около 90 мест в парламенте.)

Вообще же я с большой осторожностью отношусь к подобного рода прогнозам и социологическим опросам, так как, во-первых, это вещи сиюминутные, а во-вторых, всегда необходимо очень внимательно смотреть – по какой методике и каким образом они делаются.

Я уверен, что у нас есть хороший шанс получить больше, чем 32 места, в следующей Думе. В противном случае, наверное, и не стоило бы ничего затевать с созданием блока и т.д. Дело в том, что наша партия в очередной раз взяла на себя огромную долю, так называемой черновой работы по созданию блока. Мы не пытаемся удовлетворять свои собственные

политические амбиции, мы стараемся стать основой, базой для формирования единого правоцентристского блока. Поэтому, я думаю, что, если мы грамотно, последовательно, профессионально, а самое главное - своевременно будем проводить все этапы предвыборной кампании, то добиться успеха большего, чем 32 места в будущем парламенте мы вполне можем. Строго говоря, при постановке задач на избирательную кампанию мы исходили из реального итога – 40-60 мест в Думе. Не думаю, что эта задача невыполнима. Об этом же свидетельствует динамика публикуемых в прессе данных. Сразу после образования коалиции СМИ отдавали нам 5-6% голосов, сегодня это уже 15%. Значит, потенциал «Правого дела» очень велик. А все остальное зависит от нас, от нашей пунктуальности в работе, от нашего профессионализма.

- Юлий Анатольевич, ни для кого не является секретом, что, как это ни печально, во многих регионах России в силу различных причин сегодня отношение к представителям правых сил, как минимум, негативное. Каким образом, по-вашему, должна строиться предвыборная кампания блока "Правое дело", чтобы привлечь на свою сторону как можно больше избирателей?

- В первую очередь я хотел бы отдать должное нашим партийным лидерам: они очень точно понимают, что основной вопрос сегодня не в удовлетворении их личных амбиций, а в том, как найти такую форму работы, такую форму организации, такие имена, чтобы привлечь к правоцентристскому блоку максимальное число сторонников. И это принципиально иной подход по отношению к тому, который обычно бывал у лидеров демократических партий.

Поэтому, я думаю, сама по себе стратегическая линия, несмотря на некоторые технические шероховатости (работа - есть работа), абсолютно понятна. Мы не будем говорить - ты лидер, потому что тебя все знают, мы должны найти именно те знаковые фигуры, которые привлекут избирателя. И хотя нас сегодня часто упрекают в том, что мы не назвали своего кандидата в

президенты, мы не назвали «первую тройку», - полагаю, все это должно проясниться и определиться уже в ходе самой кампании. Именно это принципиально важно, так как еще раз подтверждает: для лидеров и для всех нас вопрос номер один - не вопрос амбиций, а вопрос условий, необходимых для победы. Причем для победы не такой, чтобы просто преодолеть 5-процентный барьер, а для победы, позволяющей сформировать действенную эффективную фракцию в Государственной Думе.

Относительно же «красных» регионов, о которых вы говорите, я могу сказать следующее: особенность политических технологий такова, что наличие высокого отрицательного рейтинга зачастую лучше отсутствия всякого рейтинга, так как поменять «минус» на «плюс» иногда легче, чем «раскручивать» все с нуля. Так что давайте подождем, а время все расставит на свои места.

- Юлий Анатольевич, в ходе нашей беседы мы уже касались вопроса будущих президентских выборов. Поэтому не могу не задать вам наш, ставший уже традиционным вопрос...

- Да уж, это наш любимый вопрос (смеется).

- И все же, как вы считаете, будет ли на президентских выборах 2000 года кандидат от партии ДВР или это будет согласованный кандидат от блока "Правое дело", и, вообще, будет ли на выборах кандидат от правого центра?

- Я повторяю, по-моему мнению, «Правое дело» создается не только для решения пусть очень важной, но локальной задачи - успешного участия в парламентских выборах 1999 года. Надеюсь, что, если эта структура будет удачно создана, то из нее сможет вырасти та самая, давно ожидаемая объединенная правая партия.

Если мы исходим из такого подхода, то, конечно, наш кандидат в президенты должен выдвигаться от «Правого дела», а не чисто от партии, потому что фигура того человека, который будет назван кандидатом в президенты, может создать внутреннее напряжение, чего скрывать, мы все

это прекрасно понимаем. И здесь вопрос не в амбициях, не в наших лидерах, не в нашей партии, а вопрос в том, что будет более правильно с точки зрения общей задачи. Если говорить о тактической задаче, то да - можно участвовать в президентских выборах и нужно в них участвовать, но только выдвигая своего кандидата, иногда даже понимая, что он не пройдет. Это вопрос технологический. Любая политическая структура, участвующая в президентских выборах без своего кандидата, всегда становится вторичной во всем этом процессе. Возвращаясь к тому, какая фигура может нас представлять, - я считаю, что это могут быть и Егор Тимурович Гайдар, и Анатолий Борисович Чубайс - они вполне реальные кандидаты в президенты в силу их опыта, их умения, значимости и т.д. Но здесь вопрос стоит иначе: если мы идем Коалицией, надо исходить из того, какая фигура наиболее подходящая с точки зрения решения задачи всей Коалиции, с точки зрения решения общеполитической задачи.

- Мы беседуем накануне очередного съезда партии «Демократический выбор России». Хотелось бы услышать от вас, чего вы ждете от этого съезда и что бы вы хотели пожелать своим коллегам?

- Я считаю, что поскольку наш съезд должен стать первым среди съездов всех организаций, которые входят в коалицию «Правое дело», он должен показать, что мы готовы к объединению, что мы начали серьезно проводить эту работу. Вот это очень важная задача для съезда. Мы должны показать, что партия ДВР готова отдать все свои организационные, интеллектуальные ресурсы, чтобы развернуть этот процесс. Этот съезд должен определить те задачи, которые стоят перед нашими региональными организациями. В данный момент, в ходе предвыборного процесса, основная задача — усилить свою работу по созданию региональных коалиций. По одной из концепций, которые рассматривались при создании Коалиции, «Право дело» надо было создавать как коалицию региональных союзов. Ситуация немного поменялась, но это не страшно — все равно наша опора (я

имею в виду «Правое дело») должна быть на регионы. На мой взгляд, процесс создания региональных коалиций несколько запаздывает. Меня это настораживает, потому что это база для всей правой коалиции. Хотя те регионы, в которых наши партийные организации более активны, мы в основном эту задачу решили – это Тула, Пермь, Москва, Северо-Западный регион и т.д. И это, я думаю, показатель, если не слабости, то недостаточной активности наших региональных организаций. А это их задача. Давайте называть вещи своими именами – региональные структуры в коалиции есть максимум у двух организаций: прежде всего у ДВР и в каких-то регионах у «Вперед, России!». Они и должны взять на себя основную организационную нагрузку по созданию региональных коалиций. По опыту Москвы я могу сказать, что создание таких региональных союзов достаточно тонкая дипломатическая работа. Так как в Москве много таких организаций, у каждой свои интересы, претензии. И за один день этот процесс сверху не решается. Он требует определенного времени. Для того, чтобы мы вышли подготовленными к юридически обозначенной избирательной кампании, - все эти вопросы должны быть решены, по крайней мере, до лета, до начала активной избирательной кампании (должны быть согласованы интересы в регионах, определены мажоритарные кандидаты и т.д.). Эту задачу сверху, командой решать нельзя, можно просто наломать дров. Задача партии и задача этого съезда – нацелить наши организации на решение этой тонкой, деликатной задачи. Поскольку нынешний съезд отчетно-перевыборный, выбирая новое руководство партии наши коллеги должны исходить из того, что сейчас в руководстве партии нужны люди, которые способны решать реальные задачи, а не заниматься саморекламой, что у нас довольно часто бывает.

Я пожелал бы нашим региональным организациям отбросить в сторону все амбиции на региональном уровне и понять, что это наша ответственность – взять на себя организационные функции в деле создания местных

коалиций. Необходимо понимать, что на ближайшее время – это наша основная задача, и надо активно ею заниматься.

Беседу вел Олег Ефросинин
январь 1999, «Демократический выбор»

ПРЕДВЫБОРНЫЕ МАНЕВРЫ

В российской истории символика дат всегда играла важную роль. Первый, парламентский этап избирательной кампании, которая определит политический строй, а следовательно, и траекторию развития страны в ХХI веке, официально стартовал в августе 1999 года. Эта кампания завершает восьмилетний период реформ Б.Ельцина, начавшийся событиями 19-21 августа 1991 года. Благодаря этим реформам в России стало возможно впервые в ее истории осуществить ненасильственную смену высшего руководства страны и обеспечить преемственность власти на основе демократического механизма всеобщих выборов. Важнейшая составляющая реформ - начало процесса формирования многопартийной политической системы. Как парламентский, так и президентский этап предстоящей избирательной кампании окажут существенное влияние на дальнейший ход этого процесс.

Сегодня предвыборные маневры во всех частях политического спектра близки к завершению. Их доминирующая тенденция - создание крупных избирательных блоков и коалиций.

Определяющая сила левой части политического спектра – КПРФ, поиграв в тактику «трех колонн» и явно испугавшись объединительных процессов в «партии власти» и в лагере своих основных идеологических оппонентов справа, взяла курс на создание единого избирательного блока «За победу». Очевидно, что стратеги КПРФ решили, что надежнее сохранить своих верных идеологических союзников – радикальных национал-коммунистов и большевистских экстремистов, чем искать ненадежный союз с постоянно колеблющейся частью государственной бюрократии, уходящей

корнями в советскую партийно-хозяйственную номенклатуру и тяготеющей к «капитализму с социалистическим лицом» или «социализму с капиталистическим лицом». Избирательный блок «За победу» будет представлять собой политическую конструкцию, четко ориентированную на идеологию национал-коммунизма. Предвыборные маневры в этой части политического спектра обусловлены тем, что КПРФ и ее союзники, чувствуя, что их время истекает и они уходят в политическую тень, стремятся найти решение для максимально эффективного использования всех своих еще достаточно мощных сил в «последнем решительном бою» за власть, что и должно символизировать название блока.

В правой части политического спектра объединительный процесс обусловлен диаметрально противоположными причинами и устремлениями. Период реформ Б.Ельцина со всей очевидностью показал, что без идеологической определенности и политической поддержки реформы обречены на половинчатость и незавершенность, следствием чего может стать полная дискредитация в массовом сознании самой идеи реформирования России, возвращения ее на магистральный путь развития современной цивилизации. Поэтому сторонники продолжения и углубления реформ, наученные своим собственным горьким опытом неоправданно широких компромиссов, в том числе и с государственной бюрократией из советского номенклатурного прошлого, и бессмысленного распыления сил на предыдущих парламентских выборах, в основном, из-за межпартийных и личностных взаимоотношений, сегодня объединяются в коалицию правых сил с достаточно определенной либерально-консервативной идеологической направленностью. Расширение союза за счет объединения коалиции «Правое дело» с движениями «Новая сила» и «Голос России» подтверждает способность правых к реальному конструктивному сотрудничеству. Процесс объединения шел трудно с множеством ошибок и упущений методологического и организационного характера, но сегодня уже ясно, что объединение состоялось, и это самое главное. Определяющую роль в этом

процессе играют партия «Демократический выбор России» и ее лидеры. Партия ДВР, обладая самым большим идеологическим, кадровым и организационным потенциалом, сумела стать несущей опорой коалиции и найти разумный компромисс между партийными интересами и необходимостью отдать все свои ресурсы на общее правое дело.

Но реальным результатом объединения может считаться только успех на парламентских выборах – создание в Государственной Думе представительной, профессионально работающей фракции. Такой результата может быть достигнут, но только при активном и эффективном проведении избирательной кампании.

Полномасштабное развертывание предвыборной работы правых задерживается из-за неопределенности во взаимоотношениях с движением «Наш дом – Россия». Компромисс с движением НДР - партией власти образца 1995 года не представляется столь необходимыми для усиления коалиции правых сил, а с другой стороны - он способен создать ряд существенных дополнительных проблем.

Формирование партии власти перед парламентскими выборами пока остается важнейшим фактором развития политической ситуации в стране.

Накануне первых парламентских выборов 1993 года партия власти формировалась как объединение реформаторов из правительства и движения «Демократическая Россия», приведшего Б.Ельцина к власти. «Выбор России» как олицетворение партия власти просуществовал лишь до начала кровавых чеченских событий. Накануне парламентских выборов 1995 года партия власти - движение НДР была сформирована уже исключительно под правительство В. Черномырдина. Региональные лидеры лишь номинально принимали участие в ее формировании, что и показали результаты выборов.

Сегодня инициативу в формировании партии власти взяли в свои руки региональные лидеры. Объединение движений «Отечество» и «Вся Россия» представляет собой не что иное, как одну из разновидностей «партии региональной власти», по сути не являющейся даже протопартией с какой-

либо идеологией, что и прикрывается мифом о политическом центризме. Скорее, это временный клуб по интересам «Для тех кому за...», основанный на объединяющем его членов желании сохранить свою власть и управлять методами «авторитарной демократии по-восточному». Обеспокоенные огромным влиянием, которое в нашей стране региональная исполнительная власть способна оказать на результаты парламентских выборов, администрация Президента и федеральное правительство стали активно вмешиваться в формирование «региональных партий власти». Объединение «Отечества» и «Всей России», уже получившее у журналистов меткие прозвища «Вся Азия» и «Овсянка», - первый результат такого вмешательства, так как оно явно способствовало существенному снижению политического веса московского мэра Ю.Лужкова. Очевидно, что в ближайшее время следует ожидать интересных продолжений этих сугубо российских политических маневров.

В условиях еще не сформировавшейся политической системы заметную роль в предстоящей избирательной кампании будут играть внесистемные политические силы лидерского типа – «лебедь, рак и щука». Народно-республиканская партия А.Лебеда, партия «Яблоко» Г.Явлинского и партия ЛДПР В.Жириновского возникли и существуют как объективное отражение протестных настроений различных социальных слоев нестабильного посттоталитарного общества, еще не отвыкшего от государственного патернализма. Исторически ограниченный срок их существенного влияния на политическую ситуацию еще полностью не истек. Но по мере формирования демократического гражданского общества и стабильной политической системы объективная потребность в такого рода политических структурах отпадет, и они уйдут с политической сцены, если не претерпят существенной идеологической трансформации. Именно в силу своей исключительно протестной природы эти партии не способны и не будут вступать ни в какие политические коалиции и блоки, что и подтверждают предвыборные маневры «Яблока» и ЛДПР.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КРИЗИС: ПРИМЕТЫ НОВОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Парламентский кризис, возникший в первые дни работы Государственной Думы, представляет интерес не столько как самостоятельный политический процесс, сколько как проявление нового этапа политического развития.

То, что начало нового этапа политического развития проявилось в форме публичного конфликта, является следствием ряда объективных и субъективных обстоятельств. Во-первых, в силу определенной инерции переговорный процесс по организации работы Думы воспринимался многими его участниками как продолжение избирательной кампании. Одни участники переговоров стремились закрепить и развить достигнутые в этой кампании успехи, другие - компенсировать потери, третьи пребывали в состоянии эйфории от победы или растерянности от неудачи. В основе предпринимаемых в процессе переговоров действий, как правило, лежали сиюминутные тактические соображения, включая выполнение непосредственными участниками переговоров принятых лично ими обязательств и данных в ходе избирательной кампании обещаний. Во-вторых, в новых политических условиях использовались в основном привычные, исходя из предыдущего опыта, приемы и методы публичных действий и кулуарно-аппаратной работы, что приводило к результатам, неадекватным ожиданиям. В-третьих, среди участников процесса было много новых действующих лиц, не имеющих опыта парламентской деятельности и пребывающих в состоянии «политического инфантилизма» при завышенной самооценке. В результате принимались существенно неоптимальные решения, совершались несоответствующие реальной ситуации действия, имевшие серьезные последствия для развития конфликта, а публичные

выступления в СМИ, носили непродуманный, хаотичный характер и воспринимались в общественном мнении как стремление к самовыражению.

Очередной этап политического развития только начинается. Еще впереди ключевой момент - президентские выборы. Но некоторые, пока достаточно расплывчатые, контуры новой политической реальности уже проступили в ходе парламентского кризиса.

Заканчивается эпоха политического индивидуализма, когда в российской политике определяющей была только роль личности и, прежде всего первого Президента России Б.Ельцина. Для того, чтобы стать влиятельной фигурой на российской политической сцене, необходимо было либо на какое-то время быть приближенным Президента и получить из его рук значимую должность во властных структурах, либо обладать даром точно улавливать сиюминутные настроения в обществе, в первую очередь протестные, и иметь возможность выражать их публично, в яркой и доступной форме. При этом большинство влиятельных фигур также быстро возникало, как и исчезало, а политическое действие во многом сводилось к их перемещениям и расстановке на политическом поле.

В новых условиях политическая жизнь в России постепенно приобретает черты командной игры. Можно предположить, что политик, не являющийся членом достаточно сильной команды, практически не будет иметь шансов на успех. Образно говоря, заканчивается эпоха политических шахмат или, если угодно, тенниса и начинается эпоха политического футбола. Командная игра в меньшей степени, чем индивидуальная, зависит от импровизаций и в большей - от рационально выстроенной тактики и стратегии. Поэтому можно говорить о наступлении эпохи политического рационализма. Именно рационализма, а не прагматизма, так как прагматические решения и политические прагматики имеют место в любых политических условиях.

Если гипотеза о наступлении периода политического рационализма верна, то, исходя именно из рационального развития политической системы,

следует ожидать постепенного сокращения количества политических структур, участвующих в конкурентной борьбе, при одновременном более четком их позиционировании в политическом спектре, определении идеологических позиций и социальной базы, оптимизации организационных построений, включая построение разветвленной информационно-аналитической инфраструктуры. При этом существенно изменятся требования к политическим лидерам, которые прежде всего должны будут уметь рационально организовывать командные действия, к характеру их публичной деятельности и выступлений в СМИ, к технологиям проведения PR – кампаний и кампаний политической рекламы, а также должны будут сформироваться качественно иные общие правила политической конкуренции.

Однако сейчас детальное обсуждение указанных проблем преждевременно. Парламентский кризис показал, что существует серьезная опасность превращения политической деятельности в России не в рациональный футбол, а в борьбу, причем в жесткую борьбу без всяких правил.

февраль 2000, «Демократический выбор»

ПРАВая АЛЬТЕРНАТИВА, ИЛИ АЛЬТЕРНАТИВА ПРАВых

Постреволюционная эпоха политического рационализма вслед за инаугурацией Президента В.Путина вступила в свои законные права. Одной из ее ключевых, объективно назревших проблем является формирование в России стабильной политической системы.

Сегодня активно распространяется информация о необходимости построения двухпартийной или, в крайнем случае, трехпартийной системы и отчетливо просматривается стремление построить такую систему административными методами. По замыслу идеологов административного построения, принципиально смертельного для развития демократии, российская политическая система должна включать массовую

государственно-политическую организацию, обладающую мощными административно-аппаратными и финансовыми ресурсами по типу КПСС и имеющую мифологизированную в общественном сознании правоцентристскую окраску, и в достаточной степени контролируемую левую оппозицию. Также допускается возможность создания полностью подконтрольной правой псевдооппозиции в качестве политического пристанища для излишне свободлюбивых граждан. Создание государственно-политической организации в продолжение достаточно успешного избирательного проекта «Единство» так же, как и «приручение методом кнута и пряника» лидеров левой оппозиции, уже активно осуществляется.

Надо отдать должное разработчикам такого сценария. Они достаточно точно оценили готовность существенной части российского общества выстраиваться, даже политически, по указанию властей и основные тенденции политического развития России.

Российская политическая система объективно развивается по пути формирования трех-четырёх крупных политических структур, каждая из которых должна прочно занять определённую часть политического спектра.

Левую часть спектра уже занимает и ещё достаточно долго устойчиво будет занимать КПРФ, которая возможно претерпит не несущие принципиальный характера организационные и косметические изменения.

По мере улучшения социально-экономической обстановки, в перспективе, можно ожидать появления, в том числе и в результате раскола КПРФ, социал-демократического объединения, которое постепенно будет набирать политический вес и оттеснять КПРФ на левый край спектра.

Очевидно, что в ближайшее время центр и некоторую долю в правой части спектра займет созданная на основе движения «Единство» консервативная государственно-политическая партия, в которую быстро перетечёт большая часть участников и сторонников движений ОВР и НДР.

Результаты прошедших парламентских и президентских выборов объективно сформировали условия для создания в правой части спектра политической структуры, объединяющей сторонников демократических ценностей и либеральных реформ. Организационной основой такого объединения может и должен стать избирательный блок «Союз правых сил».

Однако на пути такого объединения таится много опасностей политического и организационного характера. Главная политическая опасность – конформизм в отношениях с властью. Да, политика – искусство возможного, искусство компромиссов. Да, демонстративная оппозиция любым действиям и решениям власти – бессмысленна и неконструктивна. Но опыт партии ДВР доказал, что постоянные компромиссы политической организации с властью, которая от этой организации никак не зависит, ради решения отдельных тактических задач и проблем личностного характера неизбежно приводит к конформизму и, как следствие, к политическому самоуничтожению. Такая организация быстро теряет массовую поддержку в обществе и становится бессмысленной обузой для самой власти.

Сегодня основная политическая задача объединения правых – формирование в российском обществе конструктивной и влиятельной в публичной политике правой альтернативы действующей власти.

При организационном построении объединения правых необходимо учитывать непростой десятилетний путь, к сожалению, во многом путь расколов и противостояний, который прошли политических структур демократической ориентации, и реальное состояние только начинающего формироваться в России гражданского общества, существенно пораженного даже в своей правой части недугом патернализма.

Сегодня основная организационная задача объединения правых – политическое сплочение всего спектра сторонников демократических ценностей и либеральных реформ в российском обществе.

Решение задачи политического сплочения по меткому определению депутата К.Ремчукова «латентных либералов» требует достаточно

длительной, кропотливой и тщательно продуманной работы. Стремление жесткими управленческими решениями быстро создать «единый эффективный избирательный механизм», заменяющий собой все структуры в правой части политического спектра, чревато губительными последствиями.

Анализ предыдущего опыта и переговорных процессов в рамках «Союза правых сил» показывает, что при таком подходе возможно создание только идеологически аморфного «скелета без мяса». Может быть достаточно эффективным в роли «избирательного механизма». Однако он не получит поддержку в либерально настроенной части общества и будет способен преодолеть пятипроцентный барьер на парламентских выборах только при желании власти использовать для этого ее административный ресурс. При этом неизбежны публичные конфликты, способные на очень длительное время превратить правую часть политического спектра в растрескавшуюся пустыню, лишенную реального влияния на развитие политической жизни.

По мнению членов рабочей группы Политического Совета партии ДВР В.Головлева, Э.Воробьева, Ю.Нисневича, В.Похмелкина, С.Юшенкова в сегодняшних условиях объединение правых на федеральном и региональном уровнях должно создаваться как объединение только юридических лиц.

При таком подходе объединение может быть организовано по принципу «апельсина», в котором каждая долька – самостоятельная во взаимно установленных пределах политическая структура, задачей которой является влияние на свою идеологически или социально определенную часть общества. Дольки будут наполнены реальным «соком политической жизни» и плотно прижаты друг к другу в рамках единой конструкции, способной к дальнейшему саморазвитию. Региональные объединения также должны строиться по принципу «апельсина», но типы и количества долек могут быть различными в зависимости от местных политических условий и климата.

На начальном этапе количество долек за счет включения новых может увеличиваться для расширения зон политического влияния. Рациональность

и эффективность такого развития подтверждает анализ процесса создания по инициативе депутата С.Юшенкова и группы либеральных политиков движения «Либеральная Россия» - объективно востребованной обществом новой структуры прямого включение средних и малых предпринимателей в политический процесс. Такой подход, очевидно, создает и реально приемлемые условия для вхождения в объединение при сохранении своей самостоятельности объединению «Яблоко» и другим.

Дальнейшее развитие должно пойти по пути сначала объединения и укрупнения долек, а затем их полного слияния в созревший плод – единую политическую организацию с индивидуальным членством. Этот путь достаточно долог и тернист. Но самое опасное на этом пути - пытаться в угоду личным и групповым интересам искусственно форсировать процесс естественного созревания, особенно разрушая и противопоставляя построение объединений на региональном и федеральном уровнях.

Сегодня есть реальный шанс вырастить жизнеспособную, влиятельную политическую организацию, действительно способную предоставить обществу либерально-консервативную, правую альтернативу развития. Этот шанс упустить нельзя.

май 2000, «Демократический выбор»

ШИЛА В МЕШКЕ НЕ УТАИШЬ

- Юлий Анатольевич, сейчас идет активное обсуждение нового проекта закона о партиях, предложенного ЦИКом. На прошедшей неделе состоялись парламентские слушания, посвященные этому проекту. Разные политики дают разные оценки начинанию ЦИКа, зачастую эмоциональные и не очень понятные. Хотелось бы узнать у вас как у руководителя Центра законодательной и парламентской работы: какова ваша экспертная оценка этого законопроекта?

- Дело в том, что в России существует общая проблема - это проблема гражданского общества. Политические партии в гражданском обществе -

одно из очень важных звеньев, причем важность эта объясняется следующим. Во всех цивилизованных странах государственная власть является «производной» от политической системы, а именно от политических партий. Для нас эта проблема достаточно сложная, потому что мы вышли из единой партийно-государственной структуры и попали в ситуацию, когда началось развитие многопартийности. Формирование гражданского общества - это тот процесс, где административными методами добиться реального ускорения развития ситуации почти невозможно. Тут нужно создавать условия, чтобы такое общество выросло, как газон, особенно в ситуации с политическими партиями. Если же вы попытаетесь «тащить за волосы» этот процесс, то вы просто вырвете газон вместо того, чтобы его вырастить.

Прошло уже больше 10 лет, как в России начался процесс формирования политических объединений. И сейчас настал тот момент, когда есть объективная потребность с точки зрения структуры власти, рационального управления государством, когда нужно четко определить этот институт гражданского общества. Поэтому появление Закона о политических партиях сегодня - объективная необходимость. Причем эту необходимость очень точно почувствовали люди из администрации Президента, которые отвечают за политические вопросы. Но дальше произошел любопытный момент. Ведь можно попытаться построить партийную систему таким образом, чтобы просто отсеять все, что кому-то кажется ненужным.

Как сказал один из участников парламентских слушаний: «надо навести порядок в этой области». И такой подход весьма популярен. Существует проект закона о партиях, подготовленный рабочей группой Центризбиркома, есть вариант, который готовится администрацией Президента, но все они, по сути, исходят из того, что «давайте возьмем лопаты, кирки и ровные грядочки построим». При этом никого из них не волнует, вырастет на этих «грядочках» вообще что-либо. Вот в этом главная проблема. Что в связи с этим происходит? Начинается нарушение основных

принципов демократического выращивания политической системы. Что лежит в основе предлагаемых подходов к проблеме? Самое главное, на чем построена эта концепция, - это государственное финансирование политических партий. Сейчас, на мой взгляд, говорить о государственном, бюджетном финансировании политических партий, во-первых, просто аморально, а во-вторых - нерационально. Известны наши экономические проблемы, проблемы бюджета, и совершенно ясно, что мы должны у кого-то из бюджетников деньги отобрать для того, чтобы финансировать политические партии. С другой стороны, у нас такой маленький бюджет, что финансирование, которое государство может предоставить политическим партиям, не решает проблем последних. Дальше выстраивается вся схема - если мы, ребята, вас финансируем, значит, мы вас можем ликвидировать, мы вам можем что-то там запретить, усложнить процедуру регистрации и т.д.

Следующий серьезный момент. Фактически такие проекты закона о партиях уничтожают заявительный принцип регистрации политических партий. В варианте Центризбиркома прописана процедура регистрации, согласно которой партии три раза нужно «проходить» через Министерство юстиции. Мы, по опыту, знаем, что один-то раз через него пройти - это чего-то стоит! А на парламентских слушаниях выяснилось, что при Минюсте создана специальная организация, которая занимается подготовкой документов для регистрации в самом же Минюсте. По-моему, тут комментарии излишни.

Есть еще одна проблема, которая существует в рассматриваемых законопроектах, это тезис о том, что можно ликвидировать партию, которая не набрала необходимое число своих членов или не получила нужный процент на выборах. У меня, естественно, возникает вопрос: если мы создаем коммерческую организацию, которая пытается получить прибыль, но не получает ее - значит, можно по этой причине ее ликвидировать? Нельзя. То же самое с партией. Она создана для того, чтобы участвовать в выборах. Но если результат выборов оказался для партии неудачным, разве это является

причиной для того, чтобы ее ликвидировать? Это абсурдная постановка вопроса, которая противоречит и Конституции, и Гражданскому кодексу.

То же самое относится и к определению численности партии. Идет спор: в партии должно быть 5, 10 тысяч членов, лидер фракции «Единство» Грызлов на парламентских слушаниях высказался за 70 тысяч. Я думаю, что люди, которые начинают играть в эту игру, просто не понимают реального положения вещей. Все прекрасно сегодня знает, что формально численность - это вопрос чисто технологический. Это с одной стороны. А с другой - есть право на частную жизнь, конституционное, кстати, право. Никто не имеет права собирать информацию о моих политических пристрастиях, убеждениях и т.д. Это мое частное дело. Вы же не собираете сведения у церкви, сколько у нее прихожан. А религиозные убеждения и партийные убеждения - вещи в определенном смысле подобные.

Отрадно, что на слушаниях в Думе прозвучала позиция экспертов Комитета Государственной Думы по общественным организациям, концепция которых несколько иная, на мой взгляд, более правильная. Идея заключается в том, что не надо рушить то, что есть. Надо создавать систему стимулов для того, чтобы те, кто реально развивается в большие действующие партии, получили некие преимущества по сравнению со всеми остальными. Это абсолютно точный подход. В чем может заключаться сегодня такое преимущество? Один из вариантов, на мой взгляд, очень компетентный, таков - если партия на выборах в Государственную Думу набрала больше 3 - 5 процентов, на следующих выборах она имеет право выдвигать своих кандидатов без всяких дополнительных условий. Другим организациям, возможно, надо ставить более серьезные условия выдвижения кандидатов на выборах.

Следующее - предложение, в соответствии с которым выдвигать кандидатов в Государственную Думу, в региональные законодательные собрания могут только зарегистрированные партии - то есть мы начинаем потихоньку уходить от так называемых независимых депутатов. Это, на

самом деле, правильно, потому что опыт показывает, что независимых кандидатов и депутатов не бывает, всегда за ними кто-то стоит, и, как правило, выясняется, что за ними стоят корпоративные лоббистские интересы, и это потом очень серьезно отражается на нашем законодательстве.

И, конечно, сегодня необходим закон о политической рекламе. На самом деле, партия должна излагать свои взгляды и заниматься собственной пропагандой не только в избирательную кампанию. Это - чистая политическая реклама, она должна быть законодательно отрегулирована. И тогда в рамках такого регулирования можно давать преимущества тем партиям, которые эффективно участвуют в выборах и участвуют в политической жизни.

- Следующий вопрос о "Союзе правых сил". "Союз правых сил" заявил о том, что он хочет быть партией, задолго до появления проектов закона о партиях ЦИКа, администрации Путина и т.д. Внутри СПС давно идут дискуссии о партийном строительстве. Какова ситуация с партийными перспективами СПС в данный момент в связи с появлением упомянутых законопроектов?

- Один из аргументов, который сегодня выдвигается при обсуждении партийного строительства СПС: «Почему из СПС срочно необходимо делать партию?» - потому что появится этот закон. На самом деле, этот аргумент абсолютно несостоятельный, так как в состав СПС входят на сегодня две политические партии: «Демократический выбор России» и «Демократическая Россия», у которых никаких особых проблем с появлением новых законов не появится, максимум чисто технические. Поэтому если мы говорим, что нам срочно нужна партия СПС, надо понять - зачем. В СПС существует несколько подходов к решению этой задачи.

Подход первый - нам нужно, чтобы мы на следующие выборы пошли в составе партии. Но мы можем выйти на выборы и избирательным блоком. Никто не мешает. На парламентских слушаниях, кстати, тоже обсуждался

вопрос: нужно ли сохранять избирательные блоки. Я думаю, что этот вопрос будет решен в сторону сохранения избирательных блоков, потому что это в интересах политической системы страны.

Второй подход: будто бы СПС как партия будет иметь лучшую организацию. Действительно, это серьезная проблема для СПС. Правда, она не имеет никакого отношения к тому, будет ли СПС партией или останется какой-то другой организационной формой. Весь вопрос в неудовлетворительной системе организации СПС. Ясно, что есть три ключевых элемента, которые определяют понятие общественной организации как партии: идеология, публичный лидер (я обращаю внимание, публичный лидер сейчас уже на втором месте, мы не говорим о строительстве партии лидерского типа) и умение адекватно политически реагировать на актуальные проблемы, которые возникают сегодня перед страной.

Давайте с этой стороны посмотрим на СПС. Вопрос идеологии внутри СПС, как мы знаем, весьма сложен, потому что СПС - это действительно союз людей и организаций с очень разными идеологическими взглядами. С точки зрения решения выборной задачи - этот союз оказался эффективным, я думаю, что и в перспективе это правильная идея: объединять не конфликтующие, хотя и разные политические взгляды, разные идеологии. И в СПС сегодня создать единую партийную идеологию, я думаю, достаточно сложно.

