

# **Политическая реформа**

## **Резюме**

Политическая система России сейчас – это персоналистская диктатура, тормозящая развитие страны и не позволяющая обществу участвовать в принятии решений и влиять на политику государства.

Данная реформа описывает восстановление конституционного порядка и переход от авторитаризма к институциональной демократии. При этом переходный период не может считаться образцово демократичным - первое время решения и законы будут спускаться сверху вниз. Важно понимать, что в данном документе, посвященном изменению политических институтов, мы не затрагиваем вопросы экономической политики, люстрации, независимости прессы, хотя все эти направления являются сопряженными с политическим измерением. Процесс трансформации политического устройства займет 3-4 года после смены власти в России.

### **Что можно делать уже сейчас?**

1. Вести мониторинг кадров и иметь предварительный список на ведущие позиции исполнительной власти. Особенно это важно для потенциальных кандидатов на губернаторские посты, поскольку желательно, чтобы кандидат был местным.
2. Разработать ряд законопроектов, которые позволят осуществить реформу.

### **Этап 1: Первый год после смены власти**

#### **Первые месяцы**

Предполагается, что новая власть (вероятно, это будет группа единомышленников) получит полномочия, сопоставимые с президентскими по Конституции 1993 года. Поправки в Конституцию 2020 года, принятые с нарушением процедурных норм с целью продления власти Владимира Путина, можно считать неправомочными.

В первые 2-3 месяца потребуется:

1. Назначить новых министров и губернаторов, обновить кадры в федеральной исполнительной власти, возможно, с изменением полномочий и структуры органов власти.
2. Отменить антидемократические законы, в том числе законы военного времени.
3. Принять в виде указов или законов акты, регулирующие избирательный процесс, деятельность политических партий, органов местного самоуправления (МСУ).
4. Назначить даты новых выборов в Государственную думу и органы МСУ.

#### **Государственная Дума и Совет Федерации**

Если Госдума поддерживает реформы, её можно распустить через 8 –10 месяцев.

Если Госдума препятствует принятию новых законов или новая власть находит неприемлемым сам факт существования Думы в прежнем составе, то роспуск происходит в первый же месяц. В таком случае **правовая база формируется указами президента, одобренными Советом Федерации.**

При этом потребуется обновление Совета Федерации - новых сенаторов будут направлять назначенные президентом губернаторы. Сам процесс может занять 1-3 месяца. В течение этого периода правовая база будет формироваться только через указы президента без одобрения верхней палатой парламента.

Таким образом, в начале переходного периода ключевую роль в законотворчестве будет играть федеральная исполнительная власть. Указы президента будут неизбежно включать конституционные аспекты. Поскольку Конституционный суд РФ потерял доверие и будет распущен, рекомендуется создать Конституционный экспертный совет при президенте, который:

- будет помогать политическому руководству в подготовке законов;
- публично разъяснять обществу их содержание;
- работать открыто с начала перехода власти (при этом подготовительный этап — непубличный);
- позже сможет внести вклад в работу Конституционного собрания.

Новые выборы в Госдуму предполагаются через 8-10 месяцев после смены власти. Избирательная кампания начнется чуть раньше - через полгода после смены власти. К тому времени должна быть создана демократическая партия, которая станет основой будущей коалиции, принимающей реформы.

## **Партии и выборы: честная конкуренция**

Ключевые положения нового закона о партиях, который будет принят в первые три месяца после смены власти:

- Регистрация партий должна стать максимально простой – по уведомлению группы учредителей.
- Устраняются политические фильтры для кандидатов, включая запрет на судимость, двойное гражданство.
- Отменяется сбор подписей на всех выборах, кроме муниципальных, – заменяется на разумный избирательный залог.

Все партии на первых выборах получают равные государственные гранты на предвыборную деятельность, возвращаемые при низком результате (вероятно, с помощью фандрайзинга). Партии также смогут привлекать частное финансирование их кампаний, но эти данные должны быть обнародованы.

## **Перезапуск избирательной системы**

Для исключения фальсификаций перед выборами в Госдуму на основании указов будут изменены составы Центральной избирательной комиссии и региональных избиркомов. Впоследствии новый состав парламента определит демократические принципы формирования избирательных комиссий, которые окончательно сформируются на этапе строительства демократических институтов через 3-4 года.

Что касается избирательной системы в Госдуму для России является предпочтительным один из двух вариантов:

### **1. Чисто пропорциональная система в малых региональных округах**

- Страна делится на региональные избирательные округа. От каждого региона в зависимости от его величины в Госдуму будет направлено от 5 до 30 депутатов. От некоторых небольших регионов возможен 1 кандидат.
- Партии составляют списки местных кандидатов из этих округов.
- Избиратель голосует не за конкретного человека, а за партию.
- Чем больше процентов набрала партия в регионе, тем больше кандидатов из её списка попадут в Госдуму.
- Заградительный барьер для партий в Госдуме должен быть снижен с нынешних 5% до 3%.

Преимущества:

Эта система применяется в большинстве стран мира.

Она обеспечивает связь депутатов с регионами, и при этом позволяет избежать ситуации, когда в парламенте оказывается слишком много мелких партий и групп.

Также она даёт бонус партиям с поддержкой 15–20%.

### **2. Смешанная связанная система (вариант Германии в первые годы после Второй мировой войны)**

- Страна делится на избирательные округа, количество которых равно половине мест в Госдуме (например, 225 округов).
- В каждом округе люди голосуют не за партии, а за конкретных кандидатов (которые могут быть от партии или независимыми).
- От каждого округа в Госдуму будет направлен один депутат — победитель голосования. Эти депутаты заполняют половину мест в Госдуме.
- Потом подсчитывается, сколько суммарно голосов в стране набрали кандидаты от каждой партии (даже те, кто не выиграл в своём округе).
- Эти проценты используются, чтобы распределить вторую половину мест в Госдуме — по партийным спискам. При этом прямого голосования за партийные списки не проводится.

**Плюсы и минусы:** Система точно отражает предпочтения избирателей, обеспечивает прочную связь половины депутатов с округами и устраняет влияние разной явки по регионам. Однако требует от партий реформ большого числа сильных кандидатов в округах, что к первым выборам может быть недостижимо.