Вопрос о лидере. Я думаю, что здесь проблем у нас еще больше, потому что, откровенно говоря, сейчас реально существует проблема - а кто выражает взгляды СПС именно с позиции лидера организации. Неслучайно на последнем Политсовете ДВР говорилось о том, что публичное лицо СПС в этом смысле абсолютно неприемлемо. Сегодня есть действительно очень меткое выражение: «мы выглядим как политическая попса». К сожалению, эта проблема реально существует. У нас есть лидеры, которые признаны всеми участниками СПС: это Егор Тимурович Гайдар и Анатолий Борисович

Чубайс, но они сами не готовы или не хотят возглавлять политическую организацию. Все остальные претенденты, на этот пост, по-моему, мягко говоря, не доросли еще до этой задачи.

Вопрос о том, как СПС реагирует на актуальные запросы страны. Плохо реагирует. Потому что выразители нашей позиции, «лица» СПС, сегодня заинтересованы больше в собственном продвижении в политическом пространстве. Они не очень понимают, что необходимо говорить и делать, исходя из потребности сегодняшнего дня.

С другой стороны, у СПС есть определенные достижения - это работа в законодательном поле. Но, к сожалению, люди, которые выражают позиции и взгляды СПС во внешнем публичном мире, недостаточно понимают, что и насколько эффективно сделано в законодательном поле.

У нас здесь происходит разрыв. И мы эту задачу как политическая партия сегодня не решаем.

Поэтому, на мой взгляд, если ставить вопрос о будущем «Союза правых сил», я бы решал его по-другому. В действительности, вопрос стоит так: как нам развивать дальше СПС, для того чтобы он был лучше организован.

В чем еще большая проблема СПС - существование нескольких несогласованных, не скоординированных в принятии тех или иных решений центров.

Существует совещание сопредседателей, которые принимают решения, иногда достаточно импульсивно, без достаточной проработки.

Существует Координационный Совет, который превратился в орган для принятия каких-то технических решений, хотя там собраны представители всех наших политических организаций, у которых есть свои политические взгляды на те или иные ситуации. И неслучайно у нас в последнее время возникают достаточно большие трения, и не потому, что кто-то кем-то недоволен, а потому что когда совет сопредседателей вносит

решения на КС и когда на КС начинают эти решения обсуждать, то все происходит очень сложно, неэффективно.

Далее, Исполком. Исполком - это исполнительно-распорядительный орган, который в силу сегодняшней конструкции СПС «влезает» в решения политических вопросов, потому что, когда он начинает работать с регионами, то непроизвольно начинает влиять на формирование политического руководства в регионах, что недопустимо. В результате там тоже возникают конфликты. По оценке работы региональных организаций, на мой взгляд, всегда существует единственный критерий - это практика. Сейчас по всей стране идут региональные выборы, вот и посмотрим: как те руководители в регионах, которые были назначены по предложению Исполкома, с этим справятся.

И, наконец, у нас есть четвертый центр власти - это фракция в Государственной Думе, у которой система взаимоотношений с политической организацией тоже не выстроена. А ведь сегодня фракция - во многом лицо СПС, потому что только она может показать, что реально делает СПС в развитие законодательства. Но и во фракции, на самом деле, далеко не все спокойно и благостно, потому что и там происходят столкновения различных точек зрения уже в законодательной плоскости и есть совершенно разные взгляды на решение общих принципиальных вопросов.

Очевидно, что все существующие сегодня в «Союзе правых сил» проблемы «вылезли» наружу. Их уже, как шила в мешке, не утаишь. Значит, нам придется принимать какие-то решения. Могут быть разные варианты. Я не исключаю, что будут найдены какие-то компромиссные пути, которые снимут те проблемы, о которых я говорил, и мы тогда придем к организации типа партии. Может быть, сложится и так, что придется использовать ту идею, которая существовала на начальном этапе - это идея создания союза политических партий. Потому что СПС - действительно союз политических организаций: кстати, большинство из них не являются сегодня партиями,

поэтому у них-то как раз могут возникнуть проблемы в связи с принятием нового закона о партиях.

Беседу вел Олег Ефросинин
ноябрь 2000, «Демократический выбор»

ОСНОВЫ КОНЦЕПЦИИ ПОСТРОЕНИЯ ПАРТИИ «СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ»

Постановка задачи

Построение партии «Союз Правых Сил» (СПС) – долгосрочный политический проект формирования влиятельной политической организации, представляющей собой одну из системообразующих составляющих политической системы России.

Партия СПС формируется как идеологическая партия парламентского типа, цель которой – практическая реализация положений партийной программы в процессе государственного управления и участие в этом процессе представителей партии.

Основой достижения указанной цели является результативное участие в выборах различных уровней и, в первую очередь, в законодательные и представительные органы государственной власти и местного самоуправления, а также формирование общественной поддержки идеологии и деятельности партии путем проведения коммуникативных и PR-кампаний. При этом партия СПС не должна быть ни исключительно «машиной для голосования», ни исключительно просветительской или PR-структурой.

Исходные условия проекта

Партия СПС строится не на «пустом месте», а на основе реально действующей в течение почти двух лет коалиции. Эта коалиция формировалась сначала как коалиция «Правое дело», затем как избирательный блок «Союз Правых Сил» на парламентских выборах 1999 года и существует в настоящее время в форме общероссийской политической

общественной организации «Союз Правых Сил» (ОПОО СПС), имеющей фракцию в Государственной Думе.

Исходная коалиционная основа со сложившимися центрами влияния накладывает существенные ограничения на характер процесса построения партии и ее организационную структуру. В основу проекта должен быть положен принцип сохранения допустимого в рамках профессионального партийного строительства баланса интересов сложившихся центров влияния и минимизации условий, прежде всего, организационного характера, способных спровоцировать обострение или возникновение конфликтных ситуаций, кроме принципиально необходимых для успешной реализации проекта.

Ограничительные условия проекта

Пространственным ограничением проекта является необходимость позиционирования партии СПС в политическом пространстве как политической структуры, единолично и полностью занимающей всю либерально-консервативную нишу в правой части политического спектра.

Временные ограничения проекта обусловлены тем, что парламентские выборы 2003 года станут объективным критерием оценки практической результативности проекта (его успеха или неуспеха) и дальнейшей жизнеспособности партии СПС. Поэтому временной график начальной фазы (переходного периода) реализации проекта должен быть следующим:

2001г. - организационное и юридическое оформления партии СПС и ее региональной структуры на основе предварительного переговорного процесса между сложившимися центрами влияния коалиции;

2002г. – отладка организационной структуры и «притирка» всех механизмов функционирования партии на федеральном и региональном уровнях;

2003г. – проведение партией избирательной кампании по выборам в Государственную Думу.

Процедурные условия реализации проекта

Партия СПС должна создаваться только путем преобразования ОПОО СПС на «съезде преобразования» с обязательным выполнением всех уставных требований этой организации к процедуре ее преобразования в партию и определением на договорной основе условий деятельности на переходный период.

Для снижения вероятности возникновения конфликтных ситуации в процессе преобразования ОПОО СПС в партию СПС и, самое главное, в процессе дальнейшей деятельности партии, особенно в период проведения избирательной кампании 2003 года, до организации «съезда преобразования» должны быть проведены и завершены переговоры между сложившимися центрами влияния коалиции по следующим основным направлениям:

- определение программно-идеологических основ деятельности партии;
- формирование руководящих органов партии на переходный период;
- распределение ответственности по регионам на переходный период;
- предварительное согласование принципов построения избирательных списков на парламентских выборах 2003 года.

Необходимым условием построения партии СПС как идеологической является предварительная разработка и согласование политической платформы (программных тезисов) партии СПС, которая в соответствии с требованиями законодательства в качестве официального документа партии должна быть утверждена на «съезде преобразования» ОПОО СПС.

Необходимым условием заданного позиционирования партии СПС в политическом пространстве является предварительный самороспуск всех организаций – учредителей ОПОО СПС с передачей ими правопреемственности по всем направлениям партии СПС.

Концептуальные основы проекта и все результаты предварительных договоренностей должны быть признаны участниками проекта с гарантией их выполнения. Отказ от признания концептуальных основ и результатов договоренностей или от гарантий их выполнения является отказом от участия в проекте.

Основные принципы построения партии СПС

Партия СПС должна строиться как демократическая организация (по типу партии «Демократический выбор России»), основными составляющими которой являются:

- либерально-консервативная идеология, однозначно закреплённая в политической платформе партии;
- общепризнанный единый руководитель партии, избираемый на съезде тайным голосованием и не совмещающий другие партийные выборные должности, в том числе руководителя парламентской фракции;
- ясная политическая позиция партии по актуальным вопросам общественной жизни и адекватная реакция на запросы избирателей.

Организационная структура партии СПС должна формироваться исходя из следующих основных принципов:

- разделение политических и исполнительно-распорядительных функций руководящих органов при условии однозначной подчинённости исполнительно-распорядительных органов политическим;
- политическая децентрализация на основе прав и ответственности центральных политических органов в решении проблем федерального уровня и согласованных с этими органами прав и ответственности в автономной политической деятельности региональных организаций;
- построение иерархической исполнительно-распорядительной структуры на основе подчинённости и согласованности должностных назначений по вертикали.

Система коллегиальных руководящих органов партии СПС должна включать:

- Съезд партии – высший руководящий орган партии;
- Центральный Совет партии – орган, координирующий и контролирующий работу партии в перерывах между съездами;
- Политический Совет партии – постоянно действующий политический орган;

- Исполнительный Комитет партии – постоянно действующий исполнительно-распорядительный орган.

Политический Совет (ПС) партии подотчетен съезду и избирается на нем в составе не более 20-25 человек. ПС является «коллективным политическим руководителем» партии и не должен иметь иерархическую структуру. Общее руководство работой ПС осуществляет Председатель партии, входящий в состав ПС по должности, а организацию его работы обеспечивает ответственный секретарь ПС, избираемый самим ПС из своего состава.

Центральный Совет (ЦС) партии в перерывах между съездами координирует работу региональных отделений партий и их взаимодействие с ПС, контролирует работу Исполнительного Комитета. ЦС формируется из членов ПС, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, являющихся членами партии, и руководителей региональных отделений. Целесообразно проводить заседания ЦС не реже 2-4 раз в год.

Съезд партии созывается ПС не реже одного раза в два года. Съезд формируется на основе представительства региональных организаций пропорционально результатам последних выборов в Государственную Думу (пропорционально абсолютному числу проголосовавших за партию СПС или избирательный блок с ее участием в данном субъекте РФ). Члены ЦС, председатель Ревизионной комиссии и председатель Исполнительного Комитета партии участвуют в работе съезда с правом решающего голоса и не включаются в региональные квоты делегатов.

Исполнительный Комитет (ИК) является коллегиальным исполнительно-распорядительным органом, подотчетным съезду, ЦС и ПС партии. ИК работает по принципу министерства, его организационная структура включает председателя, коллегию в составе заместителей председателя и руководителей основных отделов аппарата, аппарат. Председатель ИК назначается и освобождается от должности съездом или ЦС по представлению председателя партии. Председатель ИК имеет право

принимать участие в работе ЦС и ПС с правом решающего голоса. Члены коллегии ИК назначаются и освобождаются от должности ПС или ЦС. Все должностные лица и сотрудники ИК работают на постоянной основе.

Формирование региональных организации партии СПС первоначально целесообразно осуществлять по субъектно-муниципальному принципу с использованием двухзвенной иерархической структуры: региональная организация на уровне субъекта РФ – местная организация на уровне территории местного самоуправления. Принципы формирования руководящих органов региональной организации должны быть аналогичны принципам формирования центральных руководящих органов партии.

Целесообразным представляется запрет на совмещение выборных на персональной основе должностей в центральных и региональных руководящих органах партии.

В партии СПС должно быть индивидуальное фиксированное членство при наличии института сторонников. Вступление в партию должно осуществляться по заявительному принципу. Для членов партии СПС не должно допускаться членство в любых других политических объединениях.

*Материал подготовлен по результатам работы рабочей группы
Политического Совета партии «Демократический выбор России»*

январь 2001, «Демократический выбор»

ИНФОРМАЦИЯ: МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ОБЩЕСТВОМ**ВЛАСТЬ КАК ИНФОРМАЦИОННЫЙ СЕРВИС**

- Как вам сверху, то есть с десятого этажа вашего кабинета в Госдуме, кажется – заканчивается ли эпоха бумажной печати для средств массовой информации?

- Думаю, что когда у каждого будет включенный в информационную сеть компьютер, способный воспринимать и передавать аудиовизуальную информацию, печатные газеты за ненужностью прекратят свое существование и настанет век электронной прессы. Пейджер на поясе уже сейчас может поставлять оперативную информацию быстрее, чем ТВ и радио, не говоря уже о печати. Если он сможет передавать не три-четыре строки, а тридцать-сорок страниц с картинками, будет экран-газета.

- Сможет ли такая электронная газета выдержать состязание с телевидением?

- Если печатная журналистика будет рассыпать перед читателем факты, почти не анализируя их, то нет. Голый факт, никуда не встроенный, бессмыслен. Читателю нужен журналист-собеседник, вместе с которым он сможет *разобраться* в том, что его интересует. Письменное слово в этом отношении превосходит то, что звучит с экрана, так что пишущие журналисты могут удерживать публику только вдумчивым толкованием событий.

- Прессу часто называют четвертой властью на том основании, что она-де формирует общественное мнение. Вы с этим согласны?

- Я боюсь этой позиции. Если считать, что сами люди мнения не имеют, надо действительно, исходить из этого. И тогда пресса, не имеющая власти в самой себе, неизбежно превратится в *инструмент* власти, а власть при этом станет тоталитарной. Так что я принципиально полагаю, что пресса не формирует, а *выражает* общественное мнение. Тем самым она выступает как посредник, медиатор между обществом и властью. Это особенно

актуально для нашей страны, где общество часто не понимает, что делает власть. Даже если она делает хорошо, но нет информации о том, *что* она делает, возникает конфликт непонимания, невыгодный для обеих сторон. И первый, кто попадает в щель между сторонами конфликта – пресса.

- Может быть, народовластие в конце концов есть свобода информации плюс информатизация всей страны?

- Я с пониманием отношусь к такого рода заявлениям. Государственная власть – переработчик информации. Она одновременно является самым мощным потребителем информации и ее важнейшим источником. У нее как бы три информационных канала. Первый, внутренний – госаппарат. Второй, внешний – издание правил игры. И третий – тот, о котором почти никто не думает: чисто информационное взаимодействие с обществом. Демократия есть власть, которая информирует общество о своих действиях и прислушивается к тому, как общество реагирует на эти решения. С помощью своих пресс-служб она должна как можно быстрее давать обществу не только свою информацию, но и свою интерпретацию, предвосхищая реакцию общества. Я называю это информационным взаимодействием. У нас оно почти неразвито. Помните, какой поток совершенно оголтелой, чисто советской пропаганды полился было из правительственных источников в первые дни войны в Чечне.

- А как же. Я писал в «Огоньке», что по типу это было так называемое «вещание на войска противника». Нас рассматривали как вражеских солдат. Власти будто забыли, что в стране есть независимые источники информации.

- Я думаю, это была попытка вернуть нас к старым временам. К счастью, им не дали ее осуществить.

- Я вижу, что вы готовы информационными методами решать государственные проблемы.

- Поскольку они связаны с переработкой информации – да. Возьмем коррупцию госаппарата. Как она возникает? Например, так: за промежуток с

момента подписания указа до момента его *опубликования* чиновник успевает продать важные сведения, пока известные только ему. Значит, надо, чтобы любое распоряжение правительства, мэра, префекта вступало в силу не с момента его подписания, а с момента опубликования в массовой печати. Это не панацея от коррупции, но серьезная преграда любителям из-под полы торговать информацией.

Мы должны понять, что *госаппарат* – *структура, оказывающая информационные услуги населению*. Слуга общества, а не его господин.

- Ильич был кремлевский мечтатель, а вы – думский...

Это не розовые мечты, а реальный путь укрепления государственной власти. Крепка та власть, которая необходима обществу. Надо, чтобы она несла ответственность за сбор, переработку и выдачу информации. Должен быть определенный порядок ее получения и разработано понятие информации как товара. Тогда вы не будете бегать за чиновниками, а получите из соответствующего информационного центра все, что вам требуется. Следует только определить, кто за какую информацию отвечает, и создать специализированные информационные банки. Если же узаконить юридическое понятие электронной подписи и печати, нужда в бумажных справках вообще отпадет. Это сложно сделать, так как в России до сих пор не было законодательства в этой области. Что неудивительно, так как сама власть была величайшей тайной. Но из информационно закрытого общества мы вышли в открытый информационный космос. Его необходимо структурировать. Кибернетики давно сказали, что развитые страны переходят от индустриального к информационному обществу. И мне думается, что принятый в феврале с нашей подачи закон «Об информации, информатизации и защите информации» открывает путь к нему.

Беседу вел Виктор Матизен

май 1995, «Огонек»

ИНФОРМАЦИЯ И ВЛАСТЬ

22 февраля 1995 года в России вступил в действие Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». Это событие, к сожалению, оказалось недостаточно освещенным средствами массовой информации и не привлекло должного внимания общественности. Хотя, приступив к регулированию правовых отношений, возникающих при создании и распространении информации, российский законодатель сделал шаг в двадцать первый век.

Еще в конце 40-х годов ученые предсказали, что именно информация на рубеже двадцать первого века станет одним из основных ресурсов развития человеческой цивилизации.

Не только проблемы будущего, но и сегодняшние проблемы реформирования России невозможно успешно решить без четкого законодательного регулирования в сфере создания и распространения информации.

В условиях построения правового демократического государства и перехода к рыночной экономике информация, как важнейший ресурс общества и государства, приобретает все большее значение. Развитие экономики, науки и культуры, техники и технологии, сферы социальных и общественных отношений, совершенствование государственного управления - все это находится в прямой зависимости от качества используемой информации, ее достоверности и полноты, оперативности и формы представления потребителю.

Не случайно, в развитых странах уделяется особое внимание проблемам формирования и использования информационных ресурсов на основе применения перспективных информационных технологий, средств связи и телекоммуникации.

Сегодня в России информационные ресурсы, во многом определяющие развитие реформ и укрепление нового демократического типа российского государства, практически ничьи. Они не включаются в основные фонды

государственных органов, организаций, предприятий, учреждений; за их содержание, достоверность и качество никто не несет ответственности; они разбазариваются и продаются за бесценок в личных корыстных интересах, в том числе и за рубеж.

Остановимся лишь на некоторых актуальных для сегодняшнего этапа развития реформ в России проблемах, в решении которых может быть обеспечен существенный прорыв в деле наведения элементарного порядка в сфере создания и распространения информации. Это проблемы защиты прав человека, совершенствования системы государственного управления и борьбы с коррупцией, укрепления российской государственности и взаимопонимания между государственной властью и общества.

Статья 29 Конституции России провозглашает право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Но, к сожалению, в сегодняшней России иметь право и иметь возможность реализовать это право - две существенно различные вещи. Именно, государственная власть обязана обеспечить возможность практической реализации права любого человека на информацию. И начинать власть должна с себя. Для этого законом вводится такая правовая категория, как государственные информационные ресурсы, и на органы государственной власти налагается обязанность и ответственность за сбор, хранение и представление людям социально и экономически значимой для общества информации, создаваемой и используемой самой властью. При этом государственные информационные ресурсы России объявляются открытыми и общедоступными, а к информации с ограниченным доступом запрещается относить информацию о законодательных и других нормативных актах, о чрезвычайных ситуациях, о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, экологическую, демографическую и другую важную для общества информацию. Это должно стать юридической базой для того, чтобы каждый гражданин России мог запросить в органах государственной власти и

свободно получить информацию о своих правах, о том, что и как делает для него государство, чем и как живет сегодня его родная деревня, город, страна.

Наиболее значимым для обеспечения прав человека является законодательное регулирование порядка сбора и использования информации о нем самом, так называемых персональных данных. Бесконтрольный сбор и распространение такой информации может нанести непоправимый вред любому человеку. Детальное и точное законодательное регулирование порядка сбора и использования персональных данных должно, по-видимому, стать предметом специального федерального закона. Но очень важно, что основные положения такого регулирования уже предусмотрены вступившим в действие законом. К ним, прежде всего, относятся такие положения, как отнесение персональных данных к категории конфиденциальной информации, запрет сбора, использования и распространения информации о частной жизни, а также информации, нарушающей личную и семейную тайну, тайну переписки и телефонных переговоров, запрещение использовать персональные данные в целях причинения имущественного и морального вреда, право человека на доступ и уточнение собранной о нем информации и его право знать кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, обязательность для негосударственных организаций и частных лиц получения лицензии на работу с персональными данными, а для государственной власти – разработка и утверждение в законодательном порядке перечня персональных данных, подлежащих включению в государственные информационные ресурсы.

Таким образом, законодательное регулирование в сфере обращения различных видов информации становится неотъемлемой частью законодательной защиты прав человека.

Реформы в России идут медленно и трудно. И одной из причин этого является неспособность существующей системы государственного управления обеспечить действенную реализацию и жесткий контроль исполнения вступивших в действие законодательных и нормативных актов, а

также оперативное управление в теми областями социально-экономической жизни общества, которые сегодня частично или полностью находятся в сфере государственного регулирования. Сложившееся положение определяется не только несовершенством законодательства, относящегося к сфере государственного управления, и откровенным саботажем отдельных чиновников различных рангов, но и несоответствием в целом системы и технологии государственного управления новым социально-экономическим условиям, сформировавшимся в ходе реформ.

Очевидно, назрела необходимость реконструировать систему государственного управления на основе четкого законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения в соответствие с этими новыми функциями и задачами структуры государственного аппарата, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и необходимость их переподготовки для работы в новых условиях, внедрения современных технологий информационного обеспечения государственной деятельности и принятия управленческих решений.

Основным энергоносителем в системе государственного управления является информация. Полнота, качество и достоверность информации, используемой для принятия управленческих решений на всех уровнях управления, определяют правильность, эффективность и действенность таких решений. Оперативность передачи, форма представления и защищенность информации по категориям доступа определяют устойчивость функционирования системы государственного управления, функциональную достаточность ее организационной структуры и надежность взаимосвязей различных уровней управления между собой и с обществом, обслуживание которого и должно являться основной целью государственного управления.

Таким образом, никакая реконструкция системы государственного управления невозможна без соответствующего законодательного

урегулирования вопросов информационного обеспечения деятельности государственных органов власти и управления.

Государственный аппарат выступает в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата никак не учитывается при разработке мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления, которая в современной России и является основной сферой коррупционных отношений. Степень квалификации государственного чиновника определяется во многом тем, как он умеет оценивать и использовать поступающую в соответствии с его функциональными обязанностями информацию. Чем выше ранг чиновника, тем к более значимой по содержанию и объему информации он имеет доступ и тем больше у него прав по распоряжению такой информацией. Поэтому отсутствие в органах государственной власти четкой законодательной регламентации порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное, общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одним из основных источников коррупции в сфере государственного управления. Именно возможность бесконтрольного использования чиновниками социально и экономически значимой информации в личных интересах и является основным элементом коррупционных отношений.

Поэтому одной из эффективных мер борьбы с коррупцией в органах государственной власти может стать соответствующее законодательное регулирование вопросов создания, использования и распространения информации в этих структурах и обязательность внедрения в их деятельность новых информационных технологий, что должно обеспечить невозможность бесконтрольного использования и передачи информации отдельными чиновниками и их персональную ответственность за достоверность и полноту предоставляемой обществу информации о деятельности государственной власти и возникающих в общественной жизни социально-

экономических и политических проблемах. Иными словами, победа над коррупцией в органах государственной власти практически невозможна без «информационной прозрачности» структур государственной власти и широкого доступа общества к информации о их деятельности. И первым законодательным шагом в этом направлении является вступивший в действие закон «Об информации, информатизации и защите информации».

Одними из самых актуальных для сегодняшнего этапа развития России проблемами является проблемы укрепления российской государственности и обеспечения действенности государственной власти. Поэтому неслучайно именно этим проблемам и были посвящены послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации в 1994 и 1995 годах.

В последние два десятилетия мир переживает переход от «индустриального общества» к «информационному обществу», и именно информационное состояние общества стало определяющим фактором экономического и социального развития, обороноспособности и суверенитета страны. И от того, как осуществляется сбор, хранение и распространение информации, как функционируют системы связи и передачи информации зависит эффективность работы государственного механизма и взаимоотношения государственной власти и общества, являющиеся основой государственности любой страны.

Одной из существенных особенностей перехода России от тоталитарного режима к правовому демократическому государству, которая, к сожалению, практически никак не учитывается является то, что такой переход невозможен без перехода от информационно закрытого к информационно открытому обществу.

Построение в России информационно открытого общества требует осознания государственной властью необходимости новых форм информационного взаимодействия с обществом. Государственная власть должна осуществлять открытое и честное информационное взаимодействие с общественностью и, в первую очередь, через средства массовой информации

и относится к средствам массовой информации, которые должны стать истинным исполнительным механизмом «четвертой власти» - общественного мнения, как к основному объективному механизму обратной связи между обществом и властью.

К сожалению, сегодня наблюдается непонимание со стороны государственной власти необходимости именно таких взаимоотношений с обществом, что приводит не просто к отчуждению общества от власти, но и к его активному противостоянию ей. Именно это и отражает сегодняшний кризис во взаимоотношениях между государственной властью и средствами массовой информации. Однако, следует ясно осознавать, что если между властью и обществом не будет достигнуто хотя бы взаимопонимание, то ни о какой действенности государственной власти в России на демократических основах не может быть и речи. Единственным методом обеспечения действенности власти при отсутствии взаимопонимания с обществом является метод силового давления на общество, не имеющий ничего общего ни с правовым, ни с демократическим государством, и это мы уже проходили.

С другой стороны, задачей государственной власти в процессе такого перехода является сохранение и укрепление единого информационного и телекоммуникационного пространства страны на фоне таких, несомненно оправданных с точки зрения демократических принципов построения государственности процессов, как утверждение самостоятельности и независимости каждой ветви власти на федеральном и региональном уровнях, а также процессов объективно необходимой децентрализации государственного управления, обеспечивающего независимость в определенных пределах региональных властей от федеральной власти. Зарождающееся при этом именно в системе органов государственной власти стремление к «информационному суверенитету» является наиболее опасной тенденцией для сохранения единства и целостности не только самой государственной власти, но и государственности как таковой.

Таким образом без оперативного принятия четких законодательных и исполнительных решений и постоянного пристального внимания к сфере создания и распространения информации со стороны всех ветвей государственной власти невозможны ни защита прав человека, ни эффективная борьба с коррупцией, ни укрепление российской государственности, ни обеспечение действенности государственной власти, а также решения других, не менее важных, задач развития России на пути перехода к правовому демократическому государству.

июнь 1995, «Информационные ресурсы России»

НУЖНА ЛИ РОССИИ НОВАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Для того, что Россия стала действительно демократическим, правовым государством необходимо, чтобы власть научились уважать каждого человека, соблюдать его права и защищать его интересы, а каждый гражданин должен научиться превыше всего почитать Закон и уважать власть, обеспечивающую его неукоснительное исполнение. Установление такой гармонии или хотя бы целенаправленное стремление к ней возможно только, если отношения между властью и обществом будут строиться на основе взаимопонимания, доверия и равноправного партнерства.

Анализ социально-экономических и политических процессов в России показывает, что проблема взаимоотношений власти и общества является одной из ключевых проблем российских реформ. Если между властью и обществом не будет достигнуто взаимопонимание, то ни о каких либеральных реформах, ни о каком становлении гражданского общества, ни о каком совершенствовании государственной власти в России на демократических правовых основах не может быть и речи. В этом случае единственным методом обеспечения действенности государственной власти остается метод силового подавления общества со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Основой установления тех или иных взаимоотношений между властью и обществом является характер их информационного взаимодействия, который определяется государственной информационной политикой.

Поэтому разработка концепции государственной информационной политики является сегодня не менее важной задачей, чем разработка концепций экономической или социальной политики. Более того, именно эффективная информационная политика может во многом определить решение таких актуальных для сегодняшнего этапа развития реформ в России проблем, как борьба с коррупцией, совершенствование государственного управления и укрепление российской государственности, включая проблемы федеративного устройства и местного самоуправления.

При разработки концепции государственной информационной политики необходимо учитывать и следующие современные тенденции мирового развития.

В настоящее время в развитии мировой цивилизации происходит информационная революция, в результате которой «индустриальное общество» уступает место «информационному обществу».

Фактически уже сегодня ведется активная борьба не только за высокорентабельные международные рынки телекоммуникаций и информационной продукции и услуг, но и за приоритетное положение в мировой (глобальной) информационной инфраструктуре, для которой практически не существует государственных границ. Ярким примером грамотного и цивилизованного подхода к завоеванию технологического приоритета в этой области является целенаправленное внедрение в международную информационную инфраструктуру сети и технологий Интернет, осуществляемое при активной поддержке как государственных, так и негосударственных институтов США.

В связи с этим все экономически развитые страны уделяют сегодня пристальное внимание на самых высоких уровнях государственной власти проблемам создания и развития национальных информационных

инфраструктур, укрепления и защиты национальных информационных пространств. Например, в США эти проблемы находятся в ведение непосредственно вице-президента А.Гора. Руководители этих стран ясно понимают, что за информационными проблемами стоят не только перспективы развития и совершенствования системы государственного управления, но и их геополитическое будущее, а также решение всего спектра проблем национального развития и безопасности.

И поэтому нелишне напомнить российской государственной власти древнюю мудрость «Кто владеет информацией - тот владеет миром».

октябрь 1996, «Демократический выбор»

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В РОССИИ

Механизмы взаимодействия

Одной из ключевых проблем проведения реформ в России является проблема взаимодействия и взаимопонимания гражданского общества и власти.

Основным механизмом такого взаимодействия в демократическом государстве является формирование на основе свободных выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих разработку и утверждение нормативно-правовых актов - правил функционирования и развития системы «общество – власть». Реальным достижением реформ является то, что демократический электоральный механизм стал обыденным явлением российской жизни, достаточно успешно действует уже более пяти лет, хотя и нуждается в определенной доработке и совершенствовании.

Однако электоральный механизм, представляющий собой механизм дискретного действия (действует только в период выборов компаний) и не может обеспечить практически постоянно необходимого гражданам, субъектам экономической деятельности, различным общественным,

корпоративным и иным негосударственным объединениям и организациям взаимодействия со структурами власти и, в первую очередь, с ее исполнительной ветвью. Даже в государствах с устойчиво развивающейся экономикой и отлаженной политической системой постоянное взаимодействие общества с властью является необходимым для обеспечения социально-политической стабильности и дальнейшего развития. Тем более такое взаимодействие необходимо в процессе реформирования общества и системы власти для того, чтобы такой переходной процесс протекал динамично, без социальных взрывов и потрясений.

Взаимоотношения демократической власти и гражданского общества должны строиться на основе взаимного уважения и делового партнерства. При этом обе стороны должны неукоснительно соблюдать закон, а все конфликты и споры разрешать либо по взаимному согласию, либо в судебном порядке. Механизмы взаимодействия должны исключать силовое давление и внесудебное принуждение, носить информационно открытый характер.

В демократических государствах взаимодействие власти и общества, кроме основного электорального механизма, базируется и на механизмах связи с общественностью и предоставления информационных услуг населению, а также на механизме законодательно регламентированного лоббирования и публичного выражения общественного мнения (публичной политики). Все перечисленные механизмы функционируют в тесном взаимодействии, и на практике, различные по своей сути, они реализуются не только с использованием одних и тех же методов и средств, но и фактически параллельно.

Связь с общественностью и консультативные структуры

Наименее нуждающимся в нормативно-правовом регулировании является механизм взаимодействия с общественностью, который в научной литературе чаще называют Public Relations, или ПР, и являющийся, по определению профессора С.Блэка, «искусством и наукой достижения

гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности».

В настоящее время уже является общепризнанным, что ПР - неотъемлемая часть института управления, в том числе и государственного, одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между любой организационной структурой и общественностью.

В практике работы структур государственной власти и местного самоуправления службы ПР призваны обеспечивать регулярное представление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также реализовывать воспитательно-информационную функцию, направленную на просвещение общественности в сфере ответственности этих органов. Существенным является тот факт, что деятельность служб ПР в центральных и местных органах власти не должна носить политический характер. Она призвана способствовать развитию демократии, открытости власти и расширению информированности общества, а не служить интересам чиновников и политических партий.

Очевидно, что использование механизма взаимодействия с общественностью и создание служб ПР является «внутренним делом» как отдельных органов власти, так и всей власти в целом. Без осознания властью необходимости в использовании этого механизма он не может не только эффективно применяться, но и, вообще, быть реализован.

В последнее время в России наблюдается положительная тенденция со стороны, в первую очередь, федеральной власти к использованию механизма взаимодействия с общественностью. Достаточно заметными являются соответствующие службы Администрации Президента, силовых и ряде других федеральных ведомств. Однако, учитывая настоятельную необходимость более тесного взаимодействия с общественностью в период реформ, возможно следует использовать некоторые элементы нормативно-правового регулирования в этой сфере, как это делается, например, в

Великобритании, где каждый министр несет персональную ответственность за проведение политики в области ПР, около тридцати правительственных учреждений и ведомств имеют в своей структуре подразделения ПР, создано специализированное учреждение - Центр управления информации - для консультирования и технической поддержки деятельности этих служб, на правительственном уровне решены вопросы координации их деятельности.

Возможно, российским властям на федеральном уровне следует показать пример региональным властям и нарождающимся органам местного самоуправления в этой области и разработать ряд нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность служб типа службы ПР, с целью обеспечения эффективной реализации механизма взаимодействия с общественностью, которые могут стать типовыми.

Еще одним действенным средством укрепления взаимодействия с общественностью является создание при органах власти консультативных общественных советов или комиссий, специализированных по важнейшим укрупненным направлениям деятельности. Такие консультативные структуры целесообразно формировать на трехсторонней основе из ответственных представителей органов власти, заинтересованных общественных организаций и авторитетных специалистов-экспертов. Основной задачей таких структур должно быть выявление наиболее острых проблем, волнующих общество, объективное выяснение отношения общественности к действиям власти по их разрешению и поиск возможных компромиссов и наименее конфликтных подходов к разрешению возникающих противоречий.

Накопленный опыт создания и деятельности консультативных структур при различных российских органах власти показал одну существенную опасность, которую всячески следует избегать. При некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур происходит их самовыврождение. Такая ситуация возникает либо при стремлении сделать их абсолютно управляемыми, либо при подходе к

ним, как к декоративному элементу административной структуры. В результате достаточно быстро выявляется неспособность консультативных структур выполнять поставленные задачи и теряется смысл их существования как для представителей власти, так и для представителей общественности.

Основой функционирования механизмов взаимодействия органов власти с общественностью является предоставление этими органами определенным образом подготовленной информации. Поэтому правовыми аспектами их функционирования являются некоторые общие правовые аспекты информационного взаимодействия, а вопросы организации, направленности и степени использования таких механизмов относятся к элементам государственной информационной политики.

Предоставление информационных услуг населению

Основным принципом демократической власти является принцип «власть для народа, а не народ для власти», в соответствии с которым перед всеми органами власти должна ставиться задача оказания услуг населению.

При этом необходимо учитывать, что в открытой системе «общество – власть» последняя является не только самым мощным потребителем, но и самым мощным источником информации. В повседневной жизни каждый человек нуждается в получении разнообразной справочной и нормативной информации о своих правах и обязанностях в форме различных справок и документов, предоставить которые могут только органы власти. Именно для получения такой информации и документов гражданин вынужден вступать в непосредственный контакт с органами власти различных уровней. Очевидно, что если при этом он затрачивает много сил и времени, а еще, как это часто происходит в сегодняшней российской действительности, сталкивается с некорректным отношением и бюрократической волокитой, то у него возникает сначала раздражение, а затем и озлобление не только по отношению к тем представителям власти, с которыми он непосредственно имеет дело, но и ко всей власти в целом. Именно на бытовом уровне при

получении информационных услуг от органов власти у большинства людей формируется отношение к власти.

Если общество оказывается недостаточно информировано о готовящихся и принимаемых решениях и действиях властей, о текущих событиях и положении в социальной, экономической и общественно-политической сферах, если гражданин и общественные структуры не могут достаточно оперативно получить достоверную, объективную и обязательно документированную информацию по интересующим их вопросам, то в обществе возникают благоприятные условия для зарождения различных домыслов и устойчивых мифов, как правило, негативного по отношению к власти свойства и часто специально инспирированных ее политическими оппонентами. В такой ситуации в отношении общества к власти будет доминировать недоверие и подозрительность, а все действия власти, даже объективно направленные на удовлетворение интересов каждого человека и всего общества в целом, будут восприниматься в обществе не адекватно.

Следует учитывать, что человеку, а особенно сформировавшемуся как личность в условиях тоталитарного режима, изначально свойственно недоверие к власти, так как по своей природе она предназначена для осуществления функций определенного принуждения и ограничения его свободы.

Поэтому отношение доверия и понимания со стороны общества, без которого невозможно успешное проведение каких-либо реформ, может быть достигнуто только, если власть сама будет стремиться в максимально допустимых пределах предоставлять обществу объективную информацию о своих решениях и действиях, о текущих событиях и положении в стране, т.е. оказывать соответствующие информационные услуги, обеспечивающие информационную открытость и прозрачность ее деятельности.

Из российской и мировой практики известно, что одной из основных причин недоверия и негативного отношения общества к власти является коррупция в сфере государственного управления. Питательная среда для

распространения коррупции в структурах власти возникает в тех случаях, когда у должностных лиц имеется возможность бесконтрольно использовать в личных целях социально и экономически значимую информацию, поступающую в их распоряжение в порядке выполнения служебных обязанностей. Поэтому, когда органам власти вменяется в обязанность предоставление информационных услуг населению и их деятельность становится информационно открытой, то естественным образом происходит ужесточение порядка организации и контроля входных, выходных и циркулирующих внутри самих этих структур информационных потоков. Реализация подобных услуг требует четкой законодательной и иной нормативно-правовой регламентации процессов сбора, хранения, актуализации, документирования и предоставления информации на основе персональной ответственности и применения современных компьютерных информационных и коммуникационных технологий, включающих эффективные технические меры контроля и защиты от несанкционированного доступа и использования информации. При этом происходит существенное ограничение возможностей возникновения коррупционных отношений, повышается вероятность и оперативность раскрытия подобных фактов и, как следствие, доверие к органам власти.

Таким образом, законодательно закреплённая ответственность и эффективное решение властью задачи предоставления услуг и, в первую очередь информационных услуг населению, является одним из неперенных условий обеспечения взаимопонимания и взаимодействия между обществом и властью. Более того, постановка перед властью в качестве главной задачи оказания услуг населению является принципиально новым для России методологическим подходом к проблеме взаимодействия и взаимоотношений между обществом и властью, основным элементом которой является информационное взаимодействие, и новым подходом к проблеме реформирования системы власти, обеспечивающим формирование власти демократического типа, ориентированной на общества, как потребителя ее

услуг. Именно поэтому задача создания и обеспечения устойчивого функционирования и постоянного совершенствования механизма предоставления властью информационных услуг обществу должна быть одной из приоритетных задач государственной информационной политики.

Решение этой задачи требует законодательного, организационного, материального и технологического обеспечения формирования и развитие единой системы информационного законодательства России, национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и системы информационных ресурсов, информатизации и внедрения современных информационных технологий, регулирования и развития внутреннего и внешнего рынков информационной продукции и услуг, международного информационного обмена и интеграции в международное информационное пространство, информационной безопасности.

Лоббирование

Субъекты экономической деятельности, корпоративные, общественные и иные негосударственные объединения и организации, а также физические лица постоянно вступают во взаимодействие с представителями органов власти с целью защиты и лоббирования своих, прежде всего, экономических интересов. Такое взаимодействие является естественным элементом взаимоотношений между обществом и властью, оно происходило, происходит и будет происходить при любом построении системы «общество – власть». Проблема состоит лишь в том, в какой форме происходит такое взаимодействие, как организован и функционирует его механизм.

Если власть и общество не уделяют должного внимания проблеме лоббирования, пытаются игнорировать его объективный характер и решить проблему исключительно запретительными мерами, то лоббирование все равно не исчезает, а лишь уходит в тень и его механизм реализуется в наиболее разрушительной форме, основанной на коррупционных отношениях. Именно «теневое» лоббирование лежит в основе такого

явления, как коррупция в органах власти, - основного фактора негативного отношения общества к власти.

Сегодня в России «теневое» лоббирование практически во всех ветвях и на всех уровнях власти приняло угрожающие размеры. Это не только разлагает и разрушает систему государственной власти, способствуя распространению коррупции среди государственных чиновников, но и напрямую препятствует проведению реформ, постоянно искажая их суть и не позволяя полностью реализовать даже уже принятые решения. Ярким примером результатов такого лоббирования, имеющего негативные последствия, является сохраняющаяся до настоящего времени система индивидуальных налоговых и иных льгот для различных экономических и общественных структур.

Российский коррупционный механизм лоббирования не является порождением реформ. Он сформировался и интенсивно функционировал еще при коммунистическом режиме на основе известного партийно-номенклатурного принципа «ты мне - я тебе». В процессе экономических преобразований он лишь коммерциализировался вследствие перетекания части партийно-номенклатурных и комсомольских кадров в коммерческие структуры. Поэтому сегодня остро стоит проблема не только о разрушении действующего коррупционного, но и о создании цивилизованного механизма лоббирования, что крайне необходимо для установления нормального взаимодействия и партнерских взаимоотношений между обществом и властью.

Из практики экономически развитых стран Европы и Америки известно, что для того, чтобы минимизировать возможные негативные последствия лоббирования, эти процессы должны быть законодательно поставлены под жесткий контроль общества, т.е. необходимо законодательное регламентирование лоббистской деятельности на основе следующих принципов.

Во-первых, лоббистская деятельность должна осуществляться как профессиональная на основе государственного лицензирования и аккредитации в органах государственной власти и местного самоуправления, что обеспечит контроль за ней со стороны государственной власти.

Во-вторых, лоббистская деятельность должна осуществляться гласно и быть информационно прозрачной при неуклонном соблюдении действующего законодательства об информации, отнесенной к служебной и коммерческой тайне, что обеспечит контроль со стороны общества.

В-третьих, отношения с клиентами при осуществлении лоббистской деятельности должны строиться только в договорно-правовой форме, и участники этого вида деятельности должны нести полную юридическую ответственность за возможные нарушения законодательства.

Таким образом, для обеспечения нормального взаимодействия общества с властью в России должен быть создан и приведен в действие принципиально новый информационно прозрачный механизм законодательно регламентированного лоббирования. И первым шагом в этом направлении должно стать принятие соответствующего федерального закона.

Публичная политика

Наиболее эффективным механизмом воздействия общества на власть является механизм публичного выражения общественного мнения, или механизм публичной политики. Именно свобода публичного выражения и степень влияния на власть общественного мнения являются общепризнанными критериями оценки политической системы любого государства.

Основой функционирования механизма публичной политики является информационный процесс, состоящий из традиционных этапов обработки информации, - сбор и накопление первичной информации; анализ, агрегирование и преобразование ее в информационную продукцию; распространения информационной продукции. С точки зрения информационных процессов определяющая особенность данного механизма

состоит в том, что его эффективность тем выше, чем более полным являются сбор первичной информации и распространение информационной продукции, т.е. чем шире круг вовлекаемых в такой процесс различных источников и потребителей информации. При этом как все структуры общества, так и все структуры власти одновременно являются потенциальными источниками и потенциальными потребителями информации, а технологической основой одновременно сбора и распространения информации являются средства массовой коммуникации, или масс-медиа.

Характер и качество функционирования механизма публичной политики зависят от таких основополагающих факторов, как организация и обеспечение свободы доступа к источникам информации и, прежде всего, в структурах власти, развитость политических и общественных структур обществ, юридические, экономические и технологические условия деятельности и развития средств массовой коммуникации.

В настоящее время принято считать, что ключевой проблемой во взаимоотношениях власти и общества является проблема средств массовой информации (СМИ), к которым традиционно относят телевидение, радиовещание и периодические печатные издания. При этом не без активного участия самих журналистов внедряется миф о том, что именно СМИ являются «четвертой властью», а государственная информационная политика сводится только к проблемам взаимоотношений власти и СМИ. Без сомнения СМИ играют доминирующую роль в функционировании механизма публичной политики. Однако не СМИ и тем более не журналисты при нормальном функционировании рассматриваемого механизма должны осуществлять «четвертую власть». «Четвертая власть» - это общественное мнение, формируемое обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массовой коммуникации, включая традиционные СМИ.

Сегодня в мире происходит информационная революция, обусловленная взрывным развитием информационных и телекоммуникационных технологий. Уже сегодня в информационно-коммуникационных сетях, например, в Интернете циркулируют такие объемы информации, которые многократно превышают все имеющиеся ресурсы традиционных СМИ, и они в ближайшем будущем существенно потеснят традиционные СМИ в области массового информационного обмена.

Так же необходимо отметить, что в сложившейся сегодня в России экономической и социально-политической обстановке традиционные СМИ заметно поражены недугом несвободы. Как государственные или поддерживаемые властью, так и “независимые” СМИ фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы. Это не столько вина, сколько беда российских СМИ. Все выше сказанное нисколько не умаляет, а скорее усиливает значимость проблем СМИ и того места, которое эти проблемы должны занимать в государственной информационной политике.

Однако проблема массового информационного обмена, обеспечивающего устойчивое функционирование и постоянное совершенствование механизма публичной политики, должна рассматриваться более широко, а именно как проблема развития массовой коммуникации. При этом проблема развития средств массовой коммуникации является существенной составной частью комплексной задачи, которую сегодня принято определять как задачу создания национальной информационной инфраструктуры. Именно программы создания национальных информационных инфраструктур, разрабатываемые органами власти и отражающие юридические, экономические и технологические аспекты решения этой задачи, и являются в США, Японии и странах Западной Европы практической основой национальной информационной политики этих стран.

Таким образом в демократических странах сама власть путем разработки и реализации подобных программ берет на себя инициативу по обеспечению общества юридическим, экономическим и технологическим инструментарием, необходимым для эффективного с точки зрения воздействия общества на власть функционирования механизма публичной политики.

Для формирования общественного мнения, объективно отражающего отношение общества к происходящим событиям, необходимо не только наличие множества различных источников, но и возможность свободного и удобного доступа к таким источникам представителей общественности и специалистов, обеспечивающих массовый информационный обмен, наиболее активную и профессионально подготовленную часть которых составляют журналисты традиционных СМИ.

Статья 29 Конституции России дает право каждому свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Однако наличие такого конституционного права является необходимым, но недостаточным условием того, чтобы это правом могло быть практически реализовано. Необходимость дополнительных правовых гарантий реализации конституционных прав граждан является специфической особенностью сегодняшней России, в которой многие десятилетия права и свободы ее граждан официально декларировались, но тоталитарная система активно работало на то, чтобы в реальной жизни человек не мог их реализовать.

За годы реформ российское законодательство существенно продвинулось в области обеспечения права на свободу информации. Наиболее яркими примерами являются включение в Конституцию уже упомянутой статьи 29, законы «О средствах массовой информации», «Об информации, информатизации и защите информации», ряд Указов Президента. Однако для обеспечения правовых гарантий практической реализации этого права необходимо дальнейшее развитие и

совершенствование информационного законодательства, в частности, принятие в первоочередном порядке таких федеральных законов, как закон «О праве на информацию», внесенный Президентом в Государственную Думу еще в июне 1996 года, закон «О персональных данных», «О коммерческой тайне», совершенствование законов «О средствах массовой информации» и «О государственной тайне», разработка правовых норм об ответственности за непредставление или предоставление заведомо ложной информации и т.д.

Комплексная программа развития информационного законодательства, определяющая структуру, последовательность и временной график разработки и принятия законодательных актов по проблемам реализации права на свободу информации, информационного обеспечения реформ, деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также составляющих законодательную базу регулирования рынка информационной продукции и услуг, развития средств массовой коммуникации и связи, и должна составлять законодательную базу государственной информационной политики.

Высокая степень достоверности информации о текущей ситуации и происходящих событиях является необходимым условием объективности общественного мнения, и она может быть достигнуто только путем комплексирования информации от множества различных источников, каждый из которых в силу объективных и субъективных причин вносит в распространяемую этим источником информацию определенные искажения - информационные шумы. Для того, чтобы эффективно, с точки зрения повышения достоверности и в удобной для пользователей форме, обеспечивать сбор и комплексирование информации различных источников необходимо, чтобы множество источников в системе «общество – власть» было структурировано и упорядочено. Качественное решение этой задачи может быть достигнуто путем оптимального, с точки зрения доступности, оперативности и удобства пользования, построения системы национальных

информационных ресурсов, включающей как государственные, так и негосударственные ресурсы. Четкое, организационно и законодательно обеспеченное построение системы национальных информационных ресурсов является необходимым не только для эффективной работы механизма публичной политики, но и для оперативного и достоверного информационного обеспечения процессов принятия управленческих решений в органах власти. Поэтому не только общество, но и, в первую очередь, власть, которая действительно стремится эффективно работать, должна быть заинтересована в создании такой системы.

Так как система органов власти является наиболее организованным и обеспеченным ресурсами потребителем и источником информации, то именно власть может и должна взять на себя инициативу по созданию системы национальных информационных ресурсов, начиная с создания системы государственных ресурсов. Из опыта зарубежных стран известно, что технологической основой такой системы может быть централизованно-децентрализованная сеть информационных центров - депозитариев информации, связанных высокоскоростными коммуникационными каналами с большой пропускной способностью. Именно подобная сеть государственных или общественно-государственных депозитариев информации и должна быть базой национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Очевидно, что при нынешней экономической ситуации в России государственная власть не располагает и в обозримом будущем не будет располагать достаточным объемом ресурсов для создания такой сети. Поэтому для ее создания необходимо обеспечить условия для привлечения ресурсов негосударственного сектора и, возможно, иностранных инвестиций.

Таким образом, для формирования системы национальных информационных ресурсов необходимо, во-первых, законодательно закрепить распределение обязанностей и ответственности органов власти за формирование и использование государственных информационных ресурсов,

во-вторых, систематически, целевым образом выделять для этого определенные объемы государственных ресурсов и обеспечивать тщательный контроль за их использованием и, в-третьих, создать благоприятные правовые и экономические условия для привлечения к решению этой проблемы негосударственных ресурсов и структур. Этот комплекс вопросов должен быть одной из постоянных компонент государственной информационной политики.

Публичную политику в самом общем виде можно определить как форму общественно-политической деятельности граждан, заключающуюся в формировании в достаточной мере консолидированного группового отношения к текущей ситуации, происходящим событиям, перспективам и возможным направлениям развития системы «общество – власть» и публичном выражении такого группового мнения через средства массовой коммуникации и путем проведения массовых мероприятий и акций. Целью публичной политики является оказание влияния на все общество для того, чтобы данное групповое мнение постепенно становилось в нем доминирующим и чтобы на выборах в различные органы власти обеспечить победу кандидатам, готовым реализовывать соответствующие такому отношению программы действий, а также для оказания воздействия на решения и деятельность власти в периоды между выборами.

Для того, чтобы мнения отдельных членов общества могли быть эффективно консолидированы и выражены как групповое общественное мнение, необходимо, чтобы в обществе сформировалась устойчивая политическая система, а также система общественных, корпоративных и профессиональных объединений с понятными каждому гражданину целями и задачами. Различные объединения граждан должны строго реализовывать именно те цели и задачи, для достижения которых они были созданы. Политической деятельностью должны заниматься исключительно политические партии и движения, профессиональные объединения и союзы должны выражать и защищать именно профессиональные интересы своих

членов, благотворительностью должны заниматься благотворительные общественные организации и т.д. Только при четко законодательно регламентированном общественно-политическом структурировании общества возможно эффективное выражение и защита политических, профессиональных и корпоративных интересов его членов, нормальное функционирование и совершенствование механизма публичной политики и действенное постоянное влияние общественного мнения на власть.

С точки зрения информационных процессов общественно-политические структуры общества являются одним из ключевых узлов механизма публичной политики, в котором должно происходить комплексирование первичной информации и выработка основной информационной продукции - общественного мнения. Поэтому не только эффективность, но и вообще нормальная работа механизма публичной политики во многом определяется деятельностью политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур общества. Возможно, одной из причин отмеченных выше недостатков в сегодняшней работе российских СМИ и является незавершенность общественно-политического структурирования российского общества, в результате чего СМИ вынуждены брать на себя часть не свойственных им функций.

В устойчивой, четко регламентированной и эффективной работе политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур общества и тесном партнерском взаимодействии с этими структурами должна быть активно заинтересована демократическая власть. В любом демократическом государстве целенаправленная деятельность власти невозможна без общественной поддержки, а мирное разрешение возникающих противоречий возможно только при постоянном партнерском взаимодействии власти в сфере публичной политики с влиятельными общественно-политическими структурами. Особенно необходима массовая общественная поддержка и наличие влиятельных политических и общественных структур, способных оказать такую поддержку власти в сфере

публичной политики, при проведении глубоких социально-экономических преобразований и реформ.

Опыт проведения реформ в России показал, что быстрое, без социальных взрывов и потрясений и наименее болезненное для людей проведение реформ возможно только при наличии массовой публичной поддержки такого курса. Поэтому власть, действительно стремящаяся провести демократические преобразования, должна всемерно способствовать и непосредственно участвовать в создании и становлении политических структур, способных обеспечить массовую поддержку таких преобразований. При этом основной задачей власти в этом процессе является создание благоприятных, в первую очередь правовых, условий для структурирования общества на демократических принципах.

В сложившейся сегодня в России политической ситуации законодательство в сфере общественно-политического структурирования общества является зоной активного столкновения интересов противоборствующих политических сил. Поэтому до сих пор Государственной Думой не принят ряд базовых законодательных актов в этой сфере, таких, например, как закон «О политических партиях». Однако эффективное функционирование механизма публичной политики, в котором должны быть заинтересованы все политические силы, возможно только при наличии полноценной законодательной базы, обеспечивающей четкую правовую регламентацию деятельности общественно-политических структур общества. Поэтому одной из первоочередных задач всех ветвей российской власти является скорейшее создания такой законодательной базы и обеспечение на ее основе благоприятных условий для деятельности различных политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур, готовых неукоснительно соблюдать Конституцию и действующее законодательство.

* * *

Для успешного проведения в России глубоких демократических реформ и преобразований необходимо взаимодействие и взаимопонимание между гражданским обществом и властью на основе взаимного уважения и делового партнерства. Для достижения таких отношений органы власти всех уровней должны реализовывать в качестве основополагающей цели своей деятельности предоставление услуг населению и, в первую очередь, информационных услуг. Кроме того, должны быть созданы все необходимые условия для того, чтобы общественное мнение в России реально стало «четвертой властью» и различные структуры общества могли открыто осуществлять защиту и лоббирование своих интересов цивилизованным, законодательно регламентированным образом.

Одним из обязательных направлений в решении проблемы взаимоотношений между обществом и властью является разработка и целенаправленная воплощение государственной информационной политики, основными компонентами которой должны стать разработка и реализация программ, обеспечивающих развитие и совершенствование:

- информационного законодательства;
- средств массовой коммуникации, включая традиционные СМИ;
- национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры;
- системы государственных и негосударственных информационных ресурсов;
- рынка информационной продукции и услуг.

август 1997, «Информационные ресурсы России»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

(Доклад на конференции «Технологии информационного общества»)

В России еще не сформулирована единая концепция государственной информационной политики, а российское информационное законодательство находится в начальной стадии формирования. Поэтому первоочередное

внимание государственной власти, политических объединений и научной общественности должно быть обращено на проблемы разработки концептуальных основ государственной информационной политики и формирование информационного законодательства России с учетом главных особенностей современного этапа развития российской государственности.

Во-первых, в настоящее время в России осуществляются глубокие социально-экономические и политические преобразования с целью перехода от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, который не может быть успешно реализован без одновременного качественного изменения информационной среды, перехода к информационно открытому обществу и информационно прозрачной государственной власти.

Во-вторых, кардинальное реформирование конституционных, политических и социально-экономических основ российской государственности без социальных, национальных и религиозных конфликтов, способных породить реальные угрозы территориальной целостности страны, возможно только при условии постоянного тесного взаимодействия власти и общества на основе взаимопонимания, взаимоуважения и делового партнерства. Для обеспечения такого взаимодействия, прежде всего, необходимо постоянное информационное взаимодействие между властью и обществом, создание открытого информационного пространства, без которого невозможно формирование демократического гражданского общества.

В-третьих, идут сложные процессы формирования отношений в федеративном государстве на новых для посттоталитарной России демократических принципах равноправия субъектов федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправия и самоопределения народов, разделения властей на законодательную,

исполнительную и судебную, разнообразия форм государственной власти на региональном уровне, отделения местного самоуправления от государственной власти. В этих условиях сохранение государственной и территориальной целостности России, ее государственности в решающей степени обусловлено устойчивостью информационного взаимодействия между центром и регионами, между всеми ветвями и уровнями федеральной и региональной власти, исключением любых проявлений «информационного сепаратизма», любых попыток разрушить единое информационное пространство страны, общегосударственную информационно-коммуникационную инфраструктуру и систему национальных информационных ресурсов.

В-четвертых, реально формирующиеся в процессе реформ новые социально-экономические условия и федеративные отношения обуславливают необходимость адекватного изменения методов, форм и технологии государственного управления, в целом всей системы государственного управления. Принципиально новым для России методологическим подходом к реформированию системы государственного управления и решению проблемы взаимодействия (в первую очередь, информационного) между гражданским обществом и властью должно стать определение стратегической цели такой реформы: формирование власти демократического типа, ориентированной на общество как потребителя ее услуг.

Концепция государственной информационной политики России для ее практической реализации должна носить нормативный характер и, в частности, может рассматриваться возможность ее документального оформления в виде нормативного правового акта федерального уровня. При этом концепция не должна стать «мертвой буквой закона», она должна постоянно развиваться, отражая необходимую по мере развития российского общества и государства смену приоритетных целей и задач в информационной сфере.

Долгосрочная стратегическая цель государственной информационной политики России - формирование открытого информационного общества на основе развития единого информационного пространства как пространства целостного федеративного государства, его интеграции в мировое информационное пространство с учетом национальных особенностей и интересов при обеспечении информационной безопасности на внутригосударственном и международном уровнях.

Для достижения указанной цели в процессе коренного реформирования основ российской государственности на первый план в информационной сфере выходят следующие задачи:

- укрепление единства информационного пространства и устранение информационных угроз целостности государства;
- создание информационных условий для интенсивного формирования гражданского общества;
- обеспечение информационной среды для постоянного открытого взаимодействия между государственной властью и формирующимся гражданским обществом;
- инвентаризация и определение всего комплекса условий, включая права собственности, владения и распоряжения, эксплуатации накопленных информационных ресурсов и существующих информационно-коммуникационных сетей и систем;
- создание правовых, экономических и организационных условий для объединения государственных и негосударственных информационных ресурсов, информационно-коммуникационных сетей и систем в единую общегосударственную информационно-коммуникационную инфраструктуру и систему национальных информационных ресурсов;
- определение правил и условий функционирования национального рынка информационной продукции и услуг в новых экономических условиях, способствующих его интенсивному и равномерному развитию по всей территории страны и интеграции в мировой информационный рынок.

Практическая реализация государственной информационной политики во всех ее функциональных и временных аспектах требует развития информационного законодательства как системы взаимоувязанных правовых норм, базирующейся на конституционных принципах федеративного устройства российского государства (статьи 1, 5), разделения властей (статьи 10, 11, 12), разграничения предметов ведения и полномочий (статьи 71, 72, 73) и построения единой системы российского законодательства (статья 76).

Информационное законодательство, включающее нормативные правовые акты, целиком посвященные вопросам правового регулирования в информационной сфере, и отдельные нормы по данному предмету в других нормативных правовых актах, является одновременно основным инструментом реализации и одной из основных областей формирования государственной информационной политики. В настоящее время уже принят и действует ряд базовых информационных законов таких, как закон «О средствах массовой информации», «Об информации, информатизации и защите информации», «О связи» и других. Однако в последнее время процесс формирования информационного законодательства существенно замедлился, хотя достаточно широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным. Прежде всего это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за непредставление и сокрытие информации, за распространение недостоверной информации и диффамацию, порядка и условий использования информации ограниченного доступа, включая персональные данные, коммерческую, служебную и другие виды тайн, проблем информационного обеспечения формирования гражданского общества и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, развития средств массовой информации, массовой коммуникации и связи в условиях рыночной экономики, регулирования рынка информационной продукции и услуг и т.д.

Поэтому одной из первоочередных задач является разработка комплексной программы развития информационного законодательства, определяющей его состав и структуру, последовательность и временной график разработки и принятия специальных законодательных актов и отдельных правовых норм, регулирующих весь комплекс информационных отношения. Приоритеты данной программа должны видоизменяться по мере объективных изменений текущих приоритетов государственной информационной политики. В качестве перспективной задачи может быть поставлена задача создания единого Информационного кодекса Российской Федерации.

Задача реализации государственной информационной политики в соответствии с утвержденной концепцией и на основе действующего законодательства является задачей государственного управления, для практического решения которой необходимо выполнение ряда условий.

Во-первых, в системе органов государственной власти должна быть сформирована единая структура, функцией которой является проведение государственной информационной политики. Эта структура должна охватывать все ветви и уровни государственной власти и включать как специализированные органы власти, обеспечивающие регулирование информационной сферы, так и подразделения в иных органах власти, ответственные за информационные аспекты деятельности в сфере их компетенции.

Во-вторых, государственное управление информационной сферой должно быть планомерно обеспечено финансовыми и материальными ресурсами за счет бюджетного финансированием, естественно, исходя из реальных возможностей государства по статье расходов на государственное управление.

В-третьих, проведение государственной информационной политики должно координироваться из единого центра на уровне высшего

руководства страны при персональной ответственности одного из высших должностных лиц государства за решение этой задачи.

К сожалению, в настоящее время не только ни одно из перечисленных выше условий в полном объеме не выполняется, но и на уровне высшего российского руководства проведение целенаправленной информационной политики не рассматривается в ряду первоочередных задач государственного управления. Подобное неадекватное отношение к информационной политике приводит к негативным последствиям, существенно отражающимся на всем ходе реформ в России.

Такое отношение государственной власти к информационной политике нуждается в скорейшем изменении. При этом следует учитывать прямую связь регулирования информационной сферы с комплексной проблемой реформирования системы государственного управления.

Настоятельная необходимость в реформе системы государственного управления России определяется тем, что существующая система оказывается неспособной реализовывать и жестко контролировать исполнение законодательных и нормативных актов, принимаемых высшими органами государственной власти, а также эффективно осуществлять оперативное управление теми областями социально-экономической жизни общества, которые частично или полностью находятся в сфере государственного регулирования. Существенную роль играет несоответствие методов и технологии государственного управления новым политическим и социально-экономическим условиям, опережающим по отношению к изменениям системы государственного управления образом складывающимся в процессе реформ.

Реформа системы государственного управления должна осуществляться на основе законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения структуры государственного аппарата в полное соответствие этим функциям и задачам, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и внедрения

новых технологий государственного управления, основанных на современных информационно-коммуникационных технологиях.

Задачи формирования структуры органов государственной власти, ответственной за проведение государственной информационной политики, и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий во все сферы государственного управления (информатизации государственного управления), решение которых должно осуществляться в рамках реформы системы государственного управления, хотя по сути и являются организационно-технологическими, но должны решаться как первоочередные задачи государственной информационной политики. В современных условиях организационно-технологическое обеспечение не только определяет эффективность решения любой задачи государственного управления, но и в целом принципиальную возможность ее решения, особенно в информационной сфере.

Так как в настоящее время именно государственная власть является наиболее обеспеченным материальными и организационными ресурсами потребителем и источником информации, то организационно-технологическое совершенствование информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти является необходимым условием и первым важнейшим шагом к формированию общегосударственной информационно-коммуникационной инфраструктуры и единой системы национальных информационных ресурсов на основе современных информационно-коммуникационных технологий и технических средств, а также эффективным стимулом к ускорению развития рынка информационной продукции и услуг. При этом необходимо учитывать тот факт, что по мере либерализации политических, экономических и социальных условий жизнедеятельности общества и государства информационное обеспечение системы органов государственной власти должно усложняться, а не упрощаться.

Особое внимание в процессе информатизации государственного управления должно уделяться региональному аспекту этой задачи. В процессе формирования в России федеративных отношений на новых демократических принципах ни одна социально-экономическая или политическая проблема, ни одна задача государственного управления не может быть успешно решена без устойчивого информационного взаимодействия между центром и регионами.

Государственная политика в сфере информатизации государственного управления в региональном аспекте в первоочередном порядке должна обеспечить создание эффективной системы согласования интересов и действий в информационной сфере между федеральными и региональными органами власти и управления, формирование системы нормативного правового обеспечения процессов информатизации с учетом региональной специфики, оптимизацию решения государственных задач, включая минимизацию транзакционных затрат, по информатизации государственного управления в масштабах регионов и страны в целом, постоянный мониторинг развития региональных составляющих национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и рынка информационной продукции и услуг.

Головными координационными, научно-методическими и организационно-технологическими центрами в реализации государственной политики в сфере региональной информатизации могут стать информационные центры межрегиональных информационных сообществ. На указанные центры может быть возложена обязанность координировать разработку, внедрение и эксплуатацию федеральных информационных систем, использующих территориально-распределенную информацию и формирование системы депозитариев государственных информационных ресурсов на региональном уровне.

В формирование единой информационно-коммуникационной инфраструктуры и системы национальных информационных ресурсов,

основой которых может быть централизованно - децентрализованная сеть информационных центров – депозитариев информации, связанных высокоскоростными коммуникационными каналами с большой пропускной способностью, определяющую роль наряду с государственной властью должны играть негосударственный сектор экономики и разнообразные институциональные структуры гражданского общества. Для привлечения ресурсов негосударственного сектора, а также, возможно, зарубежных ресурсов необходимо в рамках проводимой информационной политики обеспечить комплекс соответствующих правовых и экономических условий.

Сегодня наиболее острой проблемой в России является отсутствие у подавляющего большинства граждан доверия к государственной власти, уверенности в том, что все ветви и структуры власти, все ее должностные лица работают в интересах общества, а не самой власти или своих личных. Поэтому острая государственной информационной политики должно быть, прежде всего, направлено на устранение «дефицита доверия к власти», препятствующего продвижению по пути реформ.

В этом смысле ключевой задачей является создание открытой информационной среды, включая обеспечение информационной прозрачности государственной власти, необходимой для формирования гражданского общества и достижения взаимодействия между обществом и властью на принципах доверия, взаимопонимания и делового партнерства.

Для решения этой задачи необходимо реализовать комплекс юридических, организационно-технологических и экономических мер.