## **Регионы и губернаторы: кадровая перезагрузка**

Новая власть уволит значительную часть губернаторов. Необходимо будет назначить новых, временно исполняющих обязанности губернаторов, отдавая предпочтение местным кадрам. Этот процесс также может сопровождаться роспуском региональных законодательных собраний. В республиках Российской Федерации эти замены можно отложить до тех пор, пока не пройдут первые свободные выборы в Госдуму.

Для контроля над губернаторами на первых порах можно ввести законосовещательные органы, включающие представителей партий, местного самоуправления и общественности. У них не будет рычагов влияния на губернатора, но они могут сигнализировать в федеральный центр в случае, если губернатор проводит деструктивную политику.

Выборы региональных парламентов лучше всего делать на основе законов, принятых обновлённой Госдумой – на это уйдёт около 13 – 16 месяцев. Рекомендуется усилить парламентскую форму правления в регионах, когда губернатора выбирает заксобрание, а прямых выборов нет. Процесс выглядит таким образом:

- Выборы в региональный парламент — партии идут на выборы, и одновременно каждая партия называет своего кандидата в губернаторы.
- После выборов депутаты нового парламента голосуют за губернатора.
- Если одна партия получила большинство мест, её кандидат автоматически становится губернатором.
- Если ни у одной партии нет большинства, то партии должны договариваться и объединяться в коалицию, чтобы вместе набрать голоса «за» одного кандидата.
- Губернатор, избранный таким образом, формирует региональное правительство.

## **Местное самоуправление: больше свободы и полномочий**

Органы местного самоуправления сегодня полностью подчинены региональной власти. Это можно и нужно изменить уже на этапе переходного периода через указы или законы до выборов новой Госдумы. Выборы в органы местного самоуправления лучше провести одновременно с думскими — в конце первого года после смены власти, к этому моменту полномочия и финансирование МСУ должны быть увеличены. В отдельных регионах выборы можно будет отложить, но решение должен принимать федеральный центр, а не региональные власти.

## **Этап 2. Новая Конституция и устойчивые институты (1-4 года после смены власти)**

После первых выборов в Госдуму стартует главная задача второго – третьего года правления: создание новой Конституции. В ней будет закреплена форма правления в России — президентская или парламентская модель.

Для разработки и принятия новой Конституции власти потребуется созвать Конституционное собрание, особый представительный орган, который собирается специально для этой цели.

## **Принципы новой Конституции**

- Устранение "сверхпрезидентской" модели, которая ведёт к узурпации власти. То есть система сдержек и противовесов, даже если при референдуме россиянами будет выбрана президентская модель правления.
- Сроки полномочий для федеральной и региональной власти – не более 5 лет. Исключение возможности быть президентом более двух сроков в течение своей жизни.
- Настоящий федерализм: сбалансированные полномочия центра, регионов и местного самоуправления. Закрепление в Конституции права президента или премьера разгонять региональные парламенты и увольнять губернаторов.
- Гарантии прав и свобод, независимые суды и прозрачная избирательная система.
- Решение по численности депутатов Государственной Думы. Вероятно, для лучшего представительства их число нужно увеличить до 550-600.
- Решение о способе формирования Совета Федерации.
- Закрепление в Конституции основных правил, которые должны быть соблюдены при выборах в Госдуму, а также, возможно, — единой формы правления для всех регионов, например парламентской.

## **Полная версия реформы**

### **1. Основные проблемы, допущения и аналитические рамки**

История неудачной попытки демократизации, предпринятой в России в 1990-х годах, ясно показывает, насколько серьезные и губительные последствия может иметь отсутствие у реформаторов ясного видения политических и институциональных проблем переходного периода. Можно обсуждать обоснованность и проработанность стратегии экономических преобразований, избранной группой сторонников преобразований во главе с Егором Гайдаром, но совершенно не подлежит сомнению, что такая стратегия, во-первых, была достаточно ясно сформулирована, а во-вторых, что ее удалось в значительной степени реализовать, заложив основы капиталистической экономики в России.

С политикой дело обстояло иначе. Можно указать на многие проблемы и ошибки, допущенные на раннем этапе демократизации: отказ от фундаментальных политических преобразований (выразившийся, в частности, в том, что вместо проведения парламентских

выборов сразу после ликвидации СССР был сохранен избранный в 1990 г. законодательный орган); полный провал партийного строительства в демократическом сегменте политического спектра; хаотичная и неэффективная кадровая политика, особенно в регионах. Обусловленное этими ошибками и усугубленное объективной сложностью ситуации, кризисное развитие начала 1990-х гг. увенчалось острым политическим конфликтом в 1993 г. и привело к дальнейшим порокам институционального строительства, во многом обусловившим крах российского демократического проекта.

Конечно, в начале 1990-х годов эффективное политическое и институциональное строительство было затруднено высокой степенью неопределенности, вообще свойственной периодам перехода от авторитаризма к демократии. К сожалению, сегодня решение подобных задач дополнительно осложняется тем обстоятельством, что российский политический режим приобрел характер персоналистской диктатуры.

Базовые характеристики состояний, в которых начинается демонтаж подобных режимов, с трудом поддаются идентификации. Зачастую они носят ситуационный характер. Основная проблема при разработке плана политических реформ состоит именно в том, что мы не знаем, каким образом произойдет политический переход, то есть переход власти от правящей группы, ориентированной на сохранение авторитарного статус-кво в нынешнем или модифицированном виде (далее ПГС), к правящей группе, ориентированной на проведение демократической реформы политических институтов (далее ПГР). Между тем понятно, что исходные характеристики любого процесса оказывают существенное воздействие на его дальнейшее течение.

В этих условиях приходится выстраивать стратегию на основе допущений, более или менее соответствующих текущему состоянию политической системы. Для данного анализа делается допущение, согласно которому объем полномочий ПГР и ее лидера после прихода к власти эквивалентен полномочиям Президента РФ по Конституции 1993 года (далее К93), возможно (но не обязательно) включая внесенные в нее поправки и изменения.

Аналитические рамки, используемые в настоящей записке, основаны на различии между переходным периодом (ПП) и этапом строительства демократических институтов (СДИ). Это различие носит принципиальный характер и состоит в том, что основной задачей ПП является создание политических предпосылок к СДИ, но они не эквивалентны оптимальным условиям для долгосрочного устойчивого функционирования демократии.