Прежде всего необходимо запустить механизм практической реализации конституционного права на свободу получения информации. Правовой основой такого механизма должны стать законодательно закрепленные четкие правила, условия и порядок получения гражданами и институциональными структурами общества информации в органах государственной власти и местного самоуправления, от иных государственных и негосударственных юридических лиц, а также прямого

доступа к государственным и негосударственным информационным ресурсам. Также в законодательстве о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должны быть закреплены обязанности и ответственность этих органов и их должностных лиц за информирование граждан и всех структур общества, за оказание им информационных услуг, за накопление, хранение и использование государственных информационных ресурсов в сферах ответственности этих органов. Это позволит информационно укрепить авторитет государственной и местной власти, правопорядок и существенно ограничить возможности коррупционных отношений во властных структурах.

При этом исключительно в рамках законодательства доступ к некоторым видам информации должен быть ограничен в целях защиты личных прав и свобод граждан, интересов экономических и иных структур общества, государства и национальной безопасности. Особо сбалансированный подход требуется к работе с персональными данными и шифрованию информации, так как именно в этих областях наиболее вероятно возникновение угроз неприкосновенности личной жизни и ущемления прав на личную, семейную и коммерческую тайну как при чрезмерном вмешательстве государства, так и от несанкционированной деятельности негосударственных структур.

На организационно-технологическом уровне законодательно определенная задача органов государственной власти и местного самоуправления по оказанию информационных услуг населению должна решаться исключительно в интересах потребителя таким образом, чтобы потребитель мог получать необходимую документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для него месте, в удобное время и различных стандартных формах. Информация органов государственной власти и местного самоуправления должна быть широко доступна для всех социальных групп. Поэтому покрытие издержек на ее предоставление за счет потребителя может быть допустимо только на бесприбыльной основе, в

ограниченных пределах и дифференцировано по видам и формам представления информации. Широкие возможности для такого требуемого решения задачи предоставляют современные информационно-коммуникационные технологии.

Предоставление информационных услуг негосударственным сектором в интересах массового пользователя может обеспечиваться только экономическими методами. Государственное регулирование рынка информационной продукции и услуг должно осуществляться на основе поощрения добросовестной конкуренции, борьбы с монополизмом отдельных производителей и сбалансированного подхода к объединению компаний и концентрации собственности и ресурсов.

Не только система органов государственной власти и местного самоуправления, но и само общество является мощным источником и потребителем информации. Но для того, чтобы этот информационный потенциал мог быть эффективно использован в интересах развития каждой личности, общества в целом и государства, необходимо институциональное структурирование общества, являющееся важным шагом на пути к формированию демократического гражданского общества.

Основой деятельности всех политических, общественных, профессиональных, корпоративных и иных структур общества является информация. Поэтому подобные структуры потенциально создают множество независимых источников информации и депозитариев негосударственных информационных ресурсов. Наличие множества структурированных и упорядоченных независимых источников информации расширяет для массового пользователя возможности получения достоверной информации в удобной для него форме, создает условия для повышения оперативности и достоверности информационного обеспечения принятия управленческих решений в органах власти, эффективности информационной поддержки публичной политической и общественной деятельности, а также

формирования и воздействия общественного мнения как истинной «четвертой власти» в демократическом обществе.

Общественно-политическое структурирование общества – одна из первоочередных задач всех ветвей российской власти, суть которой заключается в скорейшем создании соответствующей правовой базы и обеспечении на ее основе благоприятных условий, включая возможную государственную поддержку, для деятельности различных политических, общественных, профессиональных и корпоративных структур, а также контроля за строгим соблюдением этими организациями Конституции и действующего законодательства. К сожалению, в сложившейся в России политической ситуации законодательство в сфере общественно-политического структурирования общества является зоной активного столкновения противоборствующих политических интересов, что существенно тормозит процесс формирования гражданского общества. Однако, рано или поздно это проблема должна быть решена и должна быть обеспечена четкая правовая регламентация деятельности общественно-политических структур общества.

В рамках такой регламентации государственная информационная политика в переходный период должна быть направлена на создание равных для всех правовых и экономических условий, способствующих интенсивной информатизации деятельности общественно-политических структур, включая внедрение новейших информационно-коммуникационных технологий, и оптимального (с точки зрения доступности, оперативности и удобства пользования) включения общественно-политических структур и их информационных ресурсов в единую общегосударственную информационно-коммуникационную инфраструктуру и систему национальных информационных ресурсов.

Для устранения «дефицита доверия к власти» государственная информационная политика должна быть направлена не только на то, чтобы органы власти обеспечивали предоставление оптимальным для потребителя

образом запрашиваемой информации, но и на стимулирование прямого диалога власти с общественностью, инициатором которого должна выступать сама государственная власть.

Широко и эффективно используемый в демократических государствах механизм взаимодействия с общественностью общепризнан неотъемлемой частью и важнейшей функцией государственного управления. Этот механизм в меньшей степени нуждается в нормативном правовом обеспечении, а в большей - в организационном. В структуре органов государственной власти должны быть созданы специализированные подразделения по связям с общественностью, обеспечивающие регулярное представление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также реализующие воспитательно-информационную функцию, направленную на просвещение общественности в сфере ответственности этих органов. При этом необходима централизованная координация их деятельности для обеспечения единства проводимой информационной политики.

Существенную роль в укреплении взаимодействия с общественностью могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии при органах власти, специализированные по укрупненным направлениям деятельности этих органов. Основная задача таких структур – выявление общественно-значимых проблем, отношения общественности к подходам власти по их разрешению, определение возможных компромиссов и наименее конфликтных решений при наличии противоречий. Накопленный опыт деятельности консультативных структур при различных органах российской власти показывает, что при некорректном подходе к формированию и организации работы таких структур существует серьезная опасность их вырождения из-за неспособности выполнять поставленные задачи.

В основе прямого взаимодействия органов власти с общественностью лежит предоставление должностными лицами этих органов определенной

информации. Поэтому не только эффективность такого взаимодействия, но и, вообще, принципиальная возможность его реализации целиком и полностью зависит от осознания государственной властью необходимости обеспечивать информационную прозрачность своей деятельности и активно вести открытый диалог с обществом и его структурами.

Одна из базовых основ открытого гражданского общества – практически реализуемая свобода информации. Современные информационно-коммуникационные технологии, средства и системы вычислительной техники и связи, например технология Интернет, и перспективы их развития не только открывают принципиально новые, широчайшие возможности для свободного массового распространения информации, массового информационного обмена и коммуникаций, но и позволяют говорить о происходящей в конце XX века информационной революции, результатом которой станет новый тип демократического общества – информационное общество.

Однако сегодня даже в экономически развитых странах доступность передовых информационно-коммуникационных технологий для массового пользователя, их внедрение в повседневную жизнь каждого человека остаются серьезной проблемой, в первую очередь, экономической. Поэтому по-прежнему огромную роль в обеспечении свободы информации, в массовом информировании играют традиционные средства массовой информации – периодические печатные издания, радио и, особенно, телевидение.

Роль и влияние традиционных СМИ на все процессы жизнедеятельности общества и государства, особенно в период глубоких политических и социально-экономических преобразований, трудно переоценить. Происходящие в последнее время в России события показали, что средства массовой информации, провоцируемые ими «информационные войны», их использование как «информационное оружие» в узко

корпоративных интересах в борьбе за политическую и экономическую власть оказывают существенное, далеко не положительное влияние на ход реформ.

Российские СМИ на законодательном уровне получили свободу слова, свободу от цензуры, политическую и профессиональную независимость от государственной власти, однако не обрели устойчивую материальную базу для свободной самостоятельной деятельности. Это дало возможность нарождающимся финансово-промышленным группам, правильно оценив значение СМИ и складывающуюся правовую и экономическую ситуации в этой области, оперативно задействовать лоббистские и финансовые механизмы и получить возможность эффективно использовать СМИ в своих интересах.

В условиях недостаточной развитости общественно-политических структур и отсутствия выраженной государственной политики в области массовой информации «независимые» СМИ, пораженные недугом экономической несвободы, фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы в пространстве масс-медиа своих явных и неявных владельцев. При этом не без их участия внедряется миф о том, что именно СМИ являются «четвертой властью», которой в истинно демократическом государстве должно быть общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массового информирования, включая традиционные СМИ.

В подобной реально сложившейся ситуации государственной власти, действительно стремящейся объективно информировать граждан и способствовать формированию гражданского общества, необходимо, при сохранении на определенный период времени государственных СМИ, стимулировать создание общественно-государственных СМИ и оказывать действенную, прежде всего, экономическую поддержку негосударственным СМИ, обеспечивая равноправную свободную конкуренцию и интенсивное развитие рынка массовой информации.

На решение указанных проблем, существенно влияющих на весь ход преобразований в России, и должна быть направлена в первоочередном порядке государственная информационная политика в сфере средств массовой информации.

Государственная информационная политика, адекватно и динамично отражающая весь комплекс интересов и приоритетов общества в информационной сфере, изменяющихся в процессе его жизнедеятельности, - одна из основополагающих составляющих управления современным государством, во многом определяющая темпы и уровень его развития, а также право занимать достойное место в мировом сообществе.

ноябрь 1998, Институт развития информационного общества (iis.ru)

ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ЛИБЕРАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Принципиальной отличительной особенностью демократической формы государственного управления является постоянное взаимодействие между государственной властью и гражданским обществом, основанное на взаимном уважении, доверии и равноправном деловом партнерстве. В правовом демократическом государстве постоянное взаимодействие и высокая степень взаимопонимания между властью и обществом является необходимым условием его устойчивого развития.

В таком государстве власть и общество «скованы одной цепью». Власть формируется и контролируется обществом, а общество осознанно подчиняется правилам и ограничениям, выработку и практическую реализацию которых осуществляет власть. При этом обе стороны ясно понимают, что нарушение подобного равновесия, стремление власти подавить общество или общества противостоят власти, конфронтация между ними приведут к нестабильности и конфликтам и будут препятствовать устойчивому развитию.

Поэтому в демократических странах с эффективно развивающейся экономикой, стабильной социальной обстановкой и устойчивой политической системой государственная власть всегда уделяет большое внимание проблеме взаимопонимания и взаимодействия с гражданским обществом, рассматривая ее как одну из своих важнейших задач. Основным инструментом решения этой задачи является государственная информационная политика, представляющая поэтому такую же основополагающую составляющую государственного управления как экономическая политика, социальная политика и т.д.

Роль и значение государственной информационной политики, как основополагающей составляющей государственного управления, особенно возрастает при проведении подобных, осуществляемых в настоящее время в России, глубоких социально-экономических и политических реформ с целью перехода от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой.

Это обусловлено, во-первых, тем, что процесс развития открытой системы общество – государство носит характер не плавного установившегося процесса, протекающего в стабильной социально-экономической и политической обстановке, а характер динамичного переходного процесса, кардинально меняющего сами социально-экономические и политические основы системы. При этом результат реформ, т.е. новое социально-экономическое и политическое состояние российского общества и государства, существенно зависит не только от содержания реформ, но и от методов и скорости их проведения.

Стимулятором реформ является неудовлетворенность общества или его влиятельной части своим состоянием, сформировавшимся в предыдущий период развития. Под воздействием соответствующих общественных сил происходит смена государственной власти и ими в обязанность новой власти вменяется осуществление реформ. Именно государственная власть

определяет конкретные цели, формы и методы проведения реформ, т.е. характер и динамику переходного процесса.

При этом государственная власть становится более динамичной и начинает «тащить за собой» более инертное в целом общество. Здесь и возникает основная опасность – отчуждение общества от власти и потеря взаимопонимания и взаимодействия между ними. Из исторического опыта известно, что если такое отчуждение имеет место и реформы осуществляются только «сверху» без поддержки общества, то их никогда не удастся довести до конца с точки зрения исходных целей, так как в процессе реформирования происходит искажение самих целей реформ.

Демократическая государственная власть, действительно желающая реализовать переход от тоталитарного к правовому демократическому государству, обязана постоянно взаимодействовать с обществом, искать у него взаимопонимания, разъяснять все свои текущие цели, решения и действия, способствуя тем самым консолидации и укреплению общественных сил, способных оказать проводимому ею курсу массовую публичную поддержку.

Демократическая власть должна четко осознавать, что особенно на первоначальном этапе такой переход осуществляется за счет напряжения внутренних сил и определенного ухудшения экономического и морально-психологического состояния общества и отдельных его членов. Поэтому в обществе создается питательная среда для политических сил, потерпевших поражение при смене власти, активно противостоящих курсу реформ и стремящихся к реваншу. И только власть, строящая свои взаимоотношения с обществом на основе взаимопонимания, доверия и равноправного партнерства и открыто стремящаяся найти в обществе поддержку, способна убедить общество в необходимости продолжения реформ, благоприятном для него их результате и не дать антиреформаторским силам воспользоваться временными трудностями для достижения своих политических целей.

Так как основой установления тех или иных взаимоотношений между властью и обществом является характер их информационного взаимодействия, то решение задачи обеспечения партнерских взаимоотношений между властью и обществом в ходе динамичного процесса проведения глубоких социально-экономических и политических преобразований определяется в первую очередь эффективностью выбранной стратегии и тактики государственной информационной политики, являющихся неотъемлемой составляющей общей стратегии и тактики государственного управления таким процессом.

Во-вторых, непременным условием успешного осуществления реформ является соответствие методов их проведения поставленным целям, т.е. единство их формы и содержания.

Переход от тоталитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой, являющейся целью проводимых в России реформ, принципиально не может быть реализован только самой исполнительной властью с использованием органически присущих ей аппаратно-административных методов. Реформаторский потенциал власти всегда ограничен без постоянного публичного политического воздействия на нее реформаторских сил общества и без такого взаимодействия с обществом власть сама по себе не способна последовательно проводить реформы.

Построение правового демократического государства требует сопричастности общества при ведущей роли демократической государственной власти. Сопричастность общества, развитие и использование его реформаторского потенциала для подпитки власти могут быть достигнуты только в том случае, когда реформы осуществляются открыто и гласно, когда деятельность государственной власти информационно прозрачна для общества, когда обществу заранее известны и понятны все действия и шаги, даже самые не популярные, предпринимаемые для осуществления реформ.

Если общество не ощущает свою сопричастность к реформам, то неизбежно нарастает его отчуждение от власти, которое может привести к активному противостоянию общества власти. В этом случае единственным методом обеспечения действенности власти становится метод силового подавления общества, не имеющий ничего общего ни с правовым, ни с демократическим государством.

Поэтому демократические реформы могут осуществляться последовательно и динамично только тогда, когда методы их проведения носят информационно открытый характер.

Реформы в экономической, финансово-бюджетной, социальной и военной сферах, являющиеся основой перехода России к правовому демократическому государству, не могут эффективно и динамично осуществляться без одновременного глубокого реформирования самого российского общества, судебной власти и системы государственного управления. Проведение реформ только в указанных выше сферах является необходимым, но недостаточным условием для формирования в России гражданского общества, разрешения любых конфликтных ситуаций исключительно на судебно-правовой основе и создания компактной, эффективно работающей системы государственного управления, необременительной и полностью подотчетной обществу, что является непременными атрибутами демократического правового государства.

Имеющийся на сегодняшний день опыт проведения реформ в России убедительно доказывает, что отставание в проведении политических и институциональных реформ общества, судебно-правовой реформы и реформы системы государственного управления приводит к торможению и существенному искажению реформ в экономической, финансово-бюджетной, социальной и военной сферах, чревато социальными взрывами и потрясениями и является основным препятствием на пути продвижения России к правовому демократическому устройству.

Одним из важнейших необходимых условий формирования гражданского общества, его политического и институционального структурирования является соответствующее информационное обеспечение такого процесса, так как именно информация является основным источником энергии развития общества.

Для того, чтобы в России сформировалось и устойчиво развивалось демократическое гражданское общество необходимо, чтобы общественные структуры и каждый гражданин могли оперативно получать достоверную и объективную информацию по всем интересующим их вопросам жизнедеятельности системы общество – власть и свободно обмениваться информацией.

Свободное массовое получение и распространение информации является основой действенной защиты прав и свобод человека, формирования адекватного происходящим событиям общественного мнения и обеспечения ему возможности реально воздействовать на само общество и государственную власть, т.е. стать реальной «четвертой властью». Все это является общепризнанными основополагающими характеристиками гражданского общества.

Построение в процессе проведения реформ системы массового получения и распространения информации, которая в условиях интенсивного развития информационных технологий и совершенствования средств связи все более и более отчетливо будет приобретать характер системы массовой коммуникации, включая правовое и организационно-технологическое обеспечение ее функционирования в рамках единого общегосударственного информационного пространства, является одной из важнейших задач государственного управления процессом реформ, реализация решения которой относится к сфере государственной информационной политики.

Очевидно, назрела необходимость проведения реформы системы государственного управления на основе четкого законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения в

соответствие структуры государственного аппарата этим новым функциям и задачам, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и их переподготовки для работы в новых условиях, внедрения современных технологий информационного обеспечения государственной деятельности и принятия управленческих решений.

Реформа системы государственного управления невозможна без использования новых законодательных, организационных и технологических подходов к решению проблемы информационного обеспечения деятельности государственных органов власти и управления.

Государственный аппарат выступает в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата должна учитываться при разработке концепции его реформирования и мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления.

Отсутствие в органах государственной власти четкого порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное, общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одной из основных причин низкой эффективности государственного управления и распространения коррупции в этой сфере. Поэтому четкое законодательное регулирование вопросов создания, использования и распространения информации в этих структурах и обязательность внедрения в их деятельность новых информационных технологий является действенной мерой повышения эффективности государственного управления. Эта мера должна обеспечить невозможность бесконтрольного использования и передачи информации отдельными должностными лицами и их персональную ответственность за достоверность и полноту предоставляемой обществу информации о деятельности государственной власти и решении различных социально-экономических и политических проблемах, а также обеспечить

информационную прозрачность государственной власти и широкий доступ общества к информации о ее деятельности.

При этом принципиально новым для России методологическим подходом к реформе системы государственного управления и решению проблемы взаимодействия и взаимоотношений между гражданским обществом и властью, основным элементом которой является информационное взаимодействие, может стать определение цели такой реформы как формирования власти демократического типа, ориентированной на общества, как потребителя ее услуг.

Задача реформирования информационного обеспечения деятельности органов государственной власти и управления, являющаяся одной из важнейших составляющих реформы системы государственного управления, также относится к сфере государственной информационной политике.

В правовом демократическом государстве регулирование его жизнедеятельности должно осуществляться исключительно в законодательном поле и основой государственного управления является закон. Поэтому для достижения любых целей, прежде всего, должна быть сформирована соответствующая законодательная база.

Законодательной базой государственной информационной политики является отрасль законодательства, которую принято называть информационным законодательством. Поэтому первоочередной задачей государственной информационной политики в период проведения социально-экономических и политических преобразований является формирование соответствующего проводимым реформам информационного законодательства как целостной системы взаимоувязанных нормативных правовых актов.

Таким образом, особая роль и значимость государственной информационной политики, как одной из важнейших составляющих государственного управления процессом проведения реформ в России, определяется тем, что переход от тоталитарного государства с

административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой не может быть успешно реализован без одновременного многопланового перехода к информационно открытому обществу, основанному на адекватной такому обществу законодательной базе.

май 1999

ПРЕДВЫБОРНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ

Россия накануне очередных выборов - сначала депутатов Государственной Думы, а затем и Президента. Идет предвыборная перегруппировка сил во всем политическом спектре, формируются избирательные блоки и коалиции. Держатели не только финансовых и организационных, но и ключевых для любой избирательной кампании информационных ресурсов определяют в своих планах, симпатиях и предпочтениях. И вот в ходе этих «тектонических» процессов выдвижения на стратегические предвыборные рубежи разразилась очередная скандал.

То, что мы сегодня видим в аналитических и новостных программах телекомпаний ОРТ, НТВ и ТВ-ЦЕНТР уже даже «информационной войной» назвать нельзя. Это больше похоже на яростную «кухонную склоку» вперемешку с незаконной предвыборной агитацией. Перефразируя крылатую фразу из популярного кинофильма, можно, конечно, сказать, что зритель любит скандал, вежливо называемый на профессиональном языке журналистов «информационным поводом». Но все хорошо в меру. В данном случае как чувство меры, так и профессиональная этика отсутствуют. Все это выглядит просто непристойно. И реакция обыкновенного телезрителя очевидна – чума на оба ваши дома.

Однако, в том, что сегодня происходит между популярными российскими каналами проступают черты нового негативного явления нашей общественно-политической жизни. Это явление можно назвать *предвыборно-информационным экстремизмом*. Суть его в том, что в угоду достижения в

предвыборной борьбе личных или корпоративных политических целей допускается выход за рамки не только общепринятых и профессиональных моральных и этических норм, но и законности. Это явление может быть опаснее «грязных» избирательных технологий, так как способно надолго породить глубокое недоверие и резко негативное отношение людей не только к телевизионной информации, но и вообще к информации любых СМИ. А это, в свою очередь, серьезно дискредитирует как одну из ключевых основ гражданского общества – свободу слова и информации, так и один из его важнейших демократических институтов – независимые СМИ.

Поэтому для защиты интересов граждан и самих СМИ необходимо немедленно начать активное противодействие предвыборно-информационному экстремизму, пока это явление не начало еще более бурно проявляться непосредственно в ходе предстоящих избирательных кампаний. И определенные средства для этого есть.

Во-первых, распространение сведений, порочащих честь и достоинство физических и юридических лиц, может быть наказуемо по действующему законодательству в судебном порядке. Но обратиться в суд могут только заинтересованные лица в индивидуальном порядке.

Во-вторых, в передачах ОРТ, НТВ и ТВ-ЦЕНТРА имеют место элементы предвыборной агитации, которая запрещена до официального объявления избирательной кампании и регистрации ее участников в качестве кандидатов. Особенно грешат этим вновь созданные политические организации, не имеющие практического опыта участия в избирательных процессах, и в первую очередь отдельные представители движения «Отечество». Видимо, сказывается привычка к определенной неприкасаемости столичного мэра и его команды на московском уровне. Но политическая борьба разворачивается на федеральном уровне, и здесь свое слово может и обязана сказать Центральная избирательная комиссия на основе действующего избирательного законодательства.

В-третьих, компании ОРТ, НТВ и ТВ-ЦЕНТР являются акционерными общества, производящими в качестве продукции информацию, которая признается российским законодательством товаром. Поэтому на их деятельность распространяется все действующее экономическое законодательства, в том числе о монополизации рынков и конкуренции. В действиях этих компаний очевидно имеет место недобросовестная конкуренция, противодействие которой входит в обязанность соответствующего органа федеральной исполнительной власти.

К сожалению, благодаря нынешней Государственной Думе отсутствует основной инструмент противодействия - закон о политической рекламе. Именно ненадлежащую политическую рекламу в таких ее формах, как неэтичная, недобросовестная и скрытая реклама, используют противоборствующие телевизионные компании. В законодательстве о рекламной деятельности предусматривается не только административное, но и уголовное наказание за распространение ненадлежащей рекламы.

Тем не менее противодействовать предвыборно-информационному экстремизму можно и нужно сегодня, хотя бы и теми законодательными средствами, которые уже имеются. Для этого общество и власть, как и в случае с политическим экстремизмом, должны проявить необходимую политическую волю. Иначе о честных выборах можно будет только мечтать.

июль 1999, «Демократический выбор»

НУЖНО ОТДАТЬ ДОЛЖНОЕ МУЖЕСТВУ ЖУРНАЛИСТОВ

Я думаю, что главным противником России – и это хорошо продемонстрировали события с подводной лодкой «Курск» – является та административная система, которая у нас существует и которая, к сожалению, за последние десять лет, по своей сути, не изменилась. Все то же самое – закрытость, человек – на последнем месте.

Трагедия с подводной лодкой «Курск» показала нам, что систему мы не поменяли, хотя и многое сделали. Но сама внутренняя суть системы, увы, пока не изменилась. А именно она – основной, самый главный враг России.

А союзники, я думаю, у нас те, кто хотят честно и открыто помогать и не скрывают при этом своих интересов: я имею в виду западные страны. Да, они не скрывают своих интересов, но таких союзников, которые сказали бы: вот, ребята, мы с себя последнюю рубашку срываем и вам отдаем, не бывает. Союзником может быть только тот, кто играет по честным правилам, высказывает свои интересы и при этом учитывает интересы своих партнеров.

В отношении союзников, которые проявили себя в сложной ситуации, сложившейся с «Курском», хочу сказать: можно по-разному оценивать ту информацию, которую давали телеканалы ОРТ и НТВ, но нужно признать одну принципиальную вещь – только благодаря этим двум телекомпаниям удалось прорвать информационную блокаду, которую пытались создать власти вокруг истории с подводной лодкой. Именно с этой позиции нужно оценивать эти две телекомпании и отдать им должное за мужество, что они в этой ситуации поступили именно так, а не по-другому.

Ответы на вопросы газеты «Демократический выбор»

сентябрь 2000, «Демократический выбор»

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ФАКТОР ПОЛИТИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В настоящее время становится все более очевидным, что последние десятилетия XX века явились переломным рубежом в развитии мировой цивилизации. Глубокой модернизацией охвачены основные сферы жизнедеятельности общества и государства: взаимодействие с природой; общественные отношения; социальная регуляция. Можно говорить о завершении одного исторического периода эволюции цивилизации (индустриального) и начале другого (информационного). Специфической особенностью нового периода является опосредованность деятельности

людей в основных сферах общественной жизни развитой информационной сферой, информационной инфраструктурой.

Доминирующим фактором постиндустриального этапа развития является феномен, который в научной литературе определяется как «информационная революция».

А.Толфлер в своей концепции «трех волн» указывал на информационную революцию, как на последнюю в ряду трех великих технологических революций (аграрная, индустриальная, информационная)¹. А.И.Ракитов, отмечая перманентный характер информационных революций и тот факт, что все социальные и технологические революции, имевшие место в процессе развития цивилизации, были в значительной мере детерминированы пятью информационными революциями, указывает, что пятая информационно-компьютерная революция связана с появлением и оформлением социальных функций, для осуществления которых на определенном уровне общественного развития стала необходима новая технология. Это функция управления и контроля над общественным производством и социально-значимой деятельностью, функции общения, памяти, совершенствования материального производства, познания².

Феномен современной информационной революции - результат двух параллельно развивающихся на протяжении всей истории человечества процессов: постоянного возрастания роли и увеличения объемов информации, необходимой для обеспечения жизнедеятельности общества, и совершенствования технологии накопления и распространения информации.

Информация - уникальный ресурс, создаваемый самим обществом в процессе его жизнедеятельности. Понятие «информация» относится к числу таких общефилософских категорий, как пространство, время, движение, энергия. Было сделано много попыток дать общее определение информации, но ни одна из них не привела к результату, с которым бы согласились все.

¹ См.: Toffler A. The third wave. N.-Y.: Morrow, 1980.

² См.: Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. М.: Политиздат, 1991.

На наш взгляд, наиболее удачно определил информацию Н.Винер: «Информация - это обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособливания к нему наших чувств. Процесс получения и использования информации является процессом нашего приспособления к случайностям внешней среды и нашей жизнедеятельности в этой среде»¹.

В наши дни можно выделить следующие основные подходы к определению термина информации¹:

- информация – это совокупность сведений, необходимых для активного воздействия на управляемую систему с целью ее оптимизации;
- информация – это набор узко специализированных данных, продуцируемых в многомиллиардных количествах во всех сферах деятельности общества;
- информация – это необходимый резерв и ресурс социально-экономического развития общества, подобный другим ресурсам: трудовым, энергетическим, материальным.
- информация – это ценнейший интеллектуальный ресурс в системе жизнеобеспечения общества, важнейшая часть его интеллектуальной собственности, доля которой все более растет в современном обществе.

Особенность информации, информационных ресурсов состоит в том, что, несмотря на непрерывно возрастающее их использование, происходит постоянное их накопление в увеличивающихся объемах. Именно это стимулирует развитие и совершенствование технологии эксплуатации информационных ресурсов - технологий накопления и распространения информации, которые будем называть информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ).

Технологии накопления и распространения информации развивались по мере развития человеческого общества, а «новые информационные и

¹ Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Иностранная литература, 1958. – с.15

телекоммуникационные технологии составляют фундамент каждого последующего технологического уклада приходящего на смену предыдущему и изменяющего облик цивилизации»².

Конечно, самым существенным является то, что десятилетие, прошедшее с момента создания персональных компьютеров и начала их массового производства в 1977 году, завершилось революционным скачком в компьютерной технологии, определившим новую стратегию развития информационных систем и, более того, изменившим социальную структуру информационных отношений³. К концу века на основе конвергенции различных технологий и систем накопления и распространения данных, аудио и видео информации формируются условия для качественно нового этапа в развитии ИКТ и в целом всей информационной среды, которая постепенно становится доминирующей в развитии человеческой цивилизации.

Информационные процессы уже сегодня являются важнейшей, неотъемлемой составляющей всех процессов экономической, социальной и политической деятельности любого общества и государства. Если на предыдущих этапах развитие информационных взаимодействий, ресурсов и технологий обеспечивало совершенствование технологической, инструментальной базы цивилизации, то на постиндустриальном этапе – их развитие начинает определять ее сущностные характеристики. Поэтому информационная революция конца XX века является не просто технологической, а социотехнологической революцией, в ходе которой появляется такой новый тип социальной организации⁴.

¹ Халипова Е.В. Право и информатика: коэволюция и интеграция. М.: Диалог-МГУ, 1998. – с.7

² Смолян Г.Л., Черешкин Д.С., Вершинская О.Н., Костюк В.Н., Савостицкий Ю.А. Путь России к информационному обществу (предпосылки, проблемы, индикаторы, особенности). М.: Институт системного анализа РАН, 1997. – с.4

³ Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. М.: Юрист, 1997. – с.19

⁴ Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М.: ЦАГИ, 1995. – с.6

Сегодня становится очевидным преобладание информационной составляющей деятельности людей над всеми ее другими формами и компонентами. В развитых странах сфера высоких технологий постепенно становится основным источником экономического роста, определяет структурные сдвиги в экономике. Именно поэтому ИКТ рассматриваются как основной инструмент модернизации всей системы промышленного производства, развития хозяйственной и социальной инфраструктуры, структурной перестройки экономики. Обладая мощным мультипликативным эффектом, ИКТ выступают в роли локомотива экономического развития, катализатором технологической и организационной модернизации мирового хозяйства¹.

Информационные процессы и ИКТ играют определяющую роль в обеспечении взаимодействия между людьми, различными социальными стратами и общественными структурами, между гражданским обществом и властью, а также в системах подготовки и распространения массовой информации. Развитие ИКТ обуславливает тот факт, что понятие «средства массовой информации» постепенно уступает место новому понятию «средства массовой коммуникации», которое объединяет традиционные СМИ – печатные, звуковые, телевизионные (эфирное, кабельное, спутниковое вещание) и компьютерные системы передачи массовой информации по телекоммуникационным сетям. Поэтому развитие СМИ, процессов информатизации, развитие компьютерных информационных систем и сетей массовых коммуникаций уже сегодня следует рассматривать в неразрывном единстве.

Сегодня информационные процессы и технологии занимают центральное место в процессе «интеллектуализации» общества, развития образования, науки и культуры. Наука и образование становятся факторами долговременного экономического роста. Современные ИКТ являются

¹ См.: Смолян Г.Л., Черешкин Д.С. О формировании информационного общества в России // Информационное общество. – 1998. - №1 - с.8-13.

инструментом практического использования экономического, научно-технического, культурно-образовательного и природного потенциала общества, создают технологическую основу объединения интеллектуальных способностей и духовных сил всего человечества – основополагающего фактора глобального устойчивого развития.

Принципиально важное для современного этапа развития общества значение информационных и коммуникационных технологий заключается в том, что их использование может существенно содействовать решению глобальных проблем человечества и, прежде всего, проблем, связанных с необходимостью преодоления кризисных явлений на основе прогнозирования ситуаций в регионах повышенной социальной и политической напряженности, в районах экологического бедствия, в местах природных катастроф и крупных техногенных аварий, представляющих повышенную опасность для общества.

Информационные и коммуникационные технологии стали важнейшим средством повышения эффективности управления, практически, во всех сферах человеческой деятельности. В индустриально развитых странах пришли к осознанию того, что ИКТ перестали выполнять просто вспомогательные функции в деятельности компаний и органов власти, а стали их необходимым элементом. От их развития зависит способность различных организационных структур решать свои задачи: повышать конкурентоспособность – для коммерческих структур, более эффективно удовлетворять потребности общества – для систем органов государственной власти и местного самоуправления. При этом, как отмечает Р.Ф.Абдеев «информация превращается в глобальный, в принципе неистощимый ресурс человечества, вступившего в новую эпоху развития цивилизации – эпоху интенсивного освоения этого ресурса и «неслыханных возможностей» феномена управления»¹.

¹ Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. М., 1994. – с.7

Одним из глубоких, качественных изменений, связанных с информационной революцией стало структурное изменение соотношения различных типов власти в обществе – выходом на первый план в социальном регулировании информационной и экономической власти, их тесном переплетении с административно-принудительной властью государства.

Многие исследователи отмечают, что информационная революция может существенно повлиять на геополитическую картину мира и мировое информационное развитие, что следует рассматривать как важный геополитический фактор, способный изменить отношения между центрами силы, регионами и государствами. Это выдвигает перед каждым государством комплекс сложных информационных проблем международного характера. Во-первых, речь идет о построении системы международных отношений в новых условиях информационной прозрачности государственных границ. Во-вторых, актуальной становится разработка рациональной государственной политики по отношению к мировым открытым сетям типа Интернет и решению задачу вхождения в них национальных и корпоративных информационных и телекоммуникационных сетей с позиций защиты национальных информационных ресурсов и информационной инфраструктуры. В-третьих, реальными проблемами национальной и международной безопасности становятся возможности использования информационных технологий в качестве информационного оружия, а также угроза информационного терроризма.

Таким образом, анализ тенденций развития информационной сферы показывает, что основной вектор развития мировой цивилизации лежит именно в этой области и результатом происходящей в конце XX века информационной революции станет постиндустриальный тип общества - информационное общество. При этом в ближайшие годы информационное общество для одних стран станет реальностью, а для других - ориентиром развития.

Практически все отечественные и зарубежные философы, социологи и политологи сходятся во мнении, что постиндустриальное общество имеет информационную основу. По их мнению результатом информационной революции является становление общественного уклада, базирующегося на комплексном, многостороннем знании и неразрывно связанной с ним синергетической информации, циркулирующей в открытых системах.

Информационное общество определяется как общество, в котором экономическое развитие, социальные изменения, качество и образ жизни зависят от научного знания и способа эксплуатации информации и проявления которого характеризуются по следующим критериям¹:

- технологический – ключевой фактор – информационная технология, которая широко применяется в производстве, учреждениях, системе образования и в быту;
- социальный – информация выступает в качестве важного стимулятора изменения качества жизни, формируется и утверждается «информационное сознание» при широком доступе к информации;
- экономический – информация составляет ключевой фактор в экономике в качестве ресурса, услуг, товара, источника добавленной стоимости и занятости;
- политический – свобода информации, ведущая к политическому процессу, который отличается растущим участием и консенсусом между различными классами и социальными слоями населения;
- культурный – признание культурной ценности информации посредством содействия утверждению информационных ценностей в интересах развития отдельного индивида и общества в целом.

Безусловно, что концепция информационного общества должна не допускать грубого технологического детерминизма, должна учитывать сложность, многогранность, противоречивость внедрения новых технологий

¹ См.: Martin W.J. The information Society. L., 1998.

в общественную жизнь, взаимодействие различных факторов общественного развития, среди которых определяющую роль играет человеческий фактор.

Н.Н.Моисеев предлагает положить в основу понятия «информационное общество» представление о «коллективном интеллекте» или «коллективном разуме» как системном свойстве совокупности индивидуальных разумов людей, способных обмениваться информацией, формировать общее миропонимание, коллективную память и принимать коллективные решения¹.

Многие исследователи отмечают, что сама природа экономики информационного общества ставит во главу угла не государство, а личность. При этом информационное общество будет базироваться, прежде всего, на непосредственной демократии, на демократии участия и при переходе к информационному обществу радикальные изменения политической системы обусловлены изменением модели поведения граждан, их переориентацией с материальных ценностей на ценности самореализации.

Общество любого типа поддерживается сложной системой прав и обязанностей их членов, которая тем самым и определяет внутреннюю основу общества. От природы системы прав и обязанностей зависит тип общества. Характерным для информационного общества является возрастание значимости прав на доступ к информации, на защиту от нежелательной информации, на информационное и консультационное обслуживание, а общепризнанными вне зависимости от национальных традиций становятся следующие обязанности.

Прежде всего это обязанности государственной власти. В дополнение к основной обязанности обеспечения всех законных прав для государственной власти, как социального института, определяющее значение приобретают три типа обязанностей: реактивный, т.е. обязанность обеспечивать доступ к запрашиваемой информации; прореактивный, т.е. обязанность собирать и предоставлять информацию, имеющую общественный интерес;

¹ См.: Моисеев Н.Н. Информационное общество как этап новейшей истории //Межотраслевая информационная служба. ВИМИ – 1995. - №4.

поддерживающий, т.е. обязанность поддерживать развитие информационной сферы государства¹. Реальное исполнение государственной властью указанных информационных обязанностей гарантирует информационную прозрачность, гласность ее деятельности, что существенно сужает питательную среду для таких явлений, как коррупция, злоупотребление государственной властью, ограничивает сферы влияния мафиозных структур.

В информационном обществе у организаций любого типа существует обязанность давать ясную, доступную и легко понимаемую информацию. Эта обязанность организаций фундаментально связана с правом выбора и подотчетностью. Наличие полной, достоверной информации и эффективное ее использование является необходимым условием устойчивого развития экономической, социальной и политической сфер, государства и общества в целом.

Информация в координационных механизмах рыночной организации имеет особое и неоднонаправленное значение. Отсутствие некоторых механизмов взаимодействия информации и рынка ведет к негативным, подчас необратимым процессам при принятии решений во многих областях и, прежде всего, в социальной сфере. Асимметрия информации между агентами рынка и ограничения доступа к ней являются главным моментом неэффективности рыночного регулирования².

Граждане в информационном обществе также имеют персональные обязанности в использовании информации и, прежде всего, они обязаны знать и исполнять законы. Незнание закона не освобождает от ответственности. По мере развития информационной инфраструктуры и увеличения числа информационных служб гражданину станет сложнее избежать ответственности в использовании информации.

¹ См.: Мур Н. Права и обязанности в информационном обществе. //Научные и технические библиотеки. – 1999. - №1.

² См.: Софина Т.Н. Информация и равновесие //Равновесие и неравновесие социально-экономических систем. СПб.: СПбГУЭФ, 1998.

Бурное развитие информационной сферы неизбежно оказывает влияние и на формирование внутренней политики государства, приводит к необходимости постоянного переопределения и приспособления существующих государственных и общественных институтов к возникающим инновациям.

Существенной особенностью информационного общества с точки зрения политических процессов является то, что новые информационные и коммуникационные технологии позволяют: расширить права граждан путем предоставления доступа к разнообразной информации; расширить возможности граждан участвовать в процессе принятия политических решений и контролировать деятельность государственной власти; предоставить возможность активно производить информацию, а не только ее потреблять; обеспечить защиту частной жизни и т.д. Однако, эти потенциальные возможности и преимущества не станут реальностью сами по себе. Потенциальная возможность граждан непосредственно воздействовать на государственную власть ставит вопрос о трансформации существующих властных структур и структур гражданского общества.

Глобальное информационное общество формируется локально, в разных странах этот процесс идет с различной интенсивностью и особенностями, но в целом формирующиеся информационные общества имеют три главные общие характеристики. Во-первых, информация рассматривается как экономический ресурс, который используется с целью повысить эффективность, стимулировать инновации, укрепить конкурентоспособность. Во-вторых, информация становится предметом массового потребления у населения. В-третьих, происходит интенсивное формирование информационного сектора экономики, который растет более быстрыми темпами, чем остальные сектора.

Все государства, стремящиеся занимать полноправное место в мировом сообществе, должны разрабатывать и реализовывать эффективную национальную информационную политику и рассматривать ее как фактор

оптимизации и приоритетную задачу государственного управления по обеспечению перехода к постиндустриальному типу общества - информационному обществу.

Принципиальной отличительной особенностью демократической формы государственного управления является постоянное взаимодействие между государственной властью и гражданским обществом, основанное на взаимном уважении, доверии и равноправном деловом партнерстве. Только при наличии такого взаимодействия может быть обеспечено соответствие государственного управления таким общепризнанным критериям демократического государства как подотчетность (accountability), открытость (openness), адекватная реакция на изменения внешней среды или сигналы обратной связи, т.е. восприимчивость (responsiveness)¹.

Одним из основных инструментов решения проблемы взаимопонимания и взаимодействия между государственной властью и гражданским обществом является государственная информационная политика. Роль и значение государственной информационной политики, как основополагающей составляющей государственного управления, особенно возрастает при проведении осуществляемых в настоящее время в России глубоких социально-экономических и политических реформ с целью перехода от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой.

Это обусловлено, во-первых, тем, что процесс реформирования носит характер не плавного установившегося процесса, протекающего в стабильной социально-экономической и политической обстановке, а характер динамичного переходного процесса, кардинально меняющего сами социально-экономические и политические основы системы. При этом результат реформ, т.е. новое социально-экономическое и политическое

¹ См.: Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. СПб.: СПбГУ, 1998.

состояние российского общества и государства, существенно зависит не только от содержания реформ, но и от методов и скорости их проведения.

Конкретные цели, формы и методы проведения реформ, т.е. характер и динамику переходного процесса, определяет государственная власть и именно она является фактором модернизации, трансформации общества.

Демократическая государственная власть, действительно желающая реализовать переход от авторитарного к правовому демократическому государству, обязана постоянно взаимодействовать с обществом, искать у него взаимопонимания, разъяснять все свои текущие цели, решения и действия, способствуя тем самым консолидации и укреплению общественных сил, способных оказать проводимому ею курсу массовую публичную поддержку. В государстве важен момент общего (или интегрированного) интереса и воли большинства граждан.

Во-вторых, непременным условием успешного осуществления реформ является соответствие методов их проведения поставленным целям, т.е. единство их формы и содержания. Как справедливо отмечает Г.В.Атаманчук: «Любая государственная политика реализуема в определенных условиях и при использовании адекватных ей средств. При формулировании сути государственной политики актуально обозначение условий и средств, которые ей благоприятствуют и могут быть практически введены в действие. В числе условий хотелось бы выделить следующее:

- государственно-правовые, состоящие в создании согласованного, в известной мере идентичного, структурного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности со своей специализацией и кооперацией;
- социально-психологические, включающие в себя осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий, маниловщины, ожиданий неизвестно откуда приходящей благодати и от всего того, что не

соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей;

- деятельностно-практические, когда решения, действия, операции, процедуры, поступки и т.п. вершатся в целях и русле государственной политики, «продвигают» эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества.»¹.

Построение правового демократического государства требует сопричастности общества при ведущей роли демократической государственной власти. Сопричастность общества, развитие и использование его реформаторского потенциала для подпитки власти могут быть достигнуты только в том случае, если реформы осуществляются открыто и гласно, если деятельность государственной власти информационно прозрачна для общества, если обществу заранее известны и понятны все действия и шаги, даже самые не популярные, предпринимаемые для осуществления реформ.

Поэтому демократические реформы, направленные на становление и развитие гражданского общества и государственной власти нового типа, могут осуществляться последовательно и динамично только тогда, когда методы их проведения носят информационно открытый характер.

Становление и развитие гражданского общества в современной России длительный и трудоемкий процесс, встречающий на своем пути много объективных и субъективных препятствий. К числу объективных факторов, затрудняющих продвижение России по пути гражданского общества, можно отнести наличие огромных территорий, не позволяющих пока в полной мере обеспечить функционирование местного самоуправления и горизонтальных связей; наличие постоянно доминирующей авторитарной тенденции в политической истории России; проживание на территории России многочисленных народов и народностей с различным уровнем развития

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. – с.55.

производственных сил, многообразием культур, религий, разнообразием обычаев, традиций, менталитета, социальных ценностей и другие. Становление гражданского общества в России несомненно может происходить на основе широкого использования, критического осмысления и творческой реализации накопленного опыта высокоразвитых стран. Вместе с тем его развитие не может не опираться на российские исторические ценности, традиции и менталитет российского народа.

Гражданское общество – это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общностей людей. Разнообразие взглядов и подходов, мотивов и интересов, предельная индивидуализация форм общения и поведения в гражданском обществе не только допустимы, но и необходимы, желательны. Лишь полное и разумное, конечно, самовыражение каждого человека рождает в обществе тот потенциал, который обеспечивает его динамическое развитие. Поэтому плюрализм существует прежде всего в гражданском обществе. Именно в нем призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т.д. должны достигать своих целей. Плюрализм осуществляется в пределах гражданского общества, в его рамках и способами, присущими цивилизованным взаимоотношениям между людьми.

Гражданское общество представляет собой комплексное явление, регламентированное как нормами права, так и нормами морали, традициями, содержание которого определяется историческим опытом, национальными традициями, уровнем развития демократии и культуры. Генезис гражданского общества представляет собой сложный эволюционный процесс.

Одним из важнейших необходимых условий формирования гражданского общества, его политического и институционального структурирования является соответствующее информационное обеспечение

такого процесса, так как именно информация является основным источником энергии развития общества.

Для того, чтобы в России сформировалось и устойчиво развивалось гражданское общество, необходимо, чтобы общественные структуры и каждый гражданин могли оперативно получать достоверную и объективную информацию по всем интересующим их вопросам жизнедеятельности системы общество – власть и свободно обмениваться информацией.

Свободное массовое получение и распространение информации является основой действенной защиты прав и свобод человека, формирования адекватного происходящим событиям общественного мнения и обеспечения ему возможности реально воздействовать на само общество и государственную власть, т.е. стать реальной «четвертой властью».

Очевидно, назрела и необходимость проведения реформы системы государственного управления на основе четкого законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения в соответствие структуры государственного аппарата этим новым функциям и задачам, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и их переподготовки для работы в новых условиях, внедрения современных технологий информационного обеспечения государственной деятельности и принятия управленческих решений. Совершенствование государственного аппарата и государственной службы является неотложной задачей и важным условием формирования качественно новых общественных отношений в нашей стране.

Государственный аппарат выступает в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата должна учитываться при разработке концепции его реформирования и мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления. Отсутствие в органах государственной власти четкого порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное,

общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одной из причин низкой эффективности государственного управления и способствует распространению коррупции в этой сфере.

Принципиально новым для России методологическим подходом к реформе системы государственного управления и решению проблемы взаимодействия и взаимоотношений между гражданским обществом и властью, важным элементом которой является информационное взаимодействие, может стать определение цели такой реформы как формирования власти демократического типа, ориентированной на общество, как потребителя ее услуг. Концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации служит инструментом административных реформ во всех без исключения развитых странах мира¹.

Таким образом, особая роль и значимость информационного фактора, как одного из важнейших в процессе проведения реформ в России, определяется тем, что переход от авторитарного государства с административно-плановым управлением экономикой к правовому демократическому государству с рыночной экономикой не может быть успешно реализован без одновременного многопланового перехода к информационно открытому обществу и эффективного решения проблемы взаимодействия гражданского общества и государственной власти.

ноябрь 2000

Государственная информационная политика – свет в конце туннеля?

Уже более десяти лет Россия живет в состоянии реформ, но за все это время мы так и не увидели целостной государственной концепции информационной политики. Неудивительно – в период родовых мук российской демократии, политических бурь и экономических преобразований

¹ Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М.: Российская политическая энциклопедия, 1998. – с.219.

власти было не до того. Но сегодня понятно, что в современную эпоху вопросы информации являются ключевыми. Таким образом, без государственной концепции в этой области не обойтись. От того, в каком виде эта концепция будет создана и как реализована зависит не только нравственное здоровье общества, но и сама возможность продолжения российских реформ, судьба демократических институтов, которые были созданы с таким трудом.

При работе над государственной информационной концепцией необходимо осознавать, что никакие социально-экономические и политические преобразования не могут быть успешными без качественных изменений информационной среды.

Этому, казалось бы, новейшая российская история должна нас научить. Вспомним, ведь пробуксовка горбачевской перестройки была связана в первую очередь с тем, что объявленная гласность была половинчатой. А сколько проблем страна испытала в 90-е годы из-за информационной закрытости власти, давшей почву для разрастания коррупции! Можно вспомнить и о том, что отсутствие у государственной власти четкой информационной политики стало причиной потери независимости основными СМИ, переход их под крыло пресловутых «олигархов».

Таким образом, основной целью концепции должно стать формирование информационно открытого, прозрачного общества. При этом главным должно быть наличие диалога общество – государство. В концепции должна быть отражена интеграция страны в мировое информационное пространство с учетом наших национальных особенностей. В результате этого государство стимулирует развитие информационных ресурсов и коммуникаций, защищает информационную безопасность внутри страны и на международном уровне, безукоризненно соблюдая при этом основные демократические принципы и свободы.

Создание и реализация информационной концепции государства – работа действительно всеобъемлющая. Начать же следует с решения следующих проблем:

- совершенствование российского законодательства, отражение в нем как можно более широкого круга вопросов регулирования информационного пространства;

- инвентаризация имеющихся в стране информационных ресурсов и существующих информационно-коммуникационных сетей, определение их прав собственности, владения и распоряжения, создание правовых, экономических и организационных условий для объединения этих ресурсов, в единую общегосударственную инфраструктуру;

- определение стратегии работы с регионами – государство должно обеспечить защиту от попыток разрушить единое информационное пространство России, его инфраструктуру, систему национальных информационных ресурсов, вместе с тем такая политика должна осуществляться без нарушения принципа равноправия субъектов федерации, принципа разграничения полномочий между федеральными и местными органами власти;

- обеспечение постоянного открытого взаимодействия между властью и формирующимся гражданским обществом;

- определение правил и условий работы рынка информационной продукции и услуг.

Закон - прежде всего

Безусловно, государственная информационная политика должна иметь мощную законодательную базу. Необходимо разработать и принять соответствующий закон федерального уровня.

Основой этого закона должны стать конституционные принципы федеративного устройства (статьи 1, 5), разделения властей (статьи 10, 11, 12), разграничения предметов ведения и полномочий (статьи 71, 72, 73) и построения единой системы российского законодательства (статья 76).

Конечно законодательное оформление не значит, что информационная концепция государства станет «мертвой буквой закона», данной раз и навсегда. Нет, концепция эта должна постоянно развиваться в соответствии с изменением общественных приоритетов в информационной сфере.

Закрепление информационной концепции в едином правовом акте вовсе не означает, что процесс законотворчества на этом будет завершен. Безусловно, должно быть принято большое число, как специализированных актов, так и отдельных норм.

Что у нас есть в этом плане сегодня? Принят и действует ряд базовых информационных законов: «О средствах массовой информации», «Об информации, информатизации и защите информации», «О связи» и другие. Вместе с тем, широкий круг правовых отношений в информационной сфере так и остается не урегулированным. Это касается права граждан на свободу получения информации, ответственности за ее непредставление и сокрытие, за распространение недостоверной информации и диффамацию, использования информации ограниченного доступа, включая персональные данные, коммерческие и служебные тайны.

Отражения в законодательстве требуют также вопросы информирования о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, развития средств массовой информации и связи в условиях рыночной экономики.

Вопросов в этой области накопилось огромное количество и решать их можно только в рамках комплексной программы, где должен быть проработан временной график разработки и принятия законодательных актов. А перспективной задачей такой программы могло бы стать создание единого Информационного кодекса Российской Федерации.

Управлять по-новому

Новая информационная политика власти требует изменений непосредственно в управленческой сфере. Они предусматривают создание единой государственной структуры, ответственной за проведение

информационной политики. Деятельность этой структуры должна координироваться кем либо из высших государственных чиновников при их персональной ответственности.

В бюджете должна быть предусмотрена особая статья расходов на реализацию информационной концепции.

Нужно обратить внимание и на несовершенство механизмов государственного управления. Из-за этого власть часто оказывается неспособной жестко и оперативно контролировать исполнение собственных решений. Одна из причин этого в том, что властные структуры до сих пор не овладели современными информационными технологиями. Такая задача, казалось бы, является исключительно технологической, но, на самом деле, она должна решаться в рамках информационной политики.

Совершенствование информационного обеспечения власти станет первым шагом к формированию общегосударственной системы информационных ресурсов. Создание такой системы необходимо, поскольку с развитием реформ, либерализации в обществе, информационное обеспечение власти должно усложняться, а не упрощаться. Эта идея подводит нас к следующему разделу информационной концепции – региональному.

В центре и на местах

Сегодня мы являемся свидетелями сложного процесса выстраивания отношений между центром и субъектами федерации, приведения местного законодательства в соответствие с федеральным. В информационной концепции должен быть проработан вопрос о том, как эффективно обеспечить связь центра и провинции на современном уровне. Без этого управление нашей огромной многонациональной страной представляется невозможным.

Региональная информационная политика решает задачу не только регулирования отношений, но и совершенствование системы коммуникаций. В регионах нужно создать сеть центров – депозитариев информации,

связанных высокоскоростными каналами с большой пропускной способностью. В депозитариях будут обрабатываться результаты постоянного мониторинга ситуации в регионах, в том числе развития информационного рынка.

Это не значит, что депозитарии должны быть полностью государственными. При их создании можно и нужно использовать негосударственный сектор экономики (возможно даже зарубежные инвестиции) и разнообразные структуры гражданского общества. Это как раз и поможет сделать работу государства и его региональную политику прозрачной. Получаемая в депозитариях информация при подключении негосударственных структур будет объективной. Координировать создание и работу информационных депозитариев, вести обработку информации должны специализированные научные центры.

Как преодолеть «дефицит доверия»?

Сегодня наиболее острой проблемой в России является низкий уровень доверия граждан к государственной власти, у них нет уверенности в том, что все ветви и структуры власти, ее должностные лица работают в интересах общества. Поэтому острая государственной информационной политики должно быть направлено на устранение этого «дефицита доверия».

У нас до сих пор нет четкого механизма реализации конституционного права на свободу получения информации, о чем мы уже говорили применительно к законотворческой деятельности.

Граждане должны иметь возможность получать документированную информацию с гарантией ее достоверности в удобном для них месте, в удобное время и в различных стандартных формах. Это относится, в том числе, к информации о работе органов государственной власти и местного самоуправления. Эта информация должна быть преимущественно бесплатной.

Нужно определить доступ к какой информации должен быть ограничен и как именно ограничен. Это необходимо для защиты личных прав и свобод

граждан, интересов экономических и иных структур общества, государства и национальной безопасности. Особенно чуткий подход требуется к работе с персональными данными и шифрованию информации, именно здесь наиболее вероятно возникновение угрозы неприкосновенности личной жизни и ущемления прав на личную, семейную и коммерческую тайну.

Свободу получения информации гарантирует также наличие множества независимых ее источников. Это дает обществу возможность контролировать власть, не давать ей дремать – в этом задача истинной «четвертой власти» в демократическом государстве. С другой стороны, только при наличии разносторонней информации государство может принимать правильные решения.

Новые источники информации создаются как правило с возникновением новых общественных и политических структур. Государство должно поддерживать процесс создания таких структур, не оставаясь пассивным наблюдателем.

Для преодоления «дефицита доверия» необходим диалог власти с обществом, и тут власть также должна быть активной, сама инициировать такой диалог. Главную роль в таком диалоге безусловно играют подразделения по связям с общественностью. Их задача – регулярное информирование граждан о результатах деятельности органов власти. Разумеется действия этих подразделений должны быть согласованными.

Существенную роль могут сыграть консультативные общественные советы и комиссии. Они выявляют наиболее значимые для общества проблемы, обсуждают действия власти, определяют возможные компромиссы при возникновении конфликтов. Зачастую деятельность подобных комиссий превращается просто в разговоры, нельзя допускать этого, работа комиссий должна быть действенной и заметной.

И наконец, власть только тогда станет информационно открытой, когда чиновники будут предоставлять гражданам, общественным институтам и прессе всю интересующую их информацию, разумеется в рамках закона.

СМИ – от «информационных войн» к строительству гражданского общества

Сегодня развитие информационных технологий, Интернета, открыли принципиально новые, возможности для реализации права на свободу получения информации. Во всем мире говорят о формировании нового, единого информационного общества.

Однако в России доступность новых технологий для массового пользователя, их внедрение в повседневную жизнь остается серьезной проблемой, в первую очередь, экономической. Поэтому, по-прежнему, огромную роль в обеспечении свободы информации играют традиционные СМИ – периодические печатные издания, радио и, особенно, телевидение.

Роль и влияние традиционных СМИ на жизнь общества и государства, в период преобразований, трудно переоценить. Однако, в последние годы мы стали свидетелями крайне негативных процессов. Российские СМИ, получив свободу слова, свободу от цензуры, политическую и профессиональную независимость от государства, не обрели устойчивую материальную базу. Это дало возможность финансово-промышленным группам, получить возможность эффективно использовать СМИ в своих интересах.

В России начался период «информационных войн», общество убедилось, насколько эффективным и опасным является применение этого оружия в борьбе за политическую и экономическую власть.

Каков же выход из этой ситуации и какова должна быть здесь роль государства? Необходимо сохранить государственные СМИ, стимулировать создание общественно-государственных информационных органов. Что касается политики по отношению к негосударственным СМИ, доктрина власти должна строиться на поддержания свободной конкуренции и интенсивного развития рынка массовой информации, борьбе с монополизмом.

Итак, мы осветили основной перечень проблем, на который должно быть направлено внимание при создании и реализации государственной

информационной концепции. Задачи, стоящие перед ее разработчиками, крайне сложны. Однако, без управления информацией невозможно эффективно управлять современным государством, без этого не угнаться за ускоряющимися темпами мирового развития, не удастся занять достойное место в цивилизованном мире.

январь 2001, «Российская Федерация»

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: ГЛАЗАМИ ПРОФЕССИОНАЛА**В ДУМЕ ДОЛЖНЫ РАБОТАТЬ КОМАНДЫ**

- *Юлий Анатольевич, как вы, депутат-выборщик, могли бы оценить итоги работы 5-ой Думы, в которой большинство составляют представители оппозиции?*

- Вы знаете, все познается в сравнении. Я три года был депутатом Моссовета, пришел туда на волне демократических выборов. Мои тогдашние коллеги придерживались по большей части демократических убеждений, однако не владели опытом парламентской работы и не знали, что и как делать. История первого демократического Моссовета всем памятна. В нынешней Думе, несмотря на то, что демократов не слишком густо, общий язык находить было несколько проще.

- *Почему?*

- Этому помогло существование института партийных фракций: какие-то вопросы проговаривались на этом этапе, хотя не всегда лидеры фракций отражали мнение своих сторонников. Теперь совершенно очевидно, что в парламенте могут успешно работать только команды. Ну не может один депутат разбираться во всех вопросах, где-то да и проявляется некомпетентность, и, что печально, как правило, во время голосования. В команде же каждый занимается своими вопросами, а коллегам остается узнать его мнение и в соответствии с этим голосовать. Разумеется, команды формируются не за один день.

- *Вы можете привести примеры подобных команд?*

- Прежде всего «Выбор России», «Яблоко». В принципе командная игра присуща демократам, у коммунистов все-таки силен момент жесткой организации. Нам этого не хватает, за что и страдаем. Когда Сергей Юшенков в очередной раз предлагал свои поправки к закону о воинской обязанности (устанавливающие срок службы в 1,5 года для тех, кто уходил в армию на этот срок, и для тех, кто служил в «горячих точках»), для принятия

закона не хватало всего несколько голосов. Так вот, значительное количество депутатов-демократов отсутствовало в зале. Поправки все равно были приняты, однако уже с помощью Жириновского. А это совсем другое дело.

- Что вы думаете о работе ваших коллег?

- Успешной работе Думы способствовало то, что среди депутатов немало тех, кто прошел уже какую-то парламентскую школу. У прочих же год ушел на то, чтобы понять азы. Немалые сложности, к примеру, были у тех, кто пришел в парламент из исполнительной власти. Там совершенно другая специфика работы. Однако самые большие проблемы с теми, кто не только не знает, зачем пришли в Думу, но и не хотят ничему учиться. Всего же в Думе работоспособные депутаты составляют 15-20%. Большинство из них состоят в демократических фракциях, однако многим оппозиционерам также нельзя отказать в желании и умении работать в парламенте. Исключение составляют сторонники Владимира Жириновского. Кроме того, успешной работе Думы способствовал профессионализм спикера ГД Ивана Рыбкина.

- Скажите, с какими фракциями «Выбору России» проще всего находить общий язык?

- В общем-то, с демократическими, с «Яблоком», с Борисом Федоровым. Если бы над головой не висели выборы, можно было бы достигнуть согласия не только по отдельным вопросам. Хотя приходится признать, что «Выбор России» так и не смог до конца преодолеть изоляцию. Иногда нам приходилось просить депутатов, не вызывающих стойкую аллергию у большей части зала, представлять наши законопроекты. Впрочем, и к нам обращались с подобными просьбами. На второй год выбороссам удалось найти общий язык с профессионалами, работающими в комитетах, к сожалению, это не всегда отражалось на результатах голосования.

- Ну так если профессионалы нашли общий язык, депутаты освоились со спецификой парламентской деятельности и работа наладилась, может быть, стоит перенести выборы на пару лет?

- Этого делать ни в коем случае нельзя. Раз Конституцией установлены правила игры, значит, их надо соблюдать. За последние два года нам удалось добиться того, что политические проблемы решаются в парламенте, а не на улице. Отмена выборов может стать катализатором обострения политической ситуации. Выборы надо проводить обязательно.

- Когда вам было проще вести предвыборную борьбу: в 1993-м или сегодня?

- Конечно, тогда. Дело даже не в том, что материальные и организационные возможности у «Выбора России» образца 1993 г. были значительно больше, чем у нынешнего «Демократического выбора России». Тогда, в 1993-м, мы были у всех бельмом на глазу, с нами боролись, критиковали. Сейчас же о существовании «Демократического выбора России» просто не упоминают, как будто нас нет вовсе.

- Как получилось, что от того «Выбора России» в «Демократическом выборе» осталось чуть больше половины депутатов? Почему у фракции «Выбор России» из 4 председателей комитетов остался только один?

- «Выбор России» образца 1993-го объединял две группы: демократов по убеждению и сторонников партии власти. После того как Егор Гайдар ушел из правительства, началось «крошение» фракции. Любители власти стали постепенно отходить от «Выбора России». Кроме того, и во фракции, и в Думе не нашли себя т.н. «демократы первой волны», которые так и не поняли, что времена изменились и парламент – не площадка для проведения митинга, а место работы. Ну и, конечно, тогда, в 1993-м, нам не хватало времени для взаимной притирки. Боюсь, что наши ошибки след в след повторяет «Наш дом – Россия».

- А можно было кого-то из ушедших сохранить во фракции? О ком из них вы жалеете?

- Жаль, что ушел Бурбулис. Он очень грамотный и талантливый человек, и, если бы взялся за организационную работу во фракции, у нас не

было бы такого количества досадных и совершенно необязательных проколов. Однако личные амбиции взяли верх. Мы могли бы и Владимира Бауэра (председатель комитета по организации работы Думы) не потерять. Однако демократический костяк «Выбора России» мы сохранили.

Беседу вел Анатолий Бархударов
декабрь 1995, «Сегодня»

ЦЕНТР НАЧИНАЕТ ДЕЙСТВОВАТЬ

С февраля 1996 года начал свою работу ЦЕНТР ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ПАРЛАМЕНТСКОЙ РАБОТЫ, созданный по инициативе группы членов Политсовета партии ДВР Г.Задонского, В.Зеленкина, Б.Золотухина, Ю.Нисневича, В.Татарчука, Г.Томчина, Ф.Шелова-Коведяева, С.Юшенкова.

Создание ЦЕНТРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ПАРЛАМЕНТСКОЙ РАБОТЫ было вызвано необходимостью, во-первых, поиска новых подходов к организации парламентской работы ДВР, во-вторых, консолидации, сохранения и активного использования огромного опыта, накопленного фракцией «Выбор России» в пятой Государственной Думе и являющегося одним из важнейших интеллектуальных ресурсов партии и, в-третьих, необходимостью организовать работу по анализу допущенных ошибок, определению приоритетов законодательной, политической и внутрипартийной работы и выработки соответствующих предложений и рекомендаций.

Первоочередной задачей стала организация постоянной содержательной и технической поддержки работы в Государственной Думе группы депутатов от ДВР.

Для решения этой задачи ЦЕНТР, руководимый Ю.Нисневичем, обеспечивает оперативное получение и экспертный анализ всей информации о законодательных инициативах и политической деятельности Государственной Думы, выработку рекомендаций для группы депутатов ДВР по голосованиям на ее заседаниях, подготовку заключений и вариантов

заявлений по отдельным проектам законов и постановлений Государственной Думы, а также подготовку политических и законодательных инициатив. При этом с учетом ограниченных возможностей работа, в основном, сосредоточена на таких важнейших направлениях, как защита прав собственника и инвестора, структурно-финансовая реформа системы социальной защиты человека, судебной-правовая реформа и борьба с преступностью, реформа Вооруженных Сил и ВПК, реформа системы государственного управления и информационная политика, местное самоуправление, жилищная политика, культурная и национальная политика, развитие гражданского общества, избирательная система, реформа образования и науки.

На сегодняшний день подготовлено более 100 экспертных заключений на законопроекты, 8 законодательных инициатив в виде проектов федеральных законов и поправок к действующим законам, более 20 проектов политических заявлений. Все материалы, благодаря активному сотрудничеству с ЦЕНТРОМ депутата С.Юшенкова, использованы в той или иной степени в работы возглавляемой им депутатской группы.

Параллельно с законодательной работой ЦЕНТР активно участвует в пропаганде социально-экономических реформ в России, в том числе, и в рамках предвыборной президентской компании. Эта работа основана на контрпропаганде законодательной и политической деятельности прокоммунистического большинства Государственной Думы, направленной на свертывание курса реформ и подрыв их и без того недостаточно совершенной законодательной базы. Для этого подготовлено более 30 пропагандистских материалов для публикации в центральных и региональных СМИ.

ЦЕНТРОМ также разработан ряд аналитических материалов по определению приоритетов законодательной, политической и внутрипартийной работы, по анализу социально-политической обстановки в

России и выработке рекомендаций по стратегии и тактике деятельности партии ДВР.

Ближайшими задачами ЦЕНТРА являются организация работ по региональному и местному законодательству, обобщению и анализу информации о ходе социально-экономической реформы на местах, в регионах России, а также повышение качества подготовки и совершенствование технологии распространения аналитических и пропагандистских материалов.

июнь 1996, «Демократический выбор»

ЛУКЬЯНОВ, БРАТЬЯ И СЕСТРЫ: ДОБЬЕМСЯ МЫ ОСВОБОЖДЕНИЯ СВОЕЙ МОЗОЛИСТОЙ РУКОЙ

Группа депутатов в составе Анатолия Лукьянова, Олега Миронова (оба - КПРФ), Елены Мизулиной («Яблоко») и Владимира Рыжкова (НДР), внесла на рассмотрение Государственной Думы проект федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Этот факт примечателен, во-первых, тем, что внесен был проект конституционного, т.е. первоочередного закона, а, во-вторых, тем, что инициатором разработки и внесения в Думу такого закона должно было бы выступить само Правительство.