Причины таковы. Во-первых, институты ПП – авторитарные по определению, просто в силу того, что они унаследованы у авторитарного режима (как яствует из основного допущения), и осмысливать их иным образом было бы контрпродуктивно. Во-вторых, институты ПП (в той мере, в какой они создаются заново) всегда несут на себе печать ситуационных решений и компромиссов, специфических для условий перехода. Перетаскивать эти институты в демократический контекст неправильно в силу того, что у них иная функциональная нагрузка.

Приняв такую аналитическую модель, следует сделать ряд дополнительных допущений относительно идеологического контекста, в котором будет протекать ПП. Поскольку мы не знаем, какие именно события или какая ситуация приведет к существенному ослаблению персоналистского режима, которое откроет путь к демократизации, мы ничего не можем сказать и об идеологических моментах, которые окажутся в этот момент в фокусе общественного внимания. Однако, хотя этот идеологический контекст и будет существенно определяться неизвестными на данный

момент условиями перехода, можно без особых сомнений выделить два момента, которые повлияют на этот контекст:

1. Собственно переход к демократии;
2. Обеспечение политического и социального порядка, создание эффективной государственности, соответствующей целям национального развития.

Первый момент важен для консолидации и мобилизации существующего демократического актива. Второй момент важен для создания и расширения массовой базы в поддержку перехода, что имеет критическое значение в электоральной перспективе. Между этими моментами существуют точки синергии, очевидные уже сейчас (коррупция, неэффективность ручного управления, растрата ресурсов на внешнеполитические авантюры), и условия перехода, какими бы они ни были, создадут новые такие точки. Однако разумно исходить из допущения, что различия в восприятии этих моментов как на уровне самой ПГР, так и на уровне актива и масс, сохранятся.

Разумеется, условия перехода в какой-то степени укажут ПГР, какому из этих моментов следует придавать большее значение, чтобы достичь их ситуационно оптимального баланса, однако решение этой задачи не придет автоматически, потребует сознательного и систематического учета в ходе преобразований.

Нельзя исключить, что условия политического перехода разойдутся с нормами К93, и совершенно очевидно, что полностью следовать им в рамках ПП не удастся. Важно последовательно придерживаться позиции, что цель состоит не в революционном сломе существующей системы, а в восстановлении и совершенствовании конституционного порядка, нарушенного в результате узурпации власти со стороны ПГС, и в исключении условий для новой узурпации власти. Это необходимо, во-первых, с внутриполитической точки зрения (для повышения легитимности нового руководства в массовом сознании), а во-вторых, с внешнеполитической точки зрения – чтобы облегчить достижение взаимопонимания с зарубежными партнерами.

В связи с этим следует отметить, что К93 может стать полезным инструментом для решения задач ПП. К93 имеет массу недостатков с точки зрения устойчивого функционирования демократии, что очевидно уже из того факта, что она никак не воспрепятствовала краху демократии в России. Подробнее о ее основных недостатках будет сказано ниже. Однако задачи ПП потребуют применения экстраординарных полномочий президентской власти, а объем таких полномочий, заложенный в К93, как раз и является экстраординарным с точки зрения обычной демократической практики. Отсюда вытекает вывод, что нужно по мере возможности стремиться реализовать задачи ПП в конституционных рамках, а разработка и принятие новой Конституции должны быть отнесены к числу задач СДИ.

Реализация такого подхода значительно облегчается «конституционной реформой», предпринятой российскими властями в 2020 году в целях упрочения и продления личной власти Владимира Путина. Эта реформа, проведенная с явным попранием процедурных норм, буквы и особенно духа К93, создает дополнительные и сильные основания для аргумента, согласно которому авторитарный режим является узурпаторским, то есть, по существу, антиконституционным. Поэтому любые действия, направленные на его демонтаж, можно убедительно представить как стремящиеся к восстановлению конституционного

порядка даже в том случае, если какие-то нормы К93 фактически будут нарушены. Немаловажно и то, что действующий состав Конституционного суда дискредитировал себя одобрением узурпаторских действий исполнительной власти и поэтому не может рассматриваться в качестве легитимной инстанции, правомочной давать оценку действиям нового политического руководства.

В связи с этим следует отметить, что одно из возможных решений институциональных проблем переходного периода предполагало бы деактивацию тех статей К93, в которые были внесены изменения по итогам «конституционной реформы» 2020 г., вплоть до принятия новой Конституции. При этом основные положения К93 в части гарантий прав и свобод граждан, федерализма и т. д. остались бы в неприкосновенности. Но, поскольку деактивированные таким образом статьи затрагивают основные аспекты разграничения полномочий в России, такое решение значительно расширило бы оперативные возможности нового политического руководства.

Более радикальный вариант предполагал бы признание всей К93 недействующей (за исключением первых двух глав) вследствие нарушения порядка ее изменения и/или других обстоятельств, лишающих документ в целом правовой легитимности. Очевидно, что ситуация правового вакуума, возникшая вследствие описанных выше возможных шагов, потребовала бы каких-то паллиативных решений. Такие решения вполне возможны и будут зависеть от того, какие именно из рассмотренных в рамках дальнейшего анализа действий окажутся целесообразными и/или приоритетными с точки зрения задач ПП.

Надо отметить, однако, что вариант с деактивацией измененных статей К93 более способствовал бы поиску паллиативных решений, чем признание ее недействующей в полном объеме за указанным выше исключением. К этому следует добавить, что в любом из этих двух вариантов было бы возможно реализовать его в полном объеме на начальном этапе ПП, а после первых свободных выборов Государственной Думы и вплоть до принятия новой Конституции (подробнее об этой последовательности событий ниже) руководствоваться К93 в ее первоначальном варианте.

## **2. Переходный период**

Некоторые из основных задач ПП, будучи чрезвычайно важными, не имеют политического институционального измерения (или оно вторично) и поэтому ниже не обсуждаются. Это: (1) все меры в области экономической политики; (2) ранняя фаза судебной реформы; (3) кадровая чистка в центральном аппарате государственного управления и в силовых структурах; (4) изменение структуры контроля над СМИ, ныне в основном формально находящихся в частной собственности, но фактически контролируемых ПГС. В связи с этим необходимо лишь отметить, что все эти задачи должны решаться с некоторой осторожностью, поскольку важным приоритетом ПГР будет создание коалиции реформ и ее расширение за счет игроков, связанных со старым режимом, а не сужение вследствие их отталкивания.