Правительство в свое время пыталось это сделать. Проект соответствующего закона был внесен в V Государственную Думу еще в 1994 г., но его рассмотрение более года успешно тормозилось тогдашним председателем Комитета по законодательству Владимиром Исаковым, избранным от Аграрной партии России. В официальном заключении Исаков указал на существенные недостатки законопроекта и рекомендовал создать согласительную комиссию из представителей Президента, Государственной Думы и Правительства.

Но группа депутатов, ведомая Анатолием Лукьяновым (нынешним председателем того же Комитета) и Олегом Мироновым, отвергла

компромиссный вариант согласительной комиссии и внесла на рассмотрение нижней палаты парламента «новый» вариант законопроекта, анализ которого показывает, что более 50% текста правительственного варианта переписано депутатами дословно, около 30% - с незначительными редакционными правками, а остальной текст хотя и подвергся более существенной переработке, но основные его положения также нашли отражение в варианте Лукьянова и К^о. Основные нововведения, предложенные депутатами, касаются отношений Правительства с Президентом и Федеральным Собранием (глава 5 и 6).

Чего же добиваются «авторы» законопроекта, достаточно беззастенчиво, надо сказать, присвоившие результаты чужого труда?

Примечание [AVC1]:

Прежде всего - усилить зависимость Правительства от депутатского корпуса и возможности непосредственного вмешательства депутатов в работу Правительства. Неуклюжая попытка застолбить возможность вмешательства парламента в установленную статьей 112 Конституции компетенцию Президента и Председателя Правительства по определению структуры федеральных органов исполнительной власти – статья 5 «Система федеральных органов исполнительной власти». Аналогично в статьях 6,8 и 9 устанавливается должность единственного первого вице-премьера, хотя в соответствии с той же статьей Конституции именно Председатель Правительства предлагает Президенту кандидатуры на должности своих заместителей, а, следовательно, именно он распределяет между заместителями обязанности, что и утверждается Президентом при назначении вице-премьеров на должности.

Еще более откровенной попыткой вмешательства в текущую работу Правительства является положение статьи 42, предписывающее Правительству рассматривать рекомендации и предложения комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и сообщать им о результатах рассмотрения и принятых мерах. Очевидно, что принятие такого положения может парализовать не только работу Правительства, но и законодательную

деятельность самого парламента, депутаты которого с превеликим удовольствием займутся вполне безответственной работой по разработке многочисленных рекомендаций и предложений Правительству.

Дальше – больше. Положения статьи 22 в новой редакции предусматривают, что заключения на законопроекты принимаются только на заседаниях Правительства. Статьи 39 - что законопроекты, подготовленные Правительством, должны вноситься в Думы только путем принятия на заседаниях Правительства соответствующих Постановлений. Учитывая обилие зачастую абсолютно бессмысленных законопроектов, на которые тем не менее формально требуется заключение Правительства, и установленный Конституцией жесткий срок – 1 месяц - на их рассмотрение Правительством, нетрудно предположить, что Правительство будет заседать с утра до вечера и превратится по сути в экспертную службу при Государственной Думе. При этом не надо забывать, что сверх того Дума имеет право заслушивать отчет Правительства об исполнении бюджета не только одновременно с проектом бюджета на будущий год, но и в иные сроки (статья 39), вызывать для ответов на вопросы членов Правительства (статья 40), более того - в месячный срок министры должны давать письменные ответы на запросы депутатов обеих палат Федерального Собрания. Очевидно, в такой ситуации оперативное управление страной должна будет стоически принять на себя Государственная Дума.

В нынешней Думе громко звучат гневные предвыборные сентенции КПРФ о непомерном разбухании государственного аппарата, о его безответственности, коррумпированности и т.п. Да, эта серьезная проблема действительно существует. Но каковы в таком случае истинные намерения авторов законопроекта, среди которых, напомню, половину составляют члены фракции КПРФ?!

Статья 28 предусматривает возможность создание в структуре Правительства нового (не очень хорошо забытого старого) аппаратного образования в виде Президиума Правительства (видимо, само Правительство

уже стало трудно управляемо). Далее – в статье 48 – говорится о том, что контроль за исполнением правительственных решений возлагается не на членов Правительства, а на аппарат (?!). Наконец, 47 статья законопроекта предусматривает, что размеры денежного содержания членов Правительства устанавливается самим Правительством. Бери подарок Думы, товарищ Правительство, и ни в чем себе не отказывай!

При этом музыка навеивает положением статьи 28 Закона о статусе депутата, где сказано, что *«депутату Государственной Думы устанавливаются ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада федерального министра и надбавок к этому окладу»*.

Впрочем, оставим неуместные подозрения. Суть законопроекта – в стремлении депутатов насолить Президенту, уменьшить степень его влияния на Правительство. В старом, правительственном варианте денежное содержание членов Правительства устанавливал именно Президент. В азарте борьбы коммунистам в очередной раз отказал элементарный здравый смысл.

И уж совсем смешно выглядит попытка ущемить полномочия Президента путем замалчивания в статье 21 законопроекта положения статьи 114 Конституции, в соответствии с которым Правительство вправе осуществлять иные полномочия, возложенные на него Указами Президента России.

Но основной удар по Президенту заложен в главе 5 «Отношение Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации». Очевидно, что вся эта глава, статьи которой в основном повторяют положения Конституции, включена только ради протаскивания второго абзаца статьи 35:

«Стойкая неспособность Президента Российской Федерации осуществлять свои полномочия устанавливается заключением Конституционного Суда по представлению государственной медицинской комиссии, назначенной в соответствии с федеральным законом, а в

экстренных случаях - назначенной постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.»

Вот оно - любимое еще с времен Съезда народных депутатов и ВС РСФСР детище коммунистов. Здесь чувствуется уверенная мозолистая рука «мастера законодательной интриги» Анатолия Лукьянова. Внешне все благопристойно: и федеральный закон о государственной медицинской комиссии, и заключение КС, и - в экстренных случаях - постановление Думы, хотя все перечисленное находится за рамками действующей Конституции. Но цель у коммунистов по-прежнему оправдывает любые средства.

Теперь ясно, почему компромиссный вариант был неприемлем для депутатов-коммунистов. Но какую роль играли в новом авторском коллективе демократы Елена Мизулина и Владимир Рыжков, мы поймем, когда узнаем результаты голосования фракций «Яблоко» и НДР по законопроекту. Хотя, на мой взгляд, депутат действительно демократических убеждений не подписался бы под законопроектом в его нынешней редакции.

Можно предположить, что коммунистическое большинство VI Думы добьется принятия законопроекта. Но будем надеяться, что дальше Охотного ряда пресловутый закон в его нынешнем виде не пройдет.

июнь 1996, «Демократический выбор»

КПД ПРОКОММУНИСТИЧЕСКОЙ ДУМЫ МЕНЬШЕ, ЧЕМ У ПАРОВОЗА

Коэффициент полезного действия (КПД) - характеристика эффективности системы; определяется отношением полезно использованной энергии к суммарному количеству энергии, переданному системе. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1985.

Для того, чтобы оценить эффективность и качество законодательной работы шестой Государственной Думы воспользуемся официальными

данными аналитического управления Государственной Думы, приведенными в Информационно-аналитическом бюллетене №6(15).

КПД законодательной работы Думы может быть оценен как отношение числа подписанных Президентом федеральных законов к числу вопросов, принятых к рассмотрению на пленарных заседаниях. За шесть месяцев работы Думы Президентом подписаны 76 федеральных законов, а на пленарных заседаниях были приняты к рассмотрению 935 вопросов (без учета 139 депутатских запросов, которые утверждаются сразу при рассмотрении повестки дня).

Таким образом, КПД законодательной работы Думы составляет 8.1% в то время, как КПД современного паровоза - 9,3%.

Качество законодательной работы Думы может быть оценено коэффициентом возврата, представляющим отношение числа федеральных законов, отклоненных Советом Федерации или Президентом к числу законов, принятых в целом Думой и рассмотренных последовательно Советом Федерации и Президентом. По данным того же источника на сегодняшний день Президентом и(или) Советом Федерации рассмотрено 114 законов и из них отклонено 38 (16 - Советом Федерации, 22 - Президентом).

Таким образом, коэффициент возврата составляет 33,3%, т.е. одна треть законов, принятых Думой, непригодна для использования и подлежит возврату.

В чем же причины такой низкой эффективности и качества законодательной работы Думы?

Обратимся опять к данным аналитического управления. За рассматриваемый период времени Дума приняла в целом 145 федеральных законов и 67 проектов федеральных законов (64 - в первом чтении, 3 - во втором чтении), но при этом одновременно приняла 103 постановления организационного характера, а также 99 постановлений, заявлений и обращений, которые даже по признанию аналитического управления Думы не имеют обязательной силы. Из этих 414 решений, составляющих всего

44,3% от числа вопросов, принятых к рассмотрению на пленарных заседаниях, только чуть больше половины относятся к законодательной работе. При этом даже с учетом незавершенной работы над рядом законопроектов КПД Думы составляет всего 22,7%, что соответствует КПД паровой машины. Остальное ушло в гудок.

Данные по распределению использования времени пленарных заседаний еще более разительные. Так 13,1% времени пленарных заседаний занимает процедура формирования повестки дня, а из оставшегося времени только 42,2% используется для законодательной работы, т.е. в среднем на одном пленарном заседании для работы над законами используется всего 2 часа.

Кто же несет ответственность за такую неудовлетворительную работу Думы? Естественно, руководство Думы, а также фракции и депутатские группы, образующие парламентское большинство.

Руководство Дума составляют Председатель, 6 его заместителей и 28 председателей комитетов и Мандатной комиссии. Из этих 35 руководителей большинство (18 человек) являются представителями фракции КПрФ и союзных ей аграрной депутатской группы и группы "Народовластие". В руководство Думы входят также 5 представителей фракции ЛДПР. Эти же политические силы, имеющие по данным того же источника показатель межфракционного партнерства от 50,4 между ЛДПР и КПрФ до 98,6 между АДГ и КПрФ, и составляют парламентское большинство.

Таким образом, в очередной раз подтверждается уже бесспорная истина - под руководством коммунистов и их союзников никакая созидательная работа не может выполняться эффективно и качественно и при таком руководстве КПД всегда будет меньше, чем у паровоза.

август 1996, «Демократический выбор»

ОСЕНЬ. ДЕПУТАТЫ ПРИЛЕТЕЛИ И ... ЭКСПРОПРИИРОВАЛИ ОРТ

Наступила осень. Депутатам Государственной Думы после блаженного летнего отдыха пора за работу. Дел - непочатый край. На разных стадиях рассмотрения уже ждут своего часа 508 проектов законов. А сколько новых оригинальных законодательных мыслей зародилось в отдохнувших головах депутатов! Да и Президент с Правительством не дремлют. Только Правительство предлагает в приоритетном порядке рассмотреть на осенней сессии 37 законопроектов и готовится внести еще 29.

Но наши депутаты - люди ответственные, государственные. Любую работу сначала планируют. Вот и потратили они половину первого своего заседания на выяснение того, что важнее и нужнее. Говорили много, горячо, убедительно. Эта фракция - в первую очередь за государственность, эта - за безопасность, а эта - за наведение порядка, депутат такой - за легкую промышленность, а депутат сякой - за сельское хозяйство. Чуть не поссорились, но обошлось. Зато сколько пиццы дали репортерам, снующим по коридорам Государственной Думы в поисках темы.

Но план родился. Аж на целых четыре заседания октября. И включил этот план 88 законопроектов, из которых 53 первоочередных. Для его выполнения темпы нужны стахановские, рассматривать по 22 закона за одно заседание.

С планами у нас всегда все было в порядке. Но вот с их выполнением... Уже два из четырех заседания прошло, а план и ныне там. Куда же уходит дорогое для налогоплательщика депутатское время?

После бурных дебатов по планам оставшуюся часть первого заседания депутаты потратили на разбирательство с птичьим базаром. Почему это птицы, разные там лебеди да кулики, на юг летают. Кто разрешил? А правильно и туда ли летят? Уж мы их научим как надо!

Опомнитесь, дорогие наши, осень на дворе. А осенью птицы всегда в теплые края устремляются. Закон природы. Но что депутатам законы

природы - они сами законодатели. Так пока с птицами и не разобрались - отложили. Опять целое заседание разбираться будут.

На втором заседании и того пуще. Почувствовали наши депутаты что-то неладно. Не идет работа. Кто виноват? Ну, это известно - шелкоперы разные, газетчики да телевизионщики. Не так про нас пишут, не так нас любимых народу показывают.

Была, правда, робкая попытка серьезно подойти к проблеме СМИ, разобраться с финансовой стороной дела. Даже проект постановления о неудовлетворительном финансировании средств массовой информации на рассмотрение вынесли.

А ситуация действительно не простая. Бюджетные заявки Федеральной службы по телевидению и радиовещанию и Государственного комитета по печати удовлетворяются не более чем на 50%, задолженность федерального бюджета СМИ еще за 1995 год составляет 149 млрд. рублей. По состоянию на 23 сентября 1996 года периодическая печать и издательства профинансированы всего на 15%, телевидение и радиовещание - на 27%. С апреля 1996 года практически прекращено финансирование расходов государственных (читай - в первую очередь региональных) телерадиокомпаний на оплату услуг связи.

Были в представленном проекте постановления и разумные предложения по выходу из сложившейся ситуации. Но это важно для нас, зрителей и читателей. А для них - народных избранников важно другое. И это постановление они провалили.

Зато 233 голосами приняли в первом чтении постановление "О преобразовании закрытого акционерного общества "Общественное российское телевидение" в государственную телевизионную компанию". Почему приняли? Это понятно.

Вот лишь одна цитата из этого постановления «Более того, нередко в передачах ЗАО ОРТВ и Всероссийской государственной телерадиокомпании (причем, в этом постановлении ВГТРК? Может чтобы напугать?) фактически

проводится политика поддержки одной ветви государственной власти - исполнительной. Обществу внушается мысль, что парламент Российской Федерации не занимается своими прямыми обязанностями и депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в основном думают о своем благе и тому подобное.»

Каким же образом хотят наши избранники урегулировать свои взаимоотношения с телерадиокомпанией ОРТ? Очень просто, по-большевистски. Экспроприировать - и точка!

Правда, сообразили депутаты, что по действующей Конституции сделать это они сами не могут, да и уже 51% процент акций компании принадлежит Правительству. Поэтому решили перехитрить сами себя и постановили предложить Президенту и Правительству рассмотреть вопрос о преобразовании ЗАО ОРТВ в государственную телевизионную компанию. От этого постановление стало совсем бессмысленным и абсурдным.

Кроме того, депутаты от КПРФ предложили внести свою любимую поправку о введении цензуры на телевидении в форме советов телерадиокомпаний из представителей всех ветвей государственной власти, политических и общественных объединений.

В результате большая часть второго заседания осенней сессии ушла на то, что породить юридически несостоятельное по сути и по содержанию, ни кому ненужное и ничего незначащее постановление.

После первых двух заседаний стало очевидным, что ни какие планы законодательной работы не выполняются и выполняться не будут. И обижаться за то, что КПД Думы меньше, чем у паровоза, депутаты должны не на телевидение, радио и газеты, а на себя. Ведь по другому и быть не может, если весь пар уходит в гудок.

октябрь 1996, «Демократический выбор»

КТО МЕШАЕТ РАБОТАТЬ ПРЕЗИДЕНТУ И ПРАВИТЕЛЬСТВУ

О том, что нынешний состав Государственной Думы не хочет или не может выполнять свою основную законодательную работу, написано и сказано достаточно много и убедительно. Однако думские коммунисты и националисты это категорически отрицают и даже пытаются лицемерно свалить вину за низкую эффективность своей законодательной работы на демократических депутатов.

Однако обратимся к фактам, например, приведенным в информации первого заместителя Председателя Государственной Думы А.Н.Шохина о ходе реализации примерной программы законопроектной работы в период весенней сессии 1997 года (январь - март). По этим данным за три месяца работы Дума приняла всего 73 федеральных закона, из которых 16 рассмотрено повторно, а еще 20 принято по вопросам ратификации. Таким образом, вклад Думы в развитие российского законодательства за этот период составил всего 37 законодательных акта. Если еще учесть, что по имеющейся статистике не менее одной третьей из этих актов будет отклонено или Советом Федерации, или Президентом, то КПД законодательной работы Думы по-прежнему существенно ниже, чем у паровоза.

И это не говоря о содержательной стороне законотворчества нынешней Думы. По информации того же источника не рассмотрены и не намечаются к рассмотрению такие законодательные акты первостепенной важности, как Уголовно-исполнительный кодекс, законы “О судебных приставах”, “Об исполнительном производстве”, принятые в первом чтении еще в июле 1995 года предыдущим составом Думой, а также закон “О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам”. Даже еще не представлены на рассмотрение такие законопроекты, как “Об ипотеке”, “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях”, “Об альтернативной службе”, разработанные при участии депутатов фракцией «Выбор России»

Г.Задонского, В.Головлева, Г.Томчина, С.Юшенкова, Ю.Рыбакова и других в пятой Государственной Думе и принятые ее в первом чтении.

Так что, все истерические крики национал-коммунистического большинства Думы, о том, что именно они являются истинными патриотами, защитниками законности и интересов простых людей, а также непримиримыми борцами с коррупцией - откровенная ложь. Приведенные факты неопровержимо доказывают, что именно национал-коммунистическое большинство Думы всячески препятствует скорейшему принятию законодательных актов, которые должны обеспечить правовую основу для эффективного искоренения всех негативных явлений в социальной и экономической сферах жизни сегодняшней России.

Еще более разительные факты, свидетельствующие об откровенном саботаже национал-коммунистического большинства усилий Президента и Правительства, приведены в информации А.Н.Шохина о ходе рассмотрения Государственной Думой проектов правовых актов, внесенных Президентом и Правительством Российской Федерации по экономическому блоку проблем. По этой информации сегодня в Государственной Думе находится на рассмотрении 31 законопроект, касающийся вопросов налоговой и бюджетной политики, подавляющее большинство которых внесены еще в 1995 и 1996 годах. Среди них такие основополагающие законодательные акты, как Налоговый кодекс, законопроекты “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Российской Федерации”, “О лицензировании отдельных видов деятельности” и другие. На сегодняшний день из 31 законопроекта только один “О свободных экономических зонах” - во втором чтении (еще в 1995 году предыдущим составом Думы).

Какие еще более убедительные аргументы нужны для того, чтобы доказать очевидное - именно коммунисты и их союзники в Государственной Думе, саботируют законодательный процесс и действуя по принципу «чем хуже, тем лучше», умышлено мешают целенаправленной работе Президента и Правительства по выводу России из социально-экономического кризиса.

ГОСДУМА ВВОДИТ ЦЕНЗУРУ

Уважаемые телезрители! Скоро, очень скоро вы увидите совсем другую Государственную Думу. Больше депутаты не будут на заседаниях ковырять в носу, зевать, читать газеты, рассказывать друг другу анекдоты и, тем более, бегать при голосовании по залу, работая по-коммунистически «за себя и за того парня», а также выяснять отношения по средствам хамских выходок и рукоприкладства. Этого безобразия больше не будет. Но не потому, что депутаты решили исправиться, начать прилежно работать и элементарно соблюдать нормы приличия, а потому, уважаемые телезрители, что вам этого больше никто не сможет показать.

Наши избранники давно и серьезно обеспокоены тем, как они выглядят на телеэкранах. Борьба с дерзкими и непослушными телерадиокомпаниями отнимает все больше и больше драгоценного депутатского времени и сил, но не приносит желаемого результата. Сколько времени потрачено на принятие бесчисленных постановлений о кознях СМИ, даже аккредитации незаконно пытались лишать. Наконец, благодаря председателю Комитета по информационной политике и связи О.А.Финько, додумались вместо многострадальной и действительно необходимой комиссии по депутатской этике создать комиссию по содействию защиты чести и достоинства депутатов Государственной Думы «в случаях распространения средствами массовой информации сведений, порочащих их честь и достоинство».

И с собственным парламентским телевидением вот уже сколько времени ничего не получается. Чего только ни испробовали. Недавно опять очередное постановление приняли «О развитии системы государственного телевидения и радиовещания и об освещении деятельности Федерального Собрания - парламента Российской Федерации Всероссийской государственной телерадиовещательной компанией». В этом постановлении все, что касается сути вопроса - развития государственного

телерадиовещания – решено только принять к сведению, а в основном речь идет о своем любимом. Тут и внесение в лицензию ВГРТК государственного заказа на предоставление еженедельно 105 минут лучшего эфирного времени для передач парламентского телевидения, и создание очередной депутатской комиссии по освещению деятельности, и поручение собственной пресс-службе до 20 апреля подготовить работу этого самого парламентского телевидения.

Но вот, благодаря все тому же изобретательному Финько, найдено простое и эффективное решение и уже подготовлено на первый взгляд невинное постановление «О порядке организации работы журналистов теле- и радиокompаний во время проведения пленарных заседаний Государственной Думы». Смысл задуманного в том, чтобы убрать журналистов вместе с их телекамерами и микрофонами с балконов в зале заседания, посадить в специально отведенные помещения и давать им пользоваться только предоставляемым телерадиослужбой Думы видеосигналом из зала заседаний,. Согласитесь – изящно!

Формально никакой цензуры, но фактически журналисты - а, следовательно, и мы с вами - увидим и услышим только то, что предоставят сотрудники телерадиослужбы Думы, полностью зависящие от ее руководства. При этом такая цензура на техническом уровне потребует дополнительных затрат на специальное оборудование и увеличение штатной численности телерадиослужбы, что уже и предусмотрено в постановлении. Но цель оправдывает средства, тем более если эти средства не из своего кармана, а из кармана налогоплательщиков.

Так что, народные избранники вопреки распространяемому «зловредными» журналистами мнению о их профнепригодности, умеют находить оригинальные решения.

апрель 1997, «Демократический выбор»

ГОСДУМА БОРИТСЯ ЗА ВОЗРОЖДЕНИЕ ТРАДИЦИЙ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Не зря товарищ Зюганов на митинге 1 мая призывал своих сторонников защищать Государственную Думу как оплот коммунистической оппозиции. Кто же еще, кроме национал-коммунистического большинства Думы, способен так настойчиво бороться если не за непосредственное возрождение советской власти, как этого требует неистовый товарищ Анпилов, то хотя бы за возрождение советских традиций.

По советским традициям основная работа коммунистических советов заключалась не в законотворчестве, а в своевременном принятии постановлений, мобилизующих трудовые массы на начало весеннего сева, осенней уборки урожая, подготовки к зиме, а также в присвоении выдающимся деятелям коммунистической партии и советского государства почетных званий, грамот, различных наград и установлении этим деятелям персональных льгот и пенсий. Сегодняшняя Дума под чутким руководством коммунистов и их союзников успешно продолжает эти «славные» традиции.

О бездарной законодательной работе Думы написано и сказано достаточно много. Приведем лишь некоторые данные. С начала 1997 года Думой принято всего 66 законов, на 40 (60,6%) из которых Президента вынужден был наложить вето, и одновременно 58 постановлений, не имеющих юридической силы. Видимо из-за увлечения постановлениями и бесплодными политическими дискуссиями процент законов, которые в виду их низкого качества подпадают под президентское вето, увеличился почти в два раза по сравнению с прошлым годом.

Зато в области создания различных думских комиссий, выбивания для депутатов дополнительных льгот и присвоения почетных грамот работа идет полным ходом. Так, Комитетом по информационной политике и связи подготовлен и в апреле представлен проект постановления «О комиссии по содействию защите чести и достоинства депутатов Государственной Думы». В полномочия этой комиссии входит рассмотрение вопросов «о защите чести

и достоинства депутатов Государственной Думы в случаях распространения средствами массовой информации сведений, порочащих их честь и достоинство». Конечно, бороться с непокорными СМИ важнее и проще, чем за соблюдение депутатами общепринятых норм поведения и депутатской этики.

Находят в нынешнем депутатском корпусе широкую поддержку и бессмертные идеи депутата всех времен и народов Е.Шугаева о наследственном депутатстве и стремление выбить для себя дополнительные льготы. В проекте нового закона «О статусе члена Федерального Собрания - члена парламента Российской Федерации», разработанного большой группой депутатов Думы и членов Совета Федерации, новоявленные «члены парламента» фактически вводят звание дважды и более депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации и устанавливаются таким «героям» пенсионные льготы. Так в соответствии с п.3 статьи 28 этого законопроекта «Гражданин Российской Федерации, являющейся депутатом (членом) Совета Федерации, Государственной Думы два и более созывов, имеет право с его согласия на получение пенсии по достижении возраста: женщинами - 53 лет, мужчинами - 58, в размере 100 процентов ежемесячного денежного вознаграждения депутата Государственной Думы на день оформления пенсии, выплачиваемой и индексируемой в тех же размерах, в которой осуществляется индексация денежного вознаграждения соответственно члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы». А сколько еще дополнительных льгот предусматривает этот славный закон! Тут и право фактически на вторую зарплату для членов Совета Федерации, и право безостановочного проезда на красный свет депутатского автотранспорта и многое другое.

Но наиболее рьяно взялись в нынешнем году депутата за возрождение советской традиции награждения почетными грамотами. Еще в прошлом году Дума приняла Положение о Почетной грамоте Государственной Думы, но процесс шел вяло. И вот в апреле нынешнего года начался настоящий бум.

На рассмотрение Совета Думы поступило сразу более десятка представлений на награждение этой самой грамотой. И все в лучших традициях недавнего коммунистического прошлого. Начали, конечно, с себя. Тут и известный коммунист - держатель казино В.В.Семаго за «большую работу по контролю за соблюдением норм Регламента Думы», и депутата от НДР Г.К.Волков в связи с его 50-летием, сумевший «за короткий промежуток времени войти в курс дела в области связи, в чем большую помощь ему оказали поездки по стране вплоть до Камчатки и за рубеж». И, конечно, представитель национальных республик первый заместитель Председателя Эл Курултая Республики Алтай Д.И.Табаев, проявивший себя «за годы работы в правоохранительных, партийных и советских органах как добросовестный, честный, принципиальный работник, грамотный юрист, умелый организатор», и известный свиновод профессор, доктор, академик И.И.Гудилин из Новосибирска, разработавший «теоретические основы и практические приемы создания, совершенствования и использования высокопродуктивных пород свиней в Сибири, включая создание скороспелой мясной породы свиней новосибирской селекции и универсального заводского типа в кемеровской породе». Не забыты и отечественные производители. На награждение Почетной грамотой Ярославской Государственной Думой представлено Открытое акционерное общество «Русьхлеб» «за большой вклад в обеспечение прав и свобод граждан Российской Федерации, укрепление демократии и местного самоуправления, формирование и реализацию социальной и экономической политики Российской Федерации».

Так что, неистовый товарищ Анпилов, зря вы упрекаете товарища Зюганова с сотоварищами. Борются они за советскую власть, активно и последовательно борются.

Но нужно ли России возрождение традиций советской власти? Нужна ли ее гражданам такая работа Государственной Думы?

май 1997, «Демократический выбор»

НУЖНА ЛИ СЕГОДНЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА

*(Выступление на конференции Политического консультативного совета
«Пять лет российской Конституции»)*

Здесь возникают вопросы: нужна ли конституционная реформа, и каковы пути конституционной реформ? Прежде чем понять, нужна она или не нужна, давайте рассмотрим состояние конституционного поля, в котором мы реально находимся.

Во-первых, много идет споров о том, какое у нас государство: президентское, парламентское или какое-то иное? Если вы будете внимательно читать Конституцию, то придете к выводу, что у нас президентско-парламентская республика.

Роль парламента, роль Государственной Думы сегодня очень многими до конца не понимается, а на самом деле именно этот орган оказывает решающее влияние на развитие ситуации в стране. Первый миф, который сегодня существует по поводу Конституции – это то, что все решает Президента, а парламент у нас бедный и несчастный, и ничего не может сделать. Этот миф существует в сознании людей, и развенчать его сегодня очень важно для того, чтобы понять нужна или не нужна конституционная реформа, чтобы мы могли совершенно четко понять все вопросы, связанные с Государственной Думой.

Элементарный вопрос, который никто никогда не слышит. Кто в нашей стране принимает бюджет – ключ к экономической политике? Принимает Федеральное Собрание. Это лишь один пример, и таких примеров много.

Следующий вопрос. Все ли, что заложено в Конституции, сегодня используется в реальной жизни? Ответ однозначен – нет. Больше половины того, что предусмотрено Конституцией, сегодня не реализуется. Об этом очень точно говорил сегодня ректор Московской юридической академии Кутафин.

Я вспоминаю знаменитое Конституционное совещание. В его работе была допущена одна принципиальная ошибка, связанная с переходными

положениями – первая Государственная Дума избирается на два года. Замысел, к сожалению нереализованный, заключался в том, что за два года предполагалось сформировать законодательство, включая избирательное, которое определило бы построение гражданского общества в России.

Эта ошибка сегодня очень дорого обходится. Мы были достаточно романтичны и считали, что приходит новый парламент, и все в нем понимают, что нужно делать в первую очередь – разработать сначала механизмы гражданского общества – и дальше все пойдет более или менее нормально. А поскольку эти механизмы не созданы, многие сегодня хотят провести конституционную реформу. Именно потому, что нет гражданского общества, пытаются изменить конституционный механизм.

Я не говорю о тех людях, о тех политических силах, которые настроены оппозиционно. Я говорю о демократических силах, которые действуют осознанно. Вместо того, чтобы работать и решать задачи в существующих сегодня рамках, пытаются придумать новый механизм. Знаете, всегда легче, если что-то не получается, выбросить инструмент и взять новый – вдруг лучше получится? Нет, лучше не получится.

Жизнь показывает, что, не используя максимально механизм действующей Конституции, решить проблему реформ практически невозможно. Мы все время будем утыкаться в тупик. Я считаю, что конституционную реформу нельзя проводить до тех пор, пока для нее не созреют условия. Конституционная реформа возможна только в устоявшемся гражданском обществе. У нас его сегодня нет. Поэтому любые попытки созвать сейчас Конституционное Собрание, принять поправки к Конституции обречены на провал по одной простой причине: этот механизм будет использоваться теми или иными политическими силами в своих целях и больше ни для чего.

Вдумайтесь в текст статьи 135 Конституции: «Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием». Значит, в Конституции заложено, что

представители законодательной власти не имеют права принимать участие в пересмотре статей 1, 2 и 9 глав. Вот на это многие не обращают внимание.

А что пытаются сделать с Конституционным Собранием? Пытаются обеспечить в нем преобладание представителей законодательной власти, которые по Конституции не имеют на это права. Вот вам пример того, как конституционная реформа превращается в политическую игру.

И следующий вопрос. Конституция не случайно развела две вещи: поправки, связанные с главами 1, 2 и 9 и все остальные поправки. Это принципиальная вещь в Конституции, но все делают вид, что этого не замечают.

Не могут уважаемые депутаты Государственной Думы решить вопрос о том, как договорится с Президентом и Правительством о внесении необходимых конституционных поправок. Они начинают говорить о Конституционном Собрании. Это просто попытка обмануть людей, которые не знают Конституцию. К сожалению, мы часто сталкиваемся с тем, что у нас не только большинство граждан, но и большинство руководителей исполнительной власти не читают Конституцию и законы, просто их не знают.

И еще один вопрос, важный для понимания необходимости конституционной реформы. Каждый второй законопроект, который готовится в Государственной Думе, нарушает Конституцию. Причем на это указывает Правовое управление самой Государственной Думы. В его заключениях по каждому второму или третьему законопроекту написано: нарушен пункт Конституции такой-то, нарушен пункт Конституции такой.

На мой взгляд, надо вводить конституционную экспертизу, в первую очередь для федеральных законов. Эта проблема может быть решена поручением Конституционному Суду. Хотя это для него лишняя обязанность, и он должен рассматривать только споры, связанные с действием законов, вступивших в силу. Но если, в принципе, появится экспертное заключение Конституционного Суда о том, что проект закона

противоречит Конституции, то такой проект должен просто сниматься с дальнейшего рассмотрения.

Тогда, поверьте, 80 процентов той бесполезной работы, которую делает Государственная Дума, просто будет прекращена. Перестанут тратиться деньги налогоплательщиков на бессмысленную работу. Я сейчас не знаю точных цифр, но по второму году работы Государственной Думы помню, что КПД выхода законодательных проектов из Думы составлял 7,4 процента, меньше, чем у паровоза. Поскольку законодатели сами не соблюдают Конституцию, надо, мне кажется, сделать три вещи.

Во-первых, понять, что конституционная реформа будет возможна тогда, когда общество структурируется и каждая структура будет понимать, какие интересы она отстаивает. И политические партии, и профсоюзы, и так далее.

Во-вторых, понять, что шум, который идет сегодня вокруг Конституционного Собрания – это чисто политическая игра, нарушающая Конституцию.

И, в-третьих, законодатель должен понять, что он подает дурной пример остальным, готовя проекты федеральных законов, нарушающих Конституцию

декабрь 1998, сборник ПКС

ЛУКАВАЯ АРИФМЕТИКА

Статья Ларисы Каллиома «Сколько стоит депутат (Городская дума обходится москвичам в сущие копейки)» в уважаемой газете «Известия» от 10 июля сд, на мой взгляд, - это очередной пример, мягко говоря, непрофессиональной политической журналистики.

Основной сюжет статьи – бюджет Московской Думы. Читателю, действительно, интересно узнать, что зарплата московского депутата составляет 6000 рублей, что каждый депутат может пользоваться мобильным телефоном – 400 минут в месяц (на самом деле не бесплатно, и

стоит это около 4000 рублей). Что избранник москвичей может перемещаться по городу в персональной «Волге» (еще не менее 15000 рублей в месяц) со спецсигналом, хотя «этот «зримый» элемент депутатских привилегий сами избранники не сильно жалуют». Хотелось бы еще узнать сколько стоят социальные привилегии, получаемые депутатом, помимо зарплаты, в том числе специальное медицинское и курортно-санаторное обслуживание депутата и его семьи.

Но статья не о том, что давно пора ликвидировать эти развращающие депутатов привилегии - по сути скрытую форму доплаты, в несколько раз превышающую официальную зарплату. Что депутатам надо платить только достойную зарплату, а лечиться без очереди, ездить на машине или купить хорошую путевку сегодня можно и без спецполиклиник, спецгаражей и прочих спецорганизаций. При этом и расходы налогоплательщиков на власть можно существенно уменьшить. Но статья не об этих пережитках нашего социалистического прошлого.

Так какую же основную мысль должна эта статья донести до читателя? Не мудрствуя лукаво и примитивно использовав принцип Штирлица «запоминается последняя фраза», журналистка вложила свою основную мысль именно в заключительное предложение - «рядовому налогоплательщику законодатели обходятся не дороже 70 копеек в месяц». Вот оказывается в чем суть. Запомни, рядовой налогоплательщик: московские законодатели стоят тебе «сущие копейки».

Надеюсь, что теперь всем ясно, для кого и для чего написан эта статья. Не ясно? Тогда, давайте, займемся арифметикой.

Годовой бюджет Московской Думы – 122 миллиона рублей, в году – 12 месяцев, в Москве – около 8 миллионов налогоплательщиков. Следовательно, если считать непредвзято, то рядовому налогоплательщику московские законодатели обходятся ни как не меньше 1 рубля 20 копеек в месяц. Но в этом результате нет того желанного привкуса «сущих копеек», который так необходим для эффектного выполнения поставленной задачи.

Лукавая арифметика статьи Ларисы Каллиома заключается и в другом. Истинная цена, как известно, познается в сравнении. Так бюджет Московской Думы составляет более половины от годового бюджета Правительства России (202 миллиона рублей). Следовательно, используя даже специфическую методику автора статьи с учетом количества налогоплательщиков в России не трудно подсчитать, что рядовому российскому налогоплательщику содержание федерального правительства обходится почти в 10 раз дешевле, чем московскому – городской Думы.

И еще один сравнительный пример. В этом году бюджет Государственной Думы составит 766 миллионов рублей, а годовая сумма расходов на обеспечение работы каждого из 450 депутатов – соответственно 1,7 миллиона рублей. Для обеспечения работы каждого из 35 московских депутатов годовая сумма расходов будет в 2 раза больше и составит почти 3,5 миллиона.

Для полноты сравнения и оценок необходимо, конечно, использовать и данные о бюджетах администрации Президента и Правительства Москвы. Но истинная цена любого органа власти определяется не арифметическими подсчетами расходов на его содержание, а тем, что он реально делает для людей и как профессионально выполняет свои государственные обязанности.

Именно эта тема должна быть основной для профессиональной политической журналистики, а не лукавая арифметика и предвзятая подача фактов в чьих бы то ни было интересах.

июль 1999, «Демократический выбор»

ДУМА ИСПОЛЬЗУЕТ ЗАКОН КАК САПЕРНУЮ ЛОПАТУ

Проведенный Центром законодательной и парламентской работы анализ изменений и дополнений, внесенных за последнее время в российское экономическое законодательство, показывает, что под аккомпанемент всеобщих рассуждений о необходимости скорейшей налоговой реформы для поддержки отечественного производителя, такая реформа, но совершенно в

других интересах, уже осуществляется. Реформа идет скрытно, и в ней заинтересованы одновременно часть государственного аппарата, приверженная номенклатурному капитализму, и левое большинство Государственной Думы, хотя и с разными целями.

Левое большинство ведет «саперные работы» по подготовке большевистской атаки на капитал в случае прорыва коммунистов к власти. Хорошо скоординированные действия коммунистов и их союзников в Думе нацелены на то, чтобы в подходящий момент абсолютно легально привлечь к ответу и уничтожить любого неугодного предпринимателя, будь то физическое или юридическое лицо. В то же время создаются неограниченные легальные возможности для защиты и укрепления позиций идеологически близких предпринимателей - попутчиков в многотрудной борьбе коммунистов за обязательное для всех счастье в их единственно верном понимании.

Цель сторонников номенклатурного капитализма иная – ускорить тихую приватизацию для себя государственной власти. Суть такой приватизации в законодательном расширении индивидуальных возможностей чиновников по легальному воздействию на каждого конкретного предпринимателя или гражданина в тех или иных личных интересах чиновника.

Методика проведения реформы проста: внедрить в экономическое законодательство максимально общие, неконкретные формулировки условий аренды и приобретения собственности, определения налогооблагаемой базы, рыночной стоимости продукции, хозяйственных правонарушений, что позволит при желании любые действия предпринимателя трактовать конкретному чиновнику как неправомерные и противозаконные со всеми вытекающими последствиями.

В качестве характерного примера можно привести Федеральный закон №141-ФЗ «О внесении дополнений в статью 2 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций». Этот закон предоставил чиновникам

возможность назначать рыночную цену продукции, работы или услуги, продаваемых по себестоимости и ниже, используя по своему усмотрению либо официальные источники информации о рыночных ценах и биржевые котировки, либо информационную базу органов государственной власти или местного самоуправления, либо информацию, предоставляемую самим налогоплательщиком. Естественно, чиновник в каждом конкретном случае при определении рыночной цены для налоговых отчислений выберет тот источник, который окажется ему по той или иной причине наиболее выгоден.

Другим примером является Указ Президента № 854 «Об индексации ставки земельного налога». Этот указ предоставил возможность взимать земельный налог в удвоенном размере за земельные участки, не используемые или используемые не по целевому назначению. При этом право определять характер использования каждого конкретного участка фактически предоставляется все тому же чиновнику, который на вполне законных основаниях сможет им воспользоваться в своих интересах.

Таким образом, депутаты новой Государственной Думы, которых нам предстоит избрать в декабре 1999 года, должны будут изъять законодательную саперную лопату у коммунистических экспроприаторов и приватизаторов государственной власти и срочно навести порядок в экономическом законодательстве, чтобы оно не душило, а, наоборот, помогало отечественному производителю твердо встать на ноги.

июль 1999, «Демократический выбор»

ПРИШЛО ВРЕМЯ ПРОФЕССИОНАЛОВ...

Пришло время, и наша необъятная страна опять окунулась в бурлящую стихию предвыборной гонки. К избирателям выходят известные, мало известные и совсем незнакомые люди, цель которых – получить мандат депутата Государственной Думы. Для завоевания голосов избирателей используются самые различные методы агитации и пропаганды. Простые россияне в очередной раз должны сделать свой выбор, прямо скажем, очень

сложный, поскольку от него будет зависеть, то, какие законы появятся в России в течение последующих четырех лет. Фактически, вопрос «за кого голосовать?» в настоящее время и в нашей стране приобретает смысл знаменитого гамлетовского «быть или не быть?».

Какой быть России, сможет ли она продвинуться дальше по пути демократических реформ, приблизиться по уровню жизни населения к стандартам развитых западных государств, или же мы получим законодательный орган, который не будет способен создавать необходимые обществу законы, приведет к ухудшению ситуации в стране? Все это решится в день выборов – 19 декабря. И пока еще остается время, пока избирательные урны не опечатаны, мне хотелось бы проанализировать некоторые примеры того, как кандидаты в депутаты воздействуют на людей, чем пытаются их привлечь.

На самом деле, вся проблема упирается в то, какие люди должны становиться депутатами. На мой взгляд, в Государственной Думе должны работать профессионалы, которые способны вести именно законотворческую деятельность. Мой опыт подсказывает, что таких людей достаточно мало, но они существуют. И по стилю ведения предвыборной работы с избирателями можно судить о том, зачем тот или иной человек, политик стремится занять депутатское кресло.

К сожалению, очень многие приходят в депутатство для отстаивания либо личных, либо групповых интересов. Им нет дела до нужд простого россиянина. Как правило, подобные кандидаты идут под лозунгом типа: «Дадим всем достойную жизнь!». На самом деле, подобные люди покупают красивыми лозунгами потенциальных избирателей, а потом, как принято сейчас говорить, просто кидают их.

Делая свой выбор, российский избиратель должен четко понять одну простую истину – в Государственной Думе должны работать люди, которые умеют создавать законы, обладающие для этого необходимым опытом. Без этого наше общество никогда не сможет решить одну из основных задач –

привести работу исполнительной власти в четко поставленные законодательные рамки.

Необходимо добиться того, чтобы исполнительная власть работала в интересах простых людей. Если законодательно постепенно прописывать ее функции, то эту систему можно повернуть лицом к человеку. Задача двойная: у чиновника есть право подписи и владения информацией. Открыв систему, можно выбить у чиновников из-под ног почву для коррупции. Это конечно, лишь один из примеров законодательных «дыр». Поэтому, для того, чтобы законы были качественными, в Государственную Думу должны быть избраны профессионалы.

Однако избиратель может спросить, а как определить, кто является профессионалом, а кто нет? Попытаюсь в какой-то мере ответить на данный вопрос. Возьмем, например, одно из европейских государств, скажем, Англию – страну, где существует самый старый парламент в мире. В настоящее время очень сложно, да и фактически невозможно, встретить обвинения в СМИ по поводу непрофессиональной работы представителей британской палаты общин (аналог нашей Государственной Думы). Соответственно, можно сделать вывод, что этот этап, когда в парламент попадают случайные люди, Англия уже миновала. Фактически все депутаты палаты общин являются членами той или иной партии. В основном – это люди, которые прошли очень хорошую партийную школу, имеющие большой стаж политической работы. Это очень важный момент.

Поэтому становится очевидно, почему британские парламентарии умеют эффективно работать. Они вырастают в определенной партийной среде, у них есть определенные политические взгляды, они знают проблемы общества и видят пути их решения. Когда такие люди приходят во власть, например в парламент, они знают что и как делать. У них не уходит, как часто бывает с российскими депутатами, больше полугода на то, чтобы понять, что такое законопроект, как его написать, согласовать с Советом

Федерации, правительством, президентской администрацией, чтобы он не остался навсегда никому не нужной законодательной инициативой.

Я не берусь утверждать, что мой ответ может помочь избирателям во всех случаях сделать правильный выбор. Но эта одна из подсказок, которыми люди смогут воспользоваться при определении своего кандидата.

декабрь 1999, «Профиль»

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ДЕПУТАТСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Законы – слишком серьезная вещь, чтобы ее доверять юристам.

Жан-Луи Бергель,

Президент Международной

ассоциации методологии права

Введение

В правовом демократическом государстве основополагающим инструментом государственного управления и одновременно важнейшим средством политического управления является законодательство.

Законодательство, как система взаимосвязанных законов¹, является продуктом законодательной деятельности, сочетающей в себе науку и искусство. Творческое начало законодательной деятельности подчеркивается часто используемым для обозначения этого вида деятельности синонимом «законотворческая деятельность» или «законотворчество». С начала 90-х годов для обозначения науки законотворчества или точнее науки о законодательной деятельности используется термин «законоведение», впервые введенный во французском языке профессором Л.Витгенсом.²

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995. – с.6

² См.: Мадер Луизус Законодательная процедура и качество законодательства //Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9-11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

Законоведение, как наука, находится в начальной стадии становления и занимается проблемами формализованного выражения через правовые нормы определенного нормативного содержания, рассматривая в качестве своей основной задачи улучшение качества законодательной продукции.¹

Ключевая проблема законодательной деятельности не только в России, но и во всех без исключения государствах – качество законов. Именно качество законов должно стать основным критерием оценки эффективности законодательной деятельности, реализуемой в рамках законодательного процесса.

В соответствии с современными представлениями «законодательный процесс – это регламентированный Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами процесс подготовки и внесения законопроекта в законодательный орган, его рассмотрения, принятия, опубликования и вступления в силу принятого закона»².

В общем случае законодательный процесс в современных государствах, строящих свою деятельность на основе принципа «разделения властей», состоит из трех основополагающих стадий: начальная (предпарламентская) стадия подготовки и внесения законопроекта; основная (парламентская) стадия рассмотрения и принятия законопроекта парламентом; заключительная (послепарламентская) стадия обнародования (промульгации) и вступления в силу принятого закона. Каждая из основополагающих стадий может включать несколько основных и дополнительных этапов, количество и содержание которых определяется принятой в данной стране регламентацией законодательного процесса.

Процессуальные аспекты совершенствования законодательной работы

Предпарламентская стадия законодательного процесса играет существенную роль в эффективности законодательной деятельности, оцениваемой по критерию качества законов. На этой стадии при разработке

¹ См.: Бергель Жан-Луи Разработка правовых норм. Там же.

² Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия. Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 1995. – с.56

законопроекта в процессе законопроектной работы определяются концептуальные основы, а, следовательно, закладывается основное содержательное и правоприменительное качество будущего закона. Возможны два направления совершенствования законодательной деятельности на этой стадии законодательного процесса.

Первое направление – это совершенствование техники законопроектной работы и процедуры разработки законопроекта.

Техника законопроектной работы может быть до определенной степени формализована и основана на достаточно общих методологических принципах и приемах. В этом смысле эффективность ее применения зависит, в основном, от профессионализма и квалификации исполнителей. Но законодательная техника не может давать универсальные рецепты, так как законодательство призвано регулировать многообразие видов, форм, объектов и субъектов общественных отношений. Именно поэтому «процесс разработки правовых норм – это, прежде всего, определенная техника и в то же время искусство»¹.

Одна из наиболее актуальных проблем законодательной деятельности на современном этапе, успешное решение которой способно обеспечить повышение эффективности законодательного регулирования и исполнимости законов – преодоление коллизии между естественным и позитивным правом.² Перевод естественного права в систему позитивного права и обеспечение максимального учета в позитивном праве естественных прав и интересов отдельной личности и общества в целом – ключевая творческая задача законопроектной работы. Корректная постановка и положительное решение такой задачи в целях законодательного регулирования конкретных общественных отношений является в значительной степени искусством и

¹ Бергель Жан-Луи Указ. соч. – с.34.

² См.: Деревнин А.А., Петрушев В.А. К новому пониманию права //Проблемы правотворчества и совершенствования законодательства. Сб. науч. тр. Иркутск: ИГЭА, 1996, Лившиц Р.З. О противоречивой двуединой природе права //Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара. Москва, Государственная Дума, 28-29 апреля 1997 года. М.: Издание Государственной Думы, 1998.

дает уже на предпарламентской стадии определенные гарантии качества будущего закона.

Разработка законотворческой методологии, методики, общих принципов и процедурных правил законодательной техники с целью повышения качества законодательного продукта на основе сравнительно-правового исследования и обобщения опыта законопроектной работы с учетом правоприменительной практики – один из основных предметов законоведения.¹

Совершенствование техники законопроектной работы – это, прежде всего, накопление знаний и позитивного опыта такой работы на основе привлечение для ее выполнения в каждом конкретном случае соответствующих профессионально подготовленных и квалифицированных специалистов, что является прерогативой субъекта права законодательной инициативы.

Естественно, законодательная техника определяет и основные процедурные правила разработки законопроекта², но конкретная процедура законопроектной работы существенно зависит от того, под эгидой какого субъекта права законодательной инициативы выполняется такая работа.

С точки зрения потенциальных возможностей организации и ресурсного обеспечения законопроектной работы субъекты права законодательной инициативы являются существенно неравнозначными. Коллективные субъекты, к которым относятся Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Совет Федерации и законодательные (представительные) органы субъектов РФ, имеют возможность использовать для проведения законопроектной работы собственные организационные структуры (аппараты), включающие правовые

¹ См.: Материалы первого конгресса Европейской ассоциации содействия законодательству. Льеж (Бельгия), 9-11 сентября 1993 г. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

² См.: Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законодательства Российской Федерации. Труды 53. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, 1993.

и юридические службы, привлекать необходимых высококвалифицированных специалистов и экспертов, профессионально-специализированные экспертные и юридические организации, имеют возможности бюджетного финансирования такой работы.

Аналогичными возможностями обеспечения законопроектной работы обладает и Президент РФ, формально относящийся к группе индивидуальных субъектов права законодательной инициативы, а фактически с ресурсной точки зрения – к группе коллективных субъектов.

Группу индивидуальных субъектов составляют члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Депутаты Государственной Думы обладают существенно ограниченными, в основном организационными и информационными, возможностями обеспечения своей индивидуальной законодательной деятельности, включая законопроектную работу.

Шестилетний опыт работы Федерального Собрания – парламента РФ показывает, что именно депутаты Государственной Думы являются наиболее активными, но не самыми результативными в смысле вступления в действие законов, субъектами права законодательной инициативы. Так, например, за период деятельности Государственной Думы (далее Дума) второго созыва (1996-1999гг.) именно депутатами было представлено 50% от общего количества законопроектов (3198), внесенных и принятых к рассмотрению Думой, а от общего количества законов (710), подписанных Президентом РФ, внесенные депутатами составили только 38%. При этом коэффициент результативности законотворческой деятельности депутатов (отношение количества подписанных Президентом законов к количеству внесенных законопроектов) составляет 16,9%, что почти в 3 раза ниже, чем у Правительства РФ (46,6%).

Приведенные данные, а также анализ данных по всем субъектам права законодательной инициативы за период деятельности Думы первого, второго

созыва и весенней сессии третьего созыва¹ показывают, что повышение качества законодательства может быть достигнуто путем совершенствования организации законопроектной работы субъектов права законодательной инициативы и, в первую очередь, депутатов Думы.

Второе направление – ужесточение юридически формализованных требований к качеству конечного продукта, создаваемого на предпарламентской стадии, путем расширения и правового закрепления, возможно и на уровне федерального закона, набора требований к содержанию и форме законопроекта, вносимого в Думу. В качестве таковых предлагаются, например, такие существенные требования к законопроекту, как его форма, новизна законодательного регулирования, настоятельная потребность возвести в законодательную норму то или иное общественное отношение, соответствие действующему законодательству, юридическая и языковая четкость в изложении норм, их относимость к той или иной отрасли законодательства, недублирование норм, уже имеющих в законодательстве, и другие.² Однако здесь имеют место существенные проблемы правового и процессуального характера. К ним относятся: правомочность фактического ужесточения условий реализации конституционного права законодательной инициативы; определение действительно значимых и однозначно юридически формализуемых требований к законопроекту, несоответствие которым может быть правомерно признано основанием для возврата законопроекта субъекту права законодательной инициативы; выбор правовой формы и уровня закрепления таких требований и другие. Но основная проблема – какое специально уполномоченное депутатское формирование правомочно и реально способно определять соответствие законопроекта указанным требованиям и принимать

¹ См.: Государственная Дума второго созыва (1996-1999). Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2. М.: Издание Государственной Думы, 1999, Государственная Дума третьего созыва в весеннюю сессию 2000 года. Информационно-аналитический бюллетень №5. М.: Издание Государственной Думы, 2000.

² См.: Надеев Р.К. Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. М.: Издание Государственной Думы, 1997.

решение, в случае несоответствия, о возвращении законопроекта внесшему его субъекту законодательной инициативы. Из практики работы Думы известно, что эффективным барьером на пути достаточно многочисленных законопроектов, изначально не имеющих перспективы вступить в силу в качестве законов, могла бы стать оценка вносимых в Думу законопроектов на предмет их соответствия положениям Конституции и кодифицированным актам законодательства. Однако, даже эта достаточно четко юридически определенная задача совершенствования законодательного процесса до сих пор не нашла своего правового и процессуального решения.

Следует отметить, что с процедурной точки зрения второе направление - это ужесточение требований «входного контроля качества» законопроектов, вносимых в Думу. Поэтому его эффективность по критерию качества законодательства определяется не только корректностью определения и юридической формализации набора требований к законопроекту, но и качеством контроля на соответствие этим требованиям, который осуществляется на этапе предварительного рассмотрения законопроекта – первом этапе парламентской стадии законодательного процесса.

Анализ работ отечественных специалистов в области законодательной деятельности позволяет сделать вывод о том, что подавляющее большинство специалистов, исходя из того, что качество законодательного продукта непосредственно зависит от процессуальных форм его создания, рассматривает в качестве основы повышения качества законодательства совершенствование регламентных процедур законодательной деятельности Думы. При этом можно выделить следующие обобщенные направления совершенствования таких процедур, предлагаемых в качестве основных:

- текущее и перспективное планирование законодательных работ;
- совершенствование регламентных процедур работы Совета Думы и профильных комитетов;
- процессуальная регламентация различных видов и форм экспертного обеспечения законодательной работы;

- совершенствование регламентации согласительных процедур с Советом Федерации и Президентом РФ;
- нормативное регулирование работы Аппарата Думы.

Следует отметить, что некоторые аспекты процессуальной регламентации законодательной деятельности, и в первую очередь Думы, предлагается закрепить на законодательном уровне, что должно способствовать повышению авторитета процессуальных норм¹.

Депутатские формирования в Государственной Думе

В большинстве работ по проблемам законодательной деятельности ключевая роль в законодательном процессе, как правило, отводится комитетам Думы, включая их аппараты. Действительно, роль системы профильных комитетов в этом процессе как организационно-технологического фактора трудно недооценить. Система комитетов позволяет распараллелить и, если можно так выразиться, профессионализировать по отраслевому признаку всю подготовительную к принятию на пленарном заседании правовых решений часть законодательной работы Думы и тем самым организовать эту часть работы более рационально и эффективно. Именно поэтому мнение комитетов во многих случаях решающим образом влияет не только на содержание, особенно на этапе второго чтения, но и в целом на судьбу законопроекта. Однако, по крайней мере не меньшее, чем профильный комитет влияние на законодательный процесс оказывает такая парламентская структура, как депутатское объединение. Место и роль депутатского объединения и механизмов его функционирования в повышении эффективности законодательного процесса и качества законов пока недостаточно изучены и требуют серьезного осмысления как с теоретической, так и с практической точек зрения.

«Законодательство (в смысле законодательного процесса²) – это не только аналитический, но главным образом и политический процесс»¹.

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995. – с.370.

² Примечание автора.

Иногда недостаточно четкое понимание этой двуединой природы законодательного процесса приводит к стремлению однозначно разграничить законодательную и политическую деятельность в парламенте и свести в этом процессе роль депутатского объединения только к роли «итогового фильтра»² или к преувеличению роли технологической парламентской структуры - профильного комитета.³ Следует также учитывать тот факт, что законодательство, как система взаимосвязанных законов, является важнейшим средством политического управления, и законодательная деятельность парламента оказывает определяющее влияние на развитие политических и социально-экономических процессов и ситуации в стране.⁴

Законодательная деятельность политического общественного объединения (партии, организации, движения), реализуемая представляющим его в парламенте депутатским объединением, является одним из основных видов политической деятельности такого объединения парламентского типа. При этом важнейшим аспектом профессионализма в работе депутатского объединения и входящих в него депутатов является умение реализовывать свои политические цели и задачи, прежде всего, в законодательном поле.

Как свидетельствует международная практика, реальное функционирование парламентского механизма основано на существовании в парламенте образуемых, как правило, политическими партиями депутатских объединений, чаще всего называемых фракциями, хотя само понимание фракций, принципы их образования и деятельности, роль и место существенно различаются.⁵ Так же, как и в большинстве парламентов мира в

¹ Мадер Луизус Указ. соч. – с.51.

² См.: Зотова З.М. Становление российской государственности // Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. М.: РАГС, 1997.

³ См.: Законодательный процесс в России: граждане и власть. Практические советы / Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А. и др.; Международный Республиканский Институт, Фонд развития парламентаризма в России. М.: «АИА – Принт», 1996.

⁴ См.: Головлев В.И., Нефедова Т.И. Государственная Дума второго созыва: роль и место в политическом переломе. М.: РИО «МОСОБЛУПРПОЛИГРАФИЗДАТА», 2000 г.

⁵ См. например: Павлов А.В. Депутатские объединения в Государственной Думе: статус, проблемы законотворческой деятельности (политологический анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. РАГС. – М.,

Думе реализуется концепция «организованного депутата»¹, в соответствии с которой депутатские объединения и их члены согласно Регламенту Государственной Думы (далее Регламент ГД) обладают целым рядом преимуществ перед так называемыми «независимыми» депутатами, не состоящими в депутатских объединениях. Это преимущество проявляется: при формировании руководящих органов и представительстве в Совете Думы и комитетах и соответственно – в процессе реализации этими органами своих полномочий; в процессе рассмотрения и обсуждения на пленарном заседании всех содержательных и процедурных вопросов; в плане организационно-технологического обеспечения парламентской деятельности с помощью аппарата депутатских объединений. Следует отметить, что при этом депутатские объединения имеют возможности, зависящие, прежде всего, от их численности, держать под контролем и оказывать определяющее влияние на законодательную работу тех или иных профильных комитетов.

В соответствии со статьями 3 и 5 Регламента ГД ее деятельность основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного обсуждения и коллективного решения вопросов, для совместной деятельности и выражения единой позиции депутаты Думы образуют фракции и депутатские группы (депутатские объединения). В соответствии со статьей 16 Регламента ГД фракция является депутатским объединением, сформированным на основе избирательного объединения, прошедшего в Думу по федеральному избирательному округу (формально политический признак), а также из депутатов Думы, избранных по одномандатным округам и пожелавших участвовать в ее работе. Депутаты

1997; Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991; Из опыта работы фракций в парламентах мира (Информационный материал) Пер. Государственная Дума Федерального Собрания РФ: Парламентская библиотека, Отдел по работе с комитетами, комиссиями, фракциями и депутатскими группами Аппарата ГД. М., 1994; Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12; Козлов А. Депутатские фракции в парламентах //Российская Федерация. – 1994. - №1; Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999; Петрова М.Г. Регулирование парламентской деятельности политических партий (российский и зарубежный опыт) //Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. М.: РАГС, 1997.

¹ Павлов А.В. Указ. соч. – с.15.

Думы, не вошедшие во фракции, вправе образовывать депутатские группы, подлежащие регистрации (акт официального признания, служащий основанием для признания соответствующих прав) при численности не менее 35 депутатов.

В соответствие с действующим избирательным законодательством фракция представляет собой объединение депутатов по политическому признаку, в то время как ни какой другой признак, кроме порога численности, для формирования депутатской группы в настоящее время на нормативно-правовом уровне не определен.¹ Основу для формирования депутатских групп составляют депутаты, избранные по одномандатным округам в качестве «независимых» кандидатов от групп избирателей. Их численность колеблется в пределах 17-28% от общего числа депутатов ГД (127 – первый созыв, 77 – второй созыв, 107 – третий созыв).²

Перечь и численный состав депутатских объединений в Думе первого, второго и третьего созывов по состоянию на июнь 1994, 1996 и 2000 годов приведен, соответственно, в таблицах 1,2,3.

Таблица 1

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Выбор России»	73	Е.Т.Гайдар
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	59	В.В.Жириновский
Фракция «Аграрная партия России»	55	М.И.Лапшин
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	45	Г.А.Зюганов

¹ Подробнее о правовом статусе депутатского объединения в ГД см.: Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999.

² Здесь и далее сведения о депутатских объединениях в ГД приводятся по: Пятая Государственная Дума. М.: Издание Государственной Думы, 1994; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва. М.: Издание Государственной Думы, 1996; Головлев В.И., Нефедова Т.И. Указ. работа; Федеральное Собрание. Совет Федерации. Государственная Дума: Справочник /Автор-составитель Г.В.Белонучкин. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1995, 2000.

Фракция «Партия российского единства и согласия»	30	С.М.Шахрай
Фракция «Яблоко»	28	Г.А.Явлинский
Фракция «Женщины России»	23	Е.Ф.Лахова
Фракция «Демократическая партия России»	15	Н.И.Травкин
Депутатская группа «Новая региональная политика»	66	В.С.Медведев
Депутатская группа «Либерально-демократический союз 12 декабря»*	35	Б.Г.Федоров
Независимые депутаты	20	

Примечание: * В дальнейшем эта группа из-за уменьшения численности до 22 депутатов потеряла право на регистрацию.

Таблица 2

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	146	Г.А.Зюганов
Фракция «Наш дом – Россия»	66	С.Г.Беляев
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	51	В.В.Жириновский
Фракция «Яблоко»	46	Г.А.Явлинский
Депутатская группа «Российские регионы»	43	В.С.Медведев
Депутатская группа «Народовластие»*	38	Н.И.Рыжков
Аграрная депутатская группа**	36	Н.М.Харитонов
Независимые депутаты***	22	

Примечание: * 6 депутатов делегировано из фракции КПРФ;

** 11 депутатов делегировано из фракции КПРФ;

*** 9 депутатов – организованная группа партии «Демократический выбор России».

Таблица 3

Наименование депутатского объединения	Количество депутатов	Руководитель
Фракция «Коммунистическая партия Российской Федерации»	88	Г.А.Зюганов
Фракция «Единство»	84	Б.В.Грызлов
Фракция «Отечество – вся России»	47	Е.М.Примаков
Фракция «Союз правых сил»	32	Б.Е.Немцов
Фракция «Яблоко»	20	Г.А.Явлинский
Фракция «Либерально-демократическая партия России»	16	В.В.Жириновский
Депутатская группа «Народный депутат»	62	Г.И.Райков
Депутатская группа «Российские регионы»	43	О.В.Морозов
Агропромышленная депутатская группа*	42	Н.М.Харитонов
Независимые депутаты	12	

Примечание: * 30 депутатов делегировано из фракции КПрФ.

Структурирование Думы по признаку депутатских объединений (ее политическое структурирование) заметно изменяется не только от созыва к созыву, но и существенно в течение одного созыва. Так, например, в Думе второго созыва за период 1996-1999 годов около 160 депутатов покинули те депутатские объединения, в которые первоначально входили, причем некоторые делали это по 3-4 раза.¹ Миграция депутатов, в основном, происходит в начале работы Думе очередного созыва в момент

¹ Головлев В.И. Нефедова Т.И. Указ. соч. - с.38.

формирования депутатских объединений и заметно интенсифицируется перед окончанием срока их полномочий.

Процесс миграции депутатов в начале работы Думы очередного созыва обусловлен борьбой различных политических сил и корпоративных групп как внутри, так и вне Думы за возможности последующего влияния на ее работу в целом и, в частности, на ход и результаты законодательного процесса. В ходе такой тактической борьбы определяется, сколько и какие депутатские группы совместно с депутатскими фракциями и какой численности составят структуру Думы в рамках того расклада политических сил, который, в основном, предопределен результатами выборов. При этом во многом раскрывается фактическая ориентация, а часто и прямая зависимость от определенных политических сил или корпоративных групп ставших депутатами так называемых «независимых» кандидатов, официально выдвинутых в одномандатных округах от групп избирателей. В результате начальной миграции, обусловленной реализацией в соответствии с Регламентом ГД концепции «организованного» депутата, численность «независимых» уже в смысле объединений депутатов составляет не более 5% от их общей численности и, как правило, большую часть срока полномочий Думы очередного созыва сохраняется на этом уровне.

Анализ процессов формирования депутатских групп в результате начальной миграции депутатов Думы первого, второго и третьего созывов позволяет выявить некоторые общие закономерности.

Во-первых, формируются три депутатские группы, две из которых имеют достаточно выраженную политическую ориентацию, т.е. по сути, являются сформированными по политическому признаку. Роль одной из таких группы в Думе первого созыва играла фракция «Аграрная партия России».

Во-вторых, одна из политических групп формируется при непосредственном участии фракции КПРФ путем делегирования в создаваемую группу этой фракцией своих депутатов. Хотя формально эта

группа считается сформированной по корпоративному аграрному признаку, но фактически она полностью ориентирована на позицию фракции КПрФ и является ее политическим сателлитом. Таким политическим сателлитом фракции КПрФ в Думе первого созыва являлась фракция «Аграрная партия России», в Думе второго созыва – Аграрная депутатская группа, в Думе третьего созыва – Агропромышленная депутатская группа.

Политическая ориентация второй группы соответствует доминирующей политической ориентации Думы в целом, сложившейся в результате выборов. В Думе первого созыва, имевшей сначала доминирующую центристско-демократическую ориентацию, такой группой являлась сформированная на начальном этапе группа «Либерально-демократический союз 12 декабря», часть которой составляли депутаты, избранные от блока «Выбор России». Впоследствии в результате чеченской трагедии доминирующая ориентация Думы сменилась на центристско-государственническую и перед окончанием срока полномочий Думы произошло замещение этой группы, утратившей по численности право на регистрацию, группами «Стабильность» и «Россия». В Думе второго созыва, имевшей доминирующую прокоммунистическую ориентацию, такую функцию выполняла группа «Народовластие», созданная на базе депутатов от идеологически близкого КПрФ и не прошедшего в Думу блока «Власть – народу» и депутатов, делегированных фракцией КПрФ. А в Думе третьего созыва, имеющей доминирующую центристско-государственническую ориентацию – это группа «Регионы России», созданная на базе депутатов от блока «Отечество – вся Россия».

В-третьих, формируется самая большая по численности депутатская группа, в которую по корпоративному признаку объединяются, в основном, избранные в одномандатных округах от групп избирателей «независимые» депутаты с целью совместного представления и отстаивания перед федеральной властью корпоративных интересов различных групп влияния (региональной и местной власти, национальных автономий, топливно-

энергетического и военно-промышленного комплексов, финансово-промышленных групп и т.д.). В Думе первого созыва – это группа «Новая региональная политика», в Думе второго созыва – группа «Российские регионы», в Думе третьего созыва – группа «Народный депутат».