Однако есть и задачи, явно имеющие институциональное измерение. Эти задачи взаимосвязаны и должны решаться комплексно, однако в аналитических целях распадаются на несколько проблемных зон: (1) Государственная Дума; (2) Совет Федерации; (3) региональная власть; (4) местное самоуправление; (5) партии; (6) выборы; (7) принятие

новой Конституции. При этом комплексность подхода к перечисленным задачам не исключает того, что некоторые из них будут решаться поэтапно. В восьмом разделе данной части записки обсуждаются общие вопросы законотворчества на ранней фазе ПП, а также перечислены действующие законодательные акты, изменению или полной отмене которых следует уделить первоочередное внимание в рамках ПП. В заключительном разделе этапы преобразований будут представлены в возможной хронологической последовательности, что позволит сформировать условный таймлайн ПП.

## 2.1. Государственная Дума

Допустим, что партийный состав Государственной Думы на момент политического перехода будет примерно таким же, как сейчас. Принимая во внимание, что желательным механизмом реализации основных задач переходного периода является регулярное законодательство, а не указы Президента РФ, и что по новой редакции К93 кандидатура главы правительства и его членов утверждается Думой, основной вопрос таков: сосуществовать с действующим (или избранным в 2021 г. в по-прежнему авторитарных условиях) парламентом или распустить его?

Ответ на этот вопрос во многом зависит от реакции парламентского большинства на политику ПГР и поэтому не предрешен. Как показывает опыт некоторых успешных демократизаций (например, в Испании в 1970-х гг. и в Армении в 2018 г.), смятение, вызванное обстоятельствами политического перехода, может на какое-то время сделать авторитарную легислатуру очень податливой к требованиям реформаторов. Это происходит вследствие естественного оппортунизма правящих кругов и особенно ярко проявляется как раз в условиях персоналистских режимов, где влияние идеологических факторов на политические карьеры – довольно скромное. Это создает возможность для колоссальных колебаний в политических позициях индивидуальных игроков.

В то же время понятно (и ясно следует даже из российского политического опыта начала 1990-х гг.), что длительное функционирование нижней палаты в данном составе уже в краткосрочной перспективе, в течение нескольких месяцев, может сделать ее важной точкой консолидации противников перемен. Сама процедура роспуска Государственной Думы по основаниям, предусмотренным К93, ранее была политически сложной, но поправки 2020 г. не только значительно облегчили эту процедуру, но и сделали практически неизбежной в случае, если думское большинство встает на путь активного противостояния исполнительной власти. Кроме того, радикальным вариантом решения проблемы представительных органов, сформированных (формально избранных) в условиях авторитаризма, был бы их роспуск на том основании, что их составы определились в условиях отсутствия базовых политических свобод, т.е. вне соответствия базовым конституционным нормам.

Из данной конstellации институциональных условий вытекает, что первый возможный вариант – это роспуск Государственной Думы по прошествии непродолжительного, но и не очень краткого периода (порядка 8-10 месяцев). В течение этого периода президентскими указами и принимаемыми парламентом законами будет создана правовая база для решения задач ПП. Этот вариант предпочтителен с конституционной точки зрения, но может быть затруднен политическим сопротивлением в стенах парламента.

Ключевым политическим моментом при реализации этого варианта был бы раскол доминирующей фракции на большинство, в целом поддерживающее политику ПГР, и более

консервативное меньшинство. При этом важно в короткие сроки сформировать новую партию, никак организационно не связанную ни с ныне доминирующей партией, ни с представленными в Думе партиями лояльной оппозиции. В новом составе парламента, сформированном по истечении указанного выше периода 8-10 месяцев, эта новая демократическая партия могла бы стать основой коалиции реформ, а партия, созданная на основе реформистского большинства ЕР – ее важной составляющей.

Второй возможный вариант предполагает роспуск Государственной Думы сразу после прихода ПГР к власти или по истечении очень короткого срока (не более месяца), с последующим формированием правовой базы ПП без участия нижней палаты парламента. В этом случае период подготовки к новым парламентским выборам тоже не должен быть слишком кратким. Видимо, он занял бы примерно те же 8-10 месяцев, что и в первом варианте.

При втором варианте развитии событий ключевым политическим моментом должен стать полный организационный демонтаж доминирующей партии на субнациональном уровне, что может быть достигнуто путем проведения целенаправленной региональной политики. Как и в первом варианте, необходимо будет немедленно приступить к созданию новой партии, полностью поддерживающей политику ПГР. Политические моменты этих двух вариантов сходятся в том, что ко времени проведения новых парламентских выборов в партийной системе не должно быть вакуума, который мог бы быть заполнен лево- или право-радикальными силами. Один из основных провалов российской демократизации в начале 1990-х гг. состоял как раз в том, что к декабрю 1993 г. образовался такой вакuum, который тогда заполнила ЛДПР, а в дальнейшем – и КПРФ.

## **2.2. Совет Федерации**

Согласно К93, СФ не подлежит роспуску, но при этом его состав может быть полностью обновлен путем переназначения его членов в довольно короткие сроки. Поэтому он может быть использован как инструмент для формирования законодательной базы ПП. Более того, в случае роспуска ГД сохранение СФ приобретает дополнительную важность. Понятно, однако, что основным фактором при этом станет формирование его состава, благоприятного для политики реформ, и ключевую роль при этом сыграют формирование нового губернаторского корпуса и реформа законодательных органов субъектов РФ.

Следует отметить, что хотя технически стремительное обновление состава СФ не составляет большого труда, поскольку сводится к несложной процедуре замены представителей региональных органов власти, практическая реализация этой задачи будет замедляться известными сложностями взаимодействия между центром и регионами, а также кадровыми проблемами, которые неизбежны при массовом назначении новых членов СФ. Отсюда вытекает, что если на СФ будут возложены функции легислатуры, то фактически приступить к исполнению этих функций он сможет лишь по истечении какого-то периода, во время которого основные законодательные акты будут приниматься исполнительной властью в указанном порядке. Разумеется, продолжительность этого периода будет во многом зависеть от степени подготовленности реформаторов к проведению целенаправленной региональной и кадровой политики.