Следует отметить, что не только по названию, но и по сути корпоративных интересов группа «Народный депутат» не является прямой наследницей групп «Новая региональная политика» и «Российские регионы». Эти группы в Думе первого и второго созывов были, прежде всего, нацелены на защиту интересов региональных, национальных и местных властей, а лишь затем – других корпоративных групп. Однако в ходе избирательной кампании по выборам в Думу третьего созыва защита интересов региональных властей приобрела выраженную политическую окраску, что и привело к созданию избирательного блока «Отечество – вся Россия», представленного в Думе фракцией с одноименным названием и депутатской группой «Регионы России». Поэтому в смысле представляемых интересов наследницей указанных выше групп в Думе предыдущих созывов действительно является группа «Регионы России», но она приобрела политический признак формирования, в то время как группа «Народный депутат» – это группа, сформированная по корпоративному признаку. Не исключено, что в процессе дальнейшего развития политической ситуации в стране характер этих двух групп может существенно измениться.

Следствием миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий является увеличение численности «независимых» депутатов и создание новых депутатских групп. Так в Думе первого созыва к декабрю 1995 года число независимых депутатов увеличилось до 77, и были созданы две новые депутатские группы «Стабильность» и «Россия». В Думе второго созыва к декабрю 1999 года число «независимых» депутатов увеличилось до 29, и фактически была создана депутатская группа «Народный депутат», которая не успела зарегистрироваться из-за аппаратных проволочек,

инспирированных левым большинством депутатского корпуса, вследствие чего 43 ее члена были также переведены в разряд «независимых» депутатов.

Основной причиной миграции депутатов перед окончанием срока их полномочий является стремление занять более выгодную позицию в ходе личной избирательной кампании, исходя из тактических соображений. Такая миграция, в отличие от миграции в момент формирования депутатских объединений, непосредственно ни как не связана с процессом законодательной работы и сам ее факт не оказывает на этот процесс существенного влияния. При этом следует обратить внимание на то, что к концу срока полномочий Думы очередного созыва заметно возрастает число принимаемых популистских законопроектов и темп их рассмотрения, что не способствует повышению качества законодательства и, безусловно, связано с началом избирательной кампании.

Накопленный опыт работы Думы показывает, что политическое структурирование в целом способствует повышению системности и организованности его деятельности, хотя и оказывает определенное негативное влияние на структурирование по отраслевому признаку, т.е. на формирование системы комитетов и комиссий.

Система комитетов и комиссий существенно видоизменяется в начале деятельности Думы очередного созыва, но, в основном, не с целью более рациональной организации и повышения профессионализма законодательной работы, а ввиду необходимости максимального удовлетворения претензий депутатских объединений в их новой конфигурации, а также амбиций входящих в те или иные объединения влиятельных депутатов. При этом система становится все более «раздутой» за счет включения в нее комитетов и комиссий, не имеющих существенного значения с точки зрения рациональной организации законодательного процесса.

В Думе первого созыва работало 23 комитета, постоянно действующая мандатная комиссия, а также было создано 13 временных комиссий; в Думе второго созыва - 28 комитетов, мандатная комиссия и 49 временных

комиссий; в Думе третьего созыва – 28 комитетов, 3 действующие на постоянной основе комиссии – мандатная, счетная и по этике, 5 «полупостоянных» комиссий – по государственному долгу и зарубежным активам РФ, по борьбе с коррупцией, по защите прав инвесторов, по изучению практики применения избирательного законодательства РФ, по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции, а сколько будет создано временных комиссий покажет время.

Еще более разительным является разрастание количества руководящих должностей в Думе, особенно заместителей председателей комитетов. Если в Думе первого и второго созывов председатель комитета имел, как правило, от 1 до 4 заместителей и руководство комитета не превышало одной трети от его общей численности, то в Думе третьего созыва количество заместителей председателя комитета составляет от 5 до 10 человек. При этом, например, в Комитете по собственности на четырех «простых» членов комитета приходится председатель и 10 его заместителей, а в Комитете по природным ресурсам и природопользованию на 2 «простых» членов комитета – председатель и 8 заместителей.

Указанные деформации системы комитетов и комиссий Думы, связанные с неустойчивостью ее политического структурирования, очевидно, не способствуют повышению качества и профессионализма работы этой ключевой технологической системы на парламентской стадии законодательного процесса.

Неустойчивость политического структурирования Думы от созыва к созыву, формирование из «независимых» депутатов объединений по корпоративному признаку, что не соответствует «природе парламента как органа политического представительства интересов гражданского общества»¹, существенная миграция депутатов между депутатскими объединениями в течение срока их полномочий обусловлены тем, что

¹Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса //Адвокат. – 1998. - №4. – с.113.

многопартийная политическая система России только начинает формироваться, а законодательство, регулирующее политическую деятельность, содержит много «белых пятен» (например, отсутствует закон о политических партиях) и постоянно изменяется, в частности, избирательное законодательство. При этом определяющее влияние на развитие в целом политического процесса в стране и, в том числе, на политическое структурирование парламента и его законодательную работу оказывает тот факт, что в отличие от государств, в которых демократическая государственная власть является производной от стабильной политической системы, в России существует самостоятельная «партия власти», выступающая в качестве ключевого игрока на политическом поле.

Совершенствование законодательной работы депутатского объединения

Такая сложная и динамично изменяющаяся обстановка как внутри, так и вне Думы, в которой реализуется законодательный процесс, требует для повышения качества законодательства целенаправленной организации законодательной работы депутатских объединений.

Основная проблема, которую необходимо решить за счет организации законодательной работы депутатского объединения – это подготовка депутатов к осмысленному и обоснованному принятию на пленарных заседаниях Думы решений, имеющих правовые последствия в рамках законодательной процедуры на этапах рассмотрения законопроектов в первом, втором и третьем чтениях, а также после их возможного отклонения Советом Федерации или Президентом РФ. Принятие таких решений являются ключевым процедурным актом парламентской стадии законодательного процесса.

Причиной возникновения указанной проблемы является огромное, практически превышающее физические возможности, количество законопроектов, которое Дума принимает к рассмотрению в полном соответствии с установленным Конституцией и Регламентом ГД порядком внесения законодательных инициатив.

Вот как описывает эту проблему ответственный за законодательную работу первый заместитель председателя Думы второго созыва В.А.Рыжков: «Чтобы справиться с валом законодательных инициатив, Думе необходимо обсудить на пленарных заседаниях 75 законопроектов в месяц. А успевает она, как правило, рассмотреть и принять 25 законов. Ни больше, ни меньше. Потому что время пленарного заседания ограничено. Есть простые законы, которые проходят за 2 минуты, а есть и такие, что требуют два-три дня работы, не говоря уже о Бюджете. Им палата занимается полгода, как минимум (и так ежегодно). Если мы рассматриваем 25 законопроектов в месяц, а поступает 75, то соответственно возрастает так называемая «незавершенка». Точное число законопроектов, до которых не доходят руки, вам не назовет никто. По нашим очень скромным оценкам, их более тысячи, причем некоторые внесены еще в 1993, 1994, 1995, 1996 годах.». ¹

Вал законодательных инициатив, обрушивающийся на Думу, с учетом «незавершенки» возрастает от созыва к созыву. Так, Дума первого созыва за два года работы по приблизительным данным (порядок внесения первоначально не был четко регламентирован, а также осталось наследство от Верховного Совета РФ и Комиссии законодательных предположений при Президенте РФ) приняла к рассмотрению около 1400 законопроектов, Дума второго созыва за четыре года работы - 3198 законопроектов ², а Дума третьего созыва только за одну весеннюю сессию 2000 года – уже 566 законопроектов ³. При этом из внесенных за один созыв законопроектов Дума успевала принять в трех чтениях не более 30-35% (Дума первого созыва – 461, Дума второго созыва – 1035).

Проблема подготовленности депутатов к принятию законодательных решений на пленарных заседаниях усугубляется еще и тем, что, как отмечает

¹ Рыжков В.А. Законодательная практика современной Думы //Государственная служба. – 1999. - №3 - с.83

² Государственная Дума второго созыва (1996-1999). Информационно-аналитический бюллетень. Выпуск 2. М.: Издание Государственной Думы, 1999. – с.5.

³ Государственная Дума третьего созыва в весеннюю сессию 2000 года. Информационно-аналитический бюллетень №5. М.: Издание Государственной Думы, 2000г. с уточнением по данным Центра законодательной и парламентской работы на 10.08.2000г.

предыдущий первый заместитель председателя Думы второго созыва А.Н. Шохин¹, пока в Думе не удастся наладить и обеспечить четкое планирование и ритмичное выполнение программ законодательной работы, невыполнение принятых программ и порядка работы пленарных заседаний является хроническим. Кроме того, достаточно часто имеют место даже нарушения (естественно в сторону сокращения) регламентных сроков представления в Совет Думы и депутатам законопроектов перед их вынесением на пленарное заседание. При этом реальная информация с достаточно высокой степенью достоверности о том, какие законопроекты будут рассматриваться на очередном пленарном заседании, может быть получена только накануне дня заседания после утверждения проекта порядка работы на этом заседании Советом Думы. Напомним, что в соответствии со статьей 36 Регламента ГД порядок проведения заседания палаты утверждается решением Думы и, следовательно, может быть изменен в ходе самого пленарного заседания.

В таких условиях для осмысленного и обоснованного принятия законодательных решений на очередном пленарном заседании депутат должен быть постоянно подготовлен к принятию таких решений по всему массиву законопроектов, находящихся в текущий момент в Думе на различных стадиях рассмотрения. Естественным, что ни один даже самый опытный и профессионально подготовленный депутат вместе со всем штатом своих помощников самостоятельно справиться с такой задачей просто не в состоянии.

Решить данную проблему может только депутатское объединение на основе процедуры, включающей экспертизу законопроектов в режиме тотального мониторинга с профессионально-специализированным распределением информационно-аналитической нагрузки по подготовке экспертных заключений и систематическую коллективную выработку решений на общем собрании (заседании) депутатского объединения. При

¹ См.: Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: «Наш дом – L'Age d'Homme», 1997.

этом результаты экспертизы и решения объединения должны интегрально накапливаться в информационные базы профессионально-специализированных экспертных ресурсов и рекомендаций (позиций) депутатского объединения по законодательным голосованиям на пленарных заседаниях Думы.

Суть экспертизы в режиме тотального мониторинга состоит в том, что, во-первых, осуществляется экспертная обработка всего массива законопроектов, находящихся в Думе на различных этапах рассмотрения, и, во-вторых, экспертная обработка конкретного законопроекта осуществляется на каждом этапе рассмотрения непосредственно со дня его представления в Совет Думы перед вынесением на пленарное заседание в независимости от планируемой даты рассмотрения на пленарном заседании. Это позволяет существенно минимизировать нерегулярность в экспертной работе, связанную с постоянными переносами дат рассмотрения законопроектов на пленарных заседаниях.

В соответствие с законодательной процедурой законопроект и сопровождающие его материалы представляются в Совет Думы четыре раза:

- на этапе предварительного рассмотрения в соответствие со статьями 108 и 109 Регламента ГД для вынесения решения о принятии законопроекта к рассмотрению Думой с назначением ответственного комитета или о возвращении субъекту права законодательной инициативы;
- на этапе рассмотрения в первом чтении в соответствие со статьей 114 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 14 дней до вынесения на пленарное заседание;
- на этапе рассмотрения во втором чтении в соответствие со статьей 122 Регламента ГД, как правило, не позднее чем за 15 дней до вынесения на пленарное заседание;
- на этапе рассмотрения в третьем чтении в соответствие со статьей 124 Регламента ГД, в которой срок представления до вынесения на пленарное заседания не регламентирован.

Таким образом, именно Совет Думы является единственным достаточно надежным и регулярным источником постоянно обновляемой официальной информации о процессе рассмотрения в Думе всех законопроектов (их текстах и сопровождающих материалах). В соответствии с п.5 статьи 40 Регламента ГД заседания Совета Думы проводятся регулярно по вторникам и четвергам (накануне дней пленарных заседаний) в 10 часов утра за исключением дней работы депутатов в избирательных округах (как правило, последняя неделя каждого месяца) и парламентских каникул. Существенным технологическим недостатком Совета Думы как источника информации является то, что вся информация на заседания Совета Думы представляется на бумажном носителе в виде папки пронумерованных комплектов документов.

Рациональная организация экспертизы в режиме тотального мониторинга заключается в следующем. Регулярно дважды в неделю после окончания заседания Совета Думы вся папка, содержащая представленные на это заседание документы, должна поступать в специальный экспертный центр, организованный депутатским объединением, в котором осуществляется анализ папки и распределение комплектов документов о законопроектах по профессионально-специализированным экспертным направлениям и далее передача комплектов документов в рамках каждого направления отдельным экспертам, группам экспертов и, возможно, в специализированные научные и исследовательские организации. Экспертиза должна проводиться достаточно оперативно в срок не более 14 дней, а иногда и еще более оперативно в периодически имеющих место случаях нарушения регламентных сроков предоставления законопроектов в Совет Думы перед их вынесением на пленарное заседание. С учетом того, что экспертное заключение представляется для обсуждения на заседании депутатского объединения, оно должно быть лаконичным в объеме, как правило, не более 1-2 страниц и должно обязательно содержать краткое описание сути законопроекта (поправок к законопроекту) и мотивированную

рекомендацию по условной или безусловной поддержке данного законопроекта или его отклонению. При этом суть профессионально-специализированной экспертизы в зависимости от содержания конкретного законопроекта состоит в анализе возможных социально-экономических, общественно-политических, правовых или иных последствий его принятия, влияния на дальнейшее развитие ситуации в области регулируемых им общественных отношений, а также возможной специфики его реализации и правоприменительной практики с учетом взаимосвязей с действующим законодательством. Экспертные заключения возвращаются в экспертный центр депутатского объединения, где вносятся в соответствующую информационную базу и постоянно хранятся в режиме «горячего» резерва до момента подписания соответствующего закона Президентом РФ или окончательного его отклонения.

Опыт более чем четырехлетней деятельности Центра законодательной и парламентской работы¹ показывает, что предлагаемая организация экспертизы в режиме тотального мониторинга является достаточно эффективной и имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при ее практической реализации.

Во-первых, часть законопроектов, прежде всего юридико-технического содержания, не требует дополнительной экспертизы, кроме осуществляемой Правовым управлением Думы. Следует отметить, что обязательные на всех этапах рассмотрения законопроекта в соответствии с Регламентом ГД заключения Правового управления необходимо учитывать при выработке решений на заседаниях депутатского объединения. В целом профессионально-специализированной экспертизе подлежит не более 60-70%

¹ Центр законодательной и парламентской работы (ЦЗПР) был создан в феврале 1996 года как структурное подразделение Фонда поддержки законодательных инициатив и осуществлял поддержку законодательной работы группы депутатов от партии «Демократический выбор России» в Думе второго созыва. С марта 2000 года является структурным подразделением Института экономики переходного периода и имеет статус экспертного центра фракции «Союз правых сил» в Думе третьего созыва.

законопроектов. Соответствующая фильтрация с целью оптимизации объема работы может осуществляться при входном анализе папки Совета Думы.

Во-вторых, так как объем законодательной работы у разных комитетов Думы существенно различается, то распределение экспертной работы по направлениям с более или менее равномерной информационно-аналитической нагрузкой и подбор соответствующих экспертов или экспертных структур целесообразно осуществить не по принципу соответствия структуре комитетов Думы, а по укрупненным функционально значимым законодательным направлениям, которых, в зависимости от располагаемого ресурсного обеспечения, можно выделить от 10 до 20. Это дополнительно подтверждает предположение о нерациональности и существенной избыточности структуры комитетов Думы.

В-третьих, если депутатское объединение на этапе рассмотрения законопроекта в первом чтении, на котором обсуждается его концепция, принимает согласованное решение об отклонении законопроекта (голосовании против его принятия), то в дальнейшем проводить экспертизу такого законопроекта, как правило, не имеет смысла. Кроме того, для депутатского объединения не имеет смысла профессионально-специализированная экспертиза на этапе рассмотрения законопроекта в третьем чтении, на котором осуществляется окончательная юридико-техническая доработка его текста. Тем не менее, экспертный центр депутатского объединения должен отслеживать материалы Совета Думы на всех этапах рассмотрения законопроекта ввиду возможности возникновения различных процедурных и политических коллизий, в результате которых может потребоваться дополнительно оперативно провести экспертизу законопроекта.

Для коллективной выработки решения об отношении депутатского объединения к законопроекту с учетом мнения не только экспертов, но и депутатов, ориентированных на работу в соответствующей области законодательства, а также для получения информации о ходе процесса

рассмотрения данного законопроекта в Думе, включая информацию о позициях различных депутатских объединений, представителей Президента, Правительства, Совета Федерации и других активных участников процесса, о результатах обсуждений и согласований в ответственном комитете, целесообразно реализовывать экспертизу в режиме тотального мониторинга по двухканальной схеме «экспертный центр – депутаты объединения». Такая схема обеспечивает взаимное дополнение и дублирование информации, необходимой для принятия решений.

Экспертную работу депутатов объединения следует организовывать в основном аналогично работе экспертного центра. Руководство этой работой, включая анализ папки Совета Думы и профессионально-специализированное распределение информационно-аналитической нагрузки между депутатами, должен осуществлять один из руководителей депутатского объединения (председатель или его заместитель), на которого возлагается ответственность за законодательную работу объединения. Информационно-технологическое обеспечение экспертной работы депутатов также как и подготовки заседаний объединения возлагается на аппарат объединения в качестве одной из его основных задач. В отличие от экспертного центра распределение экспертной работы между депутатами целесообразно осуществлять по принципу максимального соответствия структуре комитетов Думы в зависимости от численности объединения и распределения его членов по комитетам и комиссиям с учетом всего круга законодательных интересов каждого депутата. При этом вполне допустимо и полезно назначение более одного ответственного депутата по существенно значимым законопроектам. Задача ответственного депутата – изучить законопроект и сопровождающие его материалы и доложить на заседании объединения свою оценку законопроекта и рекомендации о возможной позиции объединения по отношению к данному законопроекту и ходу его рассмотрения. В случае невозможности личного присутствия на заседании результаты экспертной работы депутата могут быть представлены в письменном виде.

Заседания объединения для коллективной выработки решений по законопроектам следует проводить регулярно по вторникам и четвергам накануне дня очередного пленарного заседания после окончания заседания Совета Думы. При этом на обсуждение выносятся законопроекты, включенные в проект порядка работы очередного пленарного заседания, предлагаемого Советом Думы.

По законопроектам уже обсуждавшимся на заседаниях объединения предоставляется информация о ранее принятых решениях. Работа над вновь представленными законопроектами начинается с сообщения ответственного депутата и изучения заключения экспертного центра. Далее происходит коллективное обсуждение законопроекта, в ходе которого все участвующие в обсуждении имеют право свободно задавать вопросы, необходимые для понимания законопроекта, и высказывать свое мнение.

Если большинство депутатов, участвующих в заседании, приходит к единому мнению, то голосованием может приниматься решение о согласованной позиции объединения по данному законопроекту в форме рекомендации голосовать на пленарном заседании за или против принятия законопроекта в соответствующем чтении, либо воздержаться при голосовании. Такое решение может считаться принятым, если за него проголосует более половина присутствующих на заседании членов объединения. При этом депутатам, имеющим иное мнение, целесообразно предоставить право голосовать по их усмотрению, если они публично высказали свое особое мнение на заседании объединения. По принципиально значимым для объединения законопроектам может приниматься решение об обязательном солидарном голосовании на пленарном заседании Думы. Такое императивное решение должно приниматься большинством не менее чем в 2/3 от числа присутствующих на заседании членов объединения. После принятия решения о солидарном голосовании все члены депутатского объединения должны голосовать в соответствие с этим решением вне зависимости от имеющегося особого мнения. В случаях, когда на заседании

объединения не удастся прийти к более или менее согласованному мнению по не столь принципиально значимым законопроектам, может приниматься решение о свободном голосовании на пленарном заседании Думы. Все решения по законопроектам, принимаемые на очередном заседании объединения, должны оформляться в виде сводной таблицы рекомендаций по законодательным голосованиям на соответствующем пленарном заседании Думы и постоянно храниться в информационной базе рекомендаций в режиме «горячего» резерва.

Такая процедура организации обсуждения и принятия коллективных решений по законопроектам на заседании депутатского объединения позволяет обеспечить: во-первых, регулярность текущей законодательной работы депутатского объединения и рационально ограничить количество законодательных вопросов, рассматриваемых на каждом заседании объединения; во-вторых, целенаправленную подготовку объединения в целом и входящих в него депутатов к взвешенному и обоснованному принятию законодательных решений на очередном пленарном заседании Думы при достижении одновременно необходимой оперативности и интегрального характера накопления объема такой подготовки; и, в-третьих, демократический способ определения согласованной позиции депутатского объединения в ходе законодательного процесса, при котором частные разногласия и конфликты личных амбиций отходят на второй план.

Необходимость в достаточно гибком подходе к принятию решений по законодательным вопросам в рамках депутатского объединения, при котором даже решение об обязательном солидарном голосовании лишь до определенной степени является императивным (санкции за невыполнение таких решений отдельными депутатами в виде исключения из депутатского объединения, как показывает опыт работы Думы первого и второго созывов, применяются лишь в исключительных случаях), обусловлена тем, что,

несмотря на всю дискуссионность проблемы,¹ депутаты Думы в соответствии с действующим законодательством являются в большей степени обладателями «свободного»², а не «императивного мандата», и не могут быть подвергнуты никаким санкциям в виде лишения мандата (отзыва), депутатского иммунитета и индигнитета за те законодательные решения, которые они поддерживали своим голосованием.

В связи с проблемой «свободного» и «императивного мандата» отметим одну характерную особенность обсуждения законопроектов на заседаниях депутатских объединений, обусловленную действующей пропорционально-мажоритарной избирательной системой. По социально-экономическим законопроектам наиболее частое несовпадение позиций наблюдается между депутатами, избранными по партийным спискам, и депутатами, избранными в одномандатных округах. Последние более склонны к поддержке «популярных» в социальном аспекте законопроектов и законопроектов, лоббирующих интересы «своих» регионов, и менее склонны к поддержке «непопулярных» законодательных решений. Именно этим депутатам чаще всего предоставляется право голосовать по собственному усмотрению даже в случаях принятия объединением согласованной позиции. Столкновение интересов таких групп депутатов в рамках одной фракции (политического депутатского объединения), в целом, следует рассматривать как положительное явление, способствующее более взвешенному принятию решений при условии, что при этом не нарушаются границы разумного компромисса между общенациональными интересами и интересами

¹ См.: Зарубежный опыт регулирования правового положения парламентариев. Аналитический вестник. Выпуск 17. Серия: Зарубежный опыт парламентской деятельности. М.: Издание Государственной Думы, 2000; Лапаева В.В. Указ. сочинения; Павлов А.В. Указ. соч.; Петрова М.Г. Регулирование парламентской деятельности политических партий (российский и зарубежный опыт) // Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. М.: РАГС, 1997; Степанов И.М. Российское парламентское право: сущностные регулятивно целевые ориентиры формирования // Государство и право. - 1994. - №11 и др.

² «Свободный мандат» – мандат, при котором депутаты являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести. (Павлов А.В. Указ. соч. - с.10)

отдельных социальных групп или конкретных регионов. Депутатские группы, объединяющие депутатов, избранных по одномандатным округам, в меньшей степени способны к принятию взвешенных в указанном смысле решений, и именно эти объединения чаще всего активно лоббируют откровенно популистские законопроекты, не способствующие повышению качества законодательства в целом.

Организация законодательной работы депутатского объединения может оказать существенное влияние и на решение проблемы повышения качества законопроектной работы депутатов Думы как субъектов права законодательной инициативы. Депутаты Думы, как уже отмечалось выше, являются самой многочисленной и самой активной группой субъектов права законодательной инициативы, в основной своей массе, не обладающих, как показывает опыт, достаточной подготовкой для работы на профессиональной основе¹ и необходимым ресурсным обеспечением для качественного выполнения законопроектной работы, включающей разработку новых законопроектов и поправок к законопроектам, принятым в первом чтении.

Депутатские объединения Думы не обладают в соответствии с действующим законодательством правом законодательной инициативы, но, тем не менее, могут существенно влиять на упорядочение и регламентацию потока депутатских законодательных инициатив, даже не прибегая к жестким формам воздействия на своих депутатов, например таким как предусматривает устав группы «Объединение в поддержку республики» в Национальном собрании Франции². Депутатское объединение, как коллективный субъект парламентской деятельности, обладает существенно большими, чем отдельный депутат возможностями ресурсного обеспечения законопроектной работы, в том числе и профессионально-

¹ Надеев Р.К. Указ. соч. – с.22

² Устав этой группы предусматривает, что ни одно законодательное предложение, ни один устный или письменный вопрос политического значения не могут быть внесены членом группы без согласия ее политического бюро. (Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции //Государство и право. – 1993. - №12. – с.119.)

специализированного подбора квалифицированных специалистов, и на основании этого может обеспечить эффективную поддержку такой работы депутатов, входящих в объединение, при сохранении за собой права принятия решения о внесении соответствующего законопроекта в Думу и контроля его качества.

Для организации законопроектной работы депутатского объединения целесообразно использовать процедуру рассмотрения и подготовки законодательных инициатив депутатов объединения, состоящую из трех последовательных этапов.

На первом этапе депутат по собственной инициативе или в отдельных случаях по поручению объединения разрабатывает концепцию предполагаемого законопроекта, которая должна отражать цели, задачи, круг объектов и субъектов и основные принципы законодательного регулирования определенных общественных отношений, и готовит обоснование общественной потребности и целесообразности использования предлагаемых принципов законодательного регулирования таких отношений. Результаты работы в виде письменных материалов достаточно произвольной формы представляются должностному лицу депутатского объединения, ответственному за законодательную работу, для вынесения на заседание депутатского объединения с целью их коллективного обсуждения и принятия решения. В результате свободного обсуждения представленных материалов может быть принято решение о принципиальной поддержке депутатским объединением данной законодательной инициативы и утверждении концепции предполагаемого законопроекта, либо о нецелесообразности в принципе поддержки объединением подобной инициативы или о необходимости существенной переработки ее концепции. В случае принятия положительного решения разработка законопроекта включается в план законопроектных работ объединения и назначается ответственный за разработку депутат.

В соответствие с указанным планом по согласованию между должностным лицом объединения, ответственным за законодательную работу, и ответственным за разработку законопроекта депутатом создается рабочая группа, в которую помимо привлеченных специалистов могут входить по собственному желанию депутаты объединения, утверждается график работы и выделяется необходимое ресурсное обеспечение.

На втором этапе рабочая группа под руководством ответственного депутата осуществляет разработку законопроекта, текст которого предоставляется для коллективного обсуждения на заседании депутатского объединения. В результате обсуждения принимается решение либо о целесообразности внесения в Думу законопроекта в представленном варианте и определяется, исходя из тактических соображений состав субъектов права законодательной инициативы, которые будут официально вносит данный законопроект, либо принимается решение о необходимости существенной доработки текста законопроекта с последующим повторным его вынесением на заседание объединения.

На третьем этапе осуществляется окончательная доводка текста законопроекта с учетом замечаний и предложений, высказанных депутатами в процессе его обсуждения, проверка законопроекта на соответствие требованиям статьи 106 Регламента ГД и подготовка с помощью аппарата депутатского объединения всех сопроводительных документов, необходимых в соответствие с частью 3 статьи 104 Конституции и статьей 105 Регламента ГД для официального внесения в Думу. После этого осуществляется передача законопроекта в Думу в качестве законодательной инициативы в официальном порядке, установленном пунктом 2 статьи 106 Регламента ГД.

Естественно, что описанная процедура в ряде случаев может реализовываться в существенно более упрощенном виде и более оперативно. В частности, упрощенная ее реализация, как правило, должна в соответствие с установленной Регламентом ГД законодательной процедурой рассмотрения

законопроектов во втором чтении иметь место в отношении законодательных инициатив депутатов по внесению поправок в законопроекты, принятые в первом чтении. Но даже при упрощенной реализации целесообразно стремиться к максимальному соблюдению основных процессуальных принципов коллективного обсуждения и принятия решений.

Целесообразно все окончательные результаты законопроектных работ накапливать в единой информационной базе законодательных инициатив депутатского объединения вместе с информацией о ходе их рассмотрения в Думе.

Можно предположить, что реализация предлагаемой процедуры в рамках законодательной работы депутатского объединения позволит заметно упорядочить, привести в большее соответствие с реальными общественными потребностями и повлиять на повышение качества законопроектной работы наиболее массовой и активной группы субъектов права законодательной инициативы, которую представляют собой депутаты Думы. Тем самым это позволит в определенной степени повысить в целом эффективность законодательной деятельности, оцениваемой по критерию качества законов, прежде всего на предпарламентской стадии, а также на этапе рассмотрения законопроектов во втором чтении парламентской стадии законодательного процесса. При этом, что немаловажно, заранее обеспечивается начальный уровень поддержки или наоборот неприятия определенной группой депутатов индивидуальных законодательных инициатив, что может сыграть роль «психологического фильтра» для недостаточно обоснованных или продуманных законодательных инициатив отдельных депутатов.

Следует отметить, что, по сути, предлагаемая процедура переводит индивидуальные законодательные инициативы депутатов, входящих в депутатские объединения, в процессуальную форму коллективной законодательной инициативы депутатского объединения и повышает значимость депутатского объединения как неформального в смысле

действующей правовой регламентации субъекта законопроектной деятельности на предпарламентской стадии законодательного процесса.

Однако, так как в соответствии с действующим законодательством депутатские объединения не наделены правом законодательной инициативы, а депутаты Думы являются обладателями в принципе «свободного мандата», эффективность предлагаемого процедурного решения существенно зависит от того, насколько конкретный депутат сам готов подчиниться отрицательному решению депутатского объединения по отношению к его законодательной инициативе и не вносить ее в Думу без поддержки объединения.

В этом аспекте серьезного отношения и всестороннего рассмотрения заслуживают предложения о целесообразности предоставления на законодательном уровне права законодательной инициативы депутатским формированиям и, в первую очередь, депутатским объединениям, как это принято во многих парламентах.¹

При этом целесообразность предложения о предоставлении права законодательной инициативы комитетам и комиссиям Думы вызывает достаточно серьезные сомнения. Такое предложение обусловлено, на наш взгляд, тем, что многопартийная политическая система России находится только в начальной стадии своего становления. В результате этого политические организации не способны в полном объеме выполнять предназначенную им роль государственно ориентированных структур гражданского общества, которые могут выразить общезначимые интересы тех или иных социальных групп и согласовать частные интересы в рамках общей воли, которая и должна лежать в основе закона,² а, следовательно, профессионально реализовывать через свои фракции в Думе решение соответствующих задач в законодательном процессе. В демократических странах с устойчивой политической системой основной источник

¹ Шохин А.Н. Указ. соч. – с.10-21.

² Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1999. – с.202-203.

законодательных инициатив — исполнительная власть, формируемая политическими организациями, и парламентские фракции таких организаций.

Кроме того, необходимо учитывать и следующий факт. Комитеты и комиссии Думы, являясь важнейшим организационно-технологическим звеном законодательной процедуры рассмотрения законопроектов в Думе, призваны в рамках этой процедуры выполнять, прежде всего, роль профессионально-специализированных арбитражных судов в отношении всех законодательных инициатив, вносимых в Думу. Если предоставить им право законодательной инициативы, то они будут иметь с процессуальной точки зрения существенные преимущества по отношению ко всем другим субъектам такого права, которые, естественно, будут использовать для лоббирования в первую очередь отраслевых законопроектов собственного авторства, что может отрицательно сказаться на процессе формирования и качестве законодательства в целом.

Заключение

Проведенное исследование показывает, что рациональная организация законодательной работы депутатских объединений является существенным фактором повышения качества принимаемых Государственной Думой законов. Описанные процедуры организации законодательной работы депутатского объединения позволяют достаточно эффективно решать проблемы подготовки депутатов к взвешенному и обоснованному принятию законодательных решений на пленарных заседаниях Государственной Думы и повышения качества законопроектной работы депутатов как субъектов права законодательной инициативы.

Кроме того, следует особо отметить, что в условиях начального этапа формирования многопартийной системы России депутатская фракция в Государственной Думе играет чрезвычайно важную роль как непосредственно в процессе становления самой политической организации, которую она представляет, так и в дальнейшей политической судьбе этой

организации в целом. От эффективности и качества законодательной работы фракции во многом зависит степень влияния политической организации на развитие социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране, а, следовательно, и ее значимость и место в политической системе.

Исходя из того, что законодательство является важнейшим средством политического управления, именно законодательная работа фракции должна определять публичное лицо политической организации парламентского типа. Только конкретные результаты законодательной работы реально отражают истинную политическую идеологию и способность организации действенно и конструктивно представлять и отстаивать общезначимые интересы определенных слоев гражданского общества.

Напечатано с сокращениями под заголовком «Депутатские объединения в законодательном процессе»

август 2000, «Открытая политика»

250

ОГЛАВЛЕНИЕ

ФОРМА БЫТИЯ

(ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)

3

ПОЛИТИКА: ИСКУССТВО НЕВОЗМОЖНОГО

11

ИНФОРМАЦИЯ: МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ОБЩЕСТВОМ

100

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: ГЛАЗАМИ ПРОФЕССИОНАЛА

182

Тираж 1000 экз. (1 завод 500 экз.)