## **2.3. Региональная власть**

Способность ПГР проводить активную региональную политику будет решающим фактором успеха реформ и, более того, базовым условием ее реализации. Главный инструмент этой политики на ранней фазе ПП – переназначение губернаторов, то есть увольнение некоторой (вероятно, значительной) части действующих губернаторов по основанию утраты доверия и назначение исполняющих обязанности губернаторов в соответствующих регионах. Либо повсеместно, либо во многих случаях за этим последует и роспуск региональных законодательных собраний по основаниям, предусмотренным конституционными документами регионов, или по общему основанию, связанному с антиконституционными обстоятельствами их формирования.

Единовременное назначение значительного числа губернаторов заставит ПГР столкнуться с серьезными кадровыми проблемами. Кадровая политика на местах – один из моментов ПП, к которому реформаторы должны готовиться заблаговременно, и это притом, что временные рамки подготовки трудно определить ввиду неопределенности самого момента перехода. Очевидно, что значительный вклад в решение проблемы могла бы внести постоянно действующая система экспертного регионального мониторинга, целевым образом направленная на выявление перспективных кадров как в действующем управленческом аппарате, так и в демократическом политическом активе, а также в среде бизнес-менеджмента. Наличие опыта государственного или муниципального управления должно учитываться, но не может служить решающим критерием. Отмечу, что система регионального мониторинга существовала в 1990-х гг. в рамках «Института гуманитарно-политических исследований» при партии «Яблоко» и показала довольно высокую эффективность. В данном случае, однако, речь идет о мониторинге с более узкой, специфически кадровой, целевой функцией.

Разумеется, за властями останется возможность пополнить губернаторский корпус назначенцами из центра, не имеющими отношения к соответствующим регионам («варягами»). Однако практика начала 1990-х гг. показала, что зачастую такие назначены испытывают трудности при взаимодействии с влиятельными на местах группами, что может привести к политическим конфликтам и затруднить проведение реформ. Отсюда следует, что при прочих равных предпочтение следует отдавать местным кадрам. Очевидно, что особую осторожность необходимо будет проявить при проведении кадровой политики в республиках РФ. Политическая ситуация может подтолкнуть ПГР к тому, чтобы отложить ключевые кадровые изменения в этих регионах (или, возможно, в большинстве из них) на период после первых свободных выборов депутатов Государственной думы.

При назначении губернаторов встанет вопрос о создании институциональной среды, обеспечивающей некоторый минимальный уровень контроля по отношению к губернаторской власти внутри самих регионов (понятно, что основные задачи по ее сдерживанию лягут в таких условиях на федеральный центр). Для решения этого вопроса, в частности, возможно формирование временных законосовещательных органов, включающих в себя представителей политических партий, общественных организаций и органов МСУ городских округов и муниципальных районов, путем назначения губернаторами.

Период практически полного отсутствия эффективной представительной власти на региональном уровне представляется политически необходимым, но он не должен быть продолжительным. Отсюда вопрос: когда вернуть региональные выборы? Опыт 1990-х годов показал, что региональная власть, основанная на полновластии губернаторов, может служить

постоянным источником негативных тенденций: как субнационального авторитаризма, так и авторитарной децентрализации. Поэтому нужно как можно скорее ввести губернаторов в рамки более сбалансированных взаимоотношений со сформированными демократическим путем региональными легислатурами.

Такие рамки было бы целесообразно создать на основе законов, принятых новым составом Государственной Думы. С учетом временного лага на принятие таких законов, можно оценить продолжительность времени от момента политического перехода до собственно выборов примерно в 13-16 месяцев.

Возможный вариант создания институционально сбалансированной системы управления регионов состоял бы в их переходе к усиленной парламентской форме правления, при которой кандидаты в губернаторы шли бы на выборы в связке со списками выдвинувших их партий на выборах региональных законодательных собраний, а губернатор определялся бы простым большинством голосов в законодательном собрании. В случае отсутствия однопартийного большинства, избрание губернатора (а значит, со значительной степенью вероятности, и формирование региональных структур исполнительной власти) происходило бы на коалиционной основе. Для регионов с мультиэтническим составом населения (что относится к республикам в составе РФ, где доля ведущего этноса от общей численности населения не превышает 50%) допустимо введение коллегиального органа, исполняющего функции главы региона, возможно – с ротацией его председателей на ежегодной основе. Состав такого органа определялся бы с помощью описанного выше механизма.

Такой способ формирования региональных структур власти предполагал бы выполнение ряда институциональных условий. Во-первых, он делает необходимым совмещение губернаторских выборов с выборами законодательного собрания как во времени, так и на уровне избирательного бюллетеня. Во-вторых, выборы региональных законодательных собраний должны проводиться по чисто пропорциональной или по смешанной избирательной системе. Впрочем, выполнение этого второго условия необходимо вне зависимости от институциональной конструкции региональной власти, поскольку служит предпосылкой к формированию в России партийной системы.

Кроме того, в целях институционального усиления региональных легислатур необходимо законодательно регламентировать некоторые принципы их формирования и функционирования. Во-первых, следует поднять существующие нормативы по минимальной численности членов законодательных собраний, установив, что в регионах с численностью населения более 4 млн. человек должны избираться не менее 70 депутатов. Во-вторых, необходимо ввести минимальные стандарты численности депутатов, работающих на постоянной профессиональной основе. В зависимости от численности избирателей региона, они не должны составлять менее 25% от общей численности депутатского корпуса, причем на такой основе должно работать не менее одного депутата от каждой партии, представленной в законодательном собрании. В-третьих, необходимо значительно расширить практику публикации результатов поименных голосований в региональных легислатурах.

## **2.4. Местное самоуправление**

Органы местного самоуправления в современной России находятся в полной зависимости от региональных властей, и сохранение такого положения вещей несовместимо с целями демократического развития страны. Помимо прочего, политическое бесправие органов МСУ препятствует развитию конкурентной политики на местах, а тем самым –

формированию профессионального политического класса вообще и кадрового потенциала для общенациональной политики, в частности.

Такое положение вещей может и должно быть изменено уже в рамках ПП, т.е. в рамках законодательства, принимаемого в указанном порядке или законодательными органами, функционирующими до избрания нового состава Государственной Думы. С технической точки зрения, это открыло бы возможность для избрания новых составов органов МСУ одновременно с думскими выборами. Разумеется, проведение выборов органов МСУ в некоторых регионах может быть отложено по тем или иным соображениям политического или организационного характера, однако решения такого рода должны быть прерогативой федеральных, а не региональных властей.

Можно установить следующие основные принципы формирования органов МСУ. 1. Органы государственной власти не имеют права участвовать в формировании органов исполнительной власти МСУ ни в каком виде. 2. Глава МСУ в обязательном порядке избирается населением. 3. Члены муниципальной администрации назначаются по согласованию с депутатами местного совета. 4. Может вводиться должность главы администрации, называемого по конкурсу, однако при этом в состав конкурсных комиссий не могут входить лица, назначенные властями региона.

Разумеется, подчиненное положение органов МСУ в современной России во многом обусловлено дисбалансами распределения бюджетных доходов и расходов между центром, регионами и органами МСУ. Ликвидация этих дисбалансов является важной задачей, которую нужно решить как можно раньше.

## **2.5. Партии**

Естественно, важной предпосылкой к демократизации вообще и к проведению свободных думских выборов в частности станет либерализация партийного законодательства. Современное российское законодательство предусматривает многочисленные препятствия к созданию новых партий, причем эти препятствия носят как политический, так и формально технический характер. Последнее особенно характерно для электорального авторитаризма, а в России послужило основным средством ликвидации оппозиционных партий как в 2007-2011 гг., так и после частичной либерализации в 2011-2012 гг.

Любые препятствия к регистрации партий, включая формально-технические, должны быть абсолютно минимизированы на уровне партийного законодательства уже на начальной фазе ПП. Оптимальным был бы простой петиционно-уведомительный механизм регистрации партий. Это значит, что основанием для регистрации партий служила бы петиция, поданная в установленном порядке группой учредителей. Сама регистрация партий при таких условиях просто учреждала бы их в качестве субъектов права, что необходимо (1) для их упорядоченного взаимодействия с органами власти и общественными структурами и (2) для защиты их идентичности (названий, символики и т. д.) от недобросовестного присвоения. При этом любые политические или de facto политически мотивированные препятствия к свободному созданию партий были бы устранены.

Необходимо смягчить и существующие нормы, регламентирующие ликвидацию партий. Полностью отменять такие нормы не следует, поскольку пролиферация «мертвых» образований в списке зарегистрированных партий создает некоторый потенциал для манипуляции партийной системой. Однако критерии, по которым партия признается

«мертвой» и подлежащей ликвидации по этой причине, не должны быть запретительно жесткими. Видимо, главным таким критерием должно быть неучастие в выборах в течение длительного срока (5-7 лет).

Надо отметить, что декларировать такой подход проще, чем реализовать его, поскольку любые правовые возможности, направленные на выполнение указанных выше двух функций регистрации партий, могут быть использованы недобросовестно, в политически манипулятивных целях. Международный опыт может помочь при формировании адекватных норм партийного законодательства, однако не следует преувеличивать его полезность. Во многих демократиях возможности недобросовестного использования законодательства о партиях существуют, но не реализуются в силу политического контекста, включающего в себя консенсус основных игроков по поводу недопустимости подобных манипуляций.

Следует особо отметить, что в современных условиях абсолютно неуместно увязывать регистрацию партий с численностью их членов или сторонников, а также с числом региональных отделений. Наличие массовой членской базы и организационных структур на субнациональном уровне – это вчерашний день партийной политики, когда на политических аренах европейских демократий доминировали традиционные массовые партии, обычно с классовыми источниками поддержки, а в менее зрелых демократиях господствовал клиентелизм.

Ныне в большинстве стран партии такого типа уже отмерли или поддерживаются лишь по инерции. На замену им пришли гораздо более гибкие структуры избирательно-профессионального типа, состоящие из четырех основных элементов. Они включают в себя (1) профессиональных политиков и идеологов; (2) избирательных менеджеров; (3) численно небольшой, идеологически и карьерно ориентированный актив; (4) массу сторонников, не связанных с партией организационными узами. Новое законодательство о партиях должно гибко ориентироваться на эту модель, оставляя за самими партиями, как частными корпорациями, заботу о развитии членской базы и субнациональных структур при наличии у них подобных потребностей. Разумеется, не подлежит государственной регуляции и внутренняя жизнь политических партий, в особенности при ее увязке с регистрацией.

К числу первоочередных задач ПП относится и законодательное урегулирование участия партий в выборах. Понятно, что значительное облегчение условий регистрации партий повлечет за собой, особенно на первых порах, их создание в массовом порядке. Как из общих соображений, так и из российского опыта ясно также, что среди вновь созданных партий будет немало несерьезных, сектантских и манипулятивных (спойлерских) проектов, пролиферация которых на избирательной арене дезориентирует избирателей и создает помехи для нормального функционирования институтов представительного правления. Отсюда вытекает необходимость до некоторой степени ограничить доступ партий на избирательную арену.

Ныне для решения этой задачи в России применяется практика сбора подписей. Эта практика полностью себя дискредитировала и не поддается исправлению. Действительно, недостатки данного механизма проявились уже на этапе российской демократизации, и хотя авторитарная трансформация их усугубила, нет никаких оснований рассчитывать на то, что демонтаж авторитаризма автоматически приведет к устраниению этих недостатков. С одной стороны, партии будут по-прежнему скупать подписи, причем, как правило, поддельные. С другой стороны, это по-прежнему будет открывать для органов управления выборами

возможность селективно отстранять партии от выборов, руководствуясь формально правовыми, но фактически политическими соображениями. Единственный уровень избирательной системы, на котором сбор подписей сохраняет минимальную целесообразность – это местные выборы в малых муниципальных образованиях.

На федеральных и региональных выборах единственным основанием для регистрации кандидатов / списков кандидатов должен быть избирательный залог. Размер залога должен быть установлен на разумно высоком (то есть не запретительно высоком) уровне. Разумеется, установить параметры разумности в данной аналитической записке, то есть загодя, не представляется возможным. Но есть все основания полагать, что когда эта задача станет актуальной, она будет решена довольно легко. В частности, размер залога можно устанавливать в зависимости от величины прожиточного минимума, с возвращением залога кандидатам и партиям, набравшим более 2% голосов. Единственными допустимыми возможностями для отмены регистрации зарегистрированных кандидатов должны оставаться смерть кандидата или его личное заявление.

## **2.6. Выборы депутатов Государственной Думы**

Первые выборы депутатов Государственной Думы в рамках ПП не обязательно должны проводиться по правилам, оптимальным для долгосрочного функционирования демократии, поскольку избирательная система легко поддается изменению. При определении правил этих выборов доминирующими будут политические соображения, направленные на продолжение политики реформ. Понятно, что работоспособная Дума должна быть партийно-структурированной. Поэтому полный отказ от пропорционального представительства неприемлем. При этом необходимо обеспечить достаточную представительность итогов выборов по партийным спискам путем снижения заградительного барьера в том случае, если значительная часть депутатов будет по-прежнему избираться в общенациональном округе. Международная практика показывает, что заградительный барьер нецелесообразно поднимать выше уровня 3%. Как на федеральных, так и на всех иных выборах, проводящихся по партийным спискам, необходимо исключить использование методов распределения мандатов, нарушающих пропорциональность (таких, как широко применяемый ныне на региональных выборах метод делителей Империали).

В зависимости от возможных на момент первых выборов Государственной Думы в рамках ПП конфигураций партийной системы и балансов основных политических сил, приемлемы следующие варианты избирательной системы.

1. Первый из них – это сохранение нынешней смешанной несвязанной избирательной системы, когда половина депутатов Государственной думы избирается в общенациональном избирательном округе по партийным спискам, а другая половина – в одномандатных округах по принципу относительного большинства. Критически важным для реализации этого варианта является снижение заградительного барьера до 3%. Основное достоинство такой избирательной системы в применении к российским реалиям состоит в том, что она применялась в стране, пусть и с небольшим перерывом, в течение длительного времени. Она хорошо знакома как политикам, так и избирателям, а последнее особенно важно, поскольку обеспечивает некоторое повышение прозрачности избирательного процесса.

Основная проблема этой избирательной системы проявилась уже по итогам первых выборов, проведенных по ней в 1993 г. Она состоит в том, что, при отсутствии пользующихся

популярностью на местах партий, основную массу мест в одномандатных округах выигрывают представители региональных групп влияния. Такие депутаты, как правило, преследуют преимущественно лоббистские цели и не имеют устойчивых политических аффилиаций. Однако данная проблема частично нейтрализуется наличием партийно-списочной части депутатского корпуса. Кроме того, в случае острой межпартийной поляризации наличие значительного числа деполитизированных депутатов способно ее сгладить, а также облегчить взаимодействие между легислатурой и структурами исполнительной власти.

2. Второй вариант – это чисто пропорциональная система в общегосударственном округе, когда все депутаты избираются по единым закрытым партийным спискам с трехпроцентным барьером. Эта избирательная система проста в применении и не должна оказаться сложной для понимания политиками и избирателями хотя бы потому, что она уже применялась в России в 2007-2011 гг., хотя тогда барьер был неправомерно завышен до 7%.

Основная проблема этой избирательной системы в условиях ПП состоит в том, что сформированная таким образом легислатура может оказаться излишне фрагментированной и/или поляризованной. Поэтому данный институциональный выбор допустим лишь при наличии обоснованной уверенности, что подобных рисков удастся избежать. Разумеется, релевантную для решения данного вопроса информацию можно будет извлечь из данных опросов общественного мнения. Но преувеличивать полезность этого инструмента в условиях стремительных политических изменений не следует.

С более широкой точки зрения, такая избирательная система не обеспечивает прямого представительства регионов, что выглядит существенным недостатком и, кроме того, не соответствует букве К93. Практика деления партийных списков на «региональные группы», формально применявшаяся для решения этой проблемы в 2007-2011 гг., является весьма сомнительным паллиативом.

3. Третий вариант – это чисто пропорциональная система в округах малой величины, образованных на базе регионов. Это означает, что депутаты избираются по партийным спискам, но не в общегосударственном масштабе, а в региональных округах, средняя величина которых при численности легислатуры 450 составит 5.3. Хотя подобная избирательная система никогда не применялась в России, именно так пропорциональное представительство функционирует в подавляющем большинстве стран мира. Эта система обеспечивает связь депутатов с регионами и позволяет избежать излишней фрагментации легислатуры даже без применения заградительного барьера.

Некоторую техническую проблему составляет то, что при такой системе отдельные небольшие регионы были бы вынуждены довольствоваться одномандатными округами, то есть фактически применять систему относительного большинства. Однако эту проблему трудно признать серьезной. С политической точки зрения важно отметить, что эта система давала бы некоторый бонус партиям, пользующимся средними уровнями поддержки избирателей, на уровне 15-20%. Однако возможные последствия такой ситуации можно будет оценить только на основе анализа политических условий ПП.

4. Четвертый возможный вариант – это использование смешанной связанной системы. Некоторые компетентные российские эксперты в течение длительного времени выступают за принятие подобной системы, сконструированной по образцу современной Германии. Не вдаваясь в суть проблемы, следует отметить, что, как показала практика многих стран, система современного немецкого образца содержит значительный манипулятивный

потенциал, реализация которого оказывает разрушительное воздействие на формирующиеся партийные системы. Поэтому такие предложения не представляются приемлемыми.

Однако манипулятивный потенциал легко устраниТЬ, если выбрать тот вариант смешанной связанной системы, который применялся в Германии в первые послевоенные годы. При этой системе половина легислатуры избиралась в одномандатных округах путем голосования за кандидатов, выдвинутых политическими партиями или в качестве независимых, а другая половина мест заполнялась из партийных списков пропорционально долям голосов, полученных партийными кандидатами в одномандатных округах. При этом прямого голосования за партийные списки не проводилось.

Такая избирательная система сочетает высокое соответствие политического состава легислатуры предпочтениям избирателей с жесткой привязкой половины депутатов к их округам. Кроме того, она полностью устраняет зависимость политических итогов выборов от явки по регионам, что представляется существенным недостатком любого из рассмотренных ранее вариантов. Однако понятно, что политической предпосылкой для применения такой избирательной системы должно служить наличие у основной партии реформ достаточного корпуса кандидатов, способных выиграть выборы в округах. Вполне возможно, что к моменту первых свободных думских выборов реализовать эту предпосылку не удастся.

Третий и четвертый варианты представляются предпочтительными с точки зрения институциональной инерции, которую они зададут для дальнейшего формирования избирательного законодательства. Выбор одной из этих двух систем для первых свободных выборов депутатов Государственной думы будет определяться политическими соображениями, связанными с оценкой кадрового потенциала реформаторских сил на местах. Чисто пропорциональная система (третий вариант) оптимальна для ситуации, когда нет достаточных оснований думать, что кандидаты-реформаторы на первых же выборах достигнут значительного успеха в одномандатных округах.

Поскольку первые свободные выборы депутатов Государственной Думы будут проходить в условиях ПП, законодательство этого периода должно решить вопрос о государственном финансировании политических партий. Международная практика однозначно свидетельствует в пользу того, что оно должно быть сохранено. Сами эти выборы будут исключительными в том смысле, что объемы госфинансирования нельзя будет увязать с результатами предыдущих выборов. В этих условиях единственным способом оказать государственную финансовую поддержку демократическому процессу станет выделение равновеликих грантов всем партиям, зарегистрированным для участия в выборах, с возложением на партии обязательства вернуть выделяемые средства в случае недостижения ими некоего минимального электорального результата, величина которого будет определяться в зависимости от избирательной системы. При этом партиям должна быть предоставлена возможность привлекать частное финансирование их кампаний. Возможна лишь минимальная регуляция такого финансирования на первых свободных выборах. Понятно, что в дальнейшем госфинансирование должно быть установлено в зависимости от результатов, достигнутых партиями на выборах Государственной Думы, а частное финансирование должно стать предметом более жесткого регулирования (в частности, для предотвращения захвата наиболее успешных партий крупными частными интересами). Более того, был бы целесообразным переход к более гибкой схеме государственного финансирования, которая учитывала бы и результаты региональных выборов. При этом часть выделяемой государственной поддержки должна носить безусловный характер, а другая

часть выделялась бы только сверх установленного минимума на условиях привлечения партией сопоставимого финансирования из иных источников.

Как на выборах Государственной Думы, так и на всех иных выборах должны быть устраниены действующие ныне неправомерные ограничения пассивного избирательного права, то есть права на участие в выборах в качестве кандидата. Это включает в себя ограничения для лиц с двойным гражданством и с видами на жительство в иных странах. Кроме того, должны быть устраниены запреты на наличие «иностранных финансовых инструментов», а также ограничения, связанные с наличием в прошлом судимостей. Соответствующие нормы, даже если они внесены в К93 по итогам ее реформирования в 2020 г., не должны применяться уже в рамках ПП, поскольку противоречат базовым принципам свободных выборов. Ограничения пассивного избирательного права допустимы только в судебном порядке для лиц, признанных виновными в организации и осуществлении фальсификаций на предыдущих выборах, а также в нарушениях гражданских прав и свобод.

Важной практической задачей, которая встанет перед реформаторским руководством страны уже на этапе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы, будет реформирование системы избирательных комиссий. Разумеется, составы ЦИК и региональных избирательных комиссий должны быть изменены, причем ситуация ПП практически предопределяет как то, что сделано это будет в централизованном и указанном порядке, так и то, что при этом придется решать колоссальные кадровые проблемы. Определение демократических принципов формирования избирательных комиссий станет задачей нового состава Государственной Думы, однако можно предвидеть, что окончательно эти принципы определятся лишь на этапе СДИ.

## **2.7. Принятие новой Конституции**

Завершение институциональных задач ПП будет связано с принятием новой Конституции. К93 устанавливает, что она может быть принята Конституционным собранием (далее КС), и разработка (или изменение, если он уже будет принят) соответствующего закона будет задачей новой Думы. КС не обязательно должно – полностью или даже частично – избираться напрямую. Оно может быть сформировано на основе существующих выборных органов власти. С политической точки зрения, однако, прямые выборы КС могут оказаться наиболее целесообразным решением. Выборы КС можно было бы совместить с региональными выборами.

В случае прямых выборов КС, избирательная система будет определена в основном под влиянием политических соображений. Поскольку целью КС является выражение политических предпочтений избирателей наиболее точным из доступных способов, в то время как территориальные соображения должны отойти на второй план, наиболее подходящей была бы чисто пропорциональная система в общенациональном округе. Такой выбор был бы тем более оправдан, что риски излишней фрагментации в КС были бы не так велики, как в занятом регулярным законодательством парламенте.

Возможно, что одним из первых актов КС было бы назначение консультативного референдума о выборе президентской или парламентской формы правления, на возможной целесообразности чего остановлюсь ниже. Тогда региональные выборы можно было бы совместить не с выборами КС как таковыми, а с этим референдумом. Разумеется, подготовка к референдуму и его проведение потребуют времени. Но, даже если такой референдум не

будет назначен, работа КС будет достаточно продолжительной и займет не менее 9-12 месяцев. В этот срок, однако, должно уложиться и проведение второго (итогового, с обязательной силой) референдума по принятию Конституции в целом, если КС примет решение о проведении такого референдума. Не находя такой референдум необходимым или даже целесообразным в общих целях демократического строительства, следует предвидеть, что на его проведении могут настаивать сильные политические игроки, представленные в КС.

## **2.8. Вопросы законотворчества в условиях ПП**

Основной объем законотворчества на ранней фазе ПП (до первых свободных выборов депутатов Государственной думы) ляжет на федеральную исполнительную власть независимо как от того, будет ли временно сохранена Государственная дума в наличном на момент перехода составе, так и от того, насколько скоро удастся обновить состав Совета Федерации. Во-первых, только исполнительная власть своими первыми в условиях перехода указами может создать политический и институциональный контекст, необходимый для осуществления реформ. Во-вторых, роль исполнительной власти в качестве инициатора перемен создаст ситуацию, в которой законодательная власть, какой бы она ни была, сможет эффективно функционировать лишь в качестве проводника политической воли ПГР.

Первые указы нового политического руководства, определяющие новую конструкцию исполнительной власти, будут неизбежно включать конституционные аспекты. Конституционный суд в действующем составе, как уже отмечалось, не может рассматриваться как орган, способный или правомочный оценивать эти аспекты процесса преобразований. Поэтому целесообразно было бы создать конституционный экспертный совет, который, с одной стороны, оказывал бы политическому руководству поддержку при разработке законодательных актов и, с другой стороны, предлагал бы обществу их публичную интерпретацию. В связи с этим вторым аспектом, деятельность такого органа должна была бы носить публичный характер с самого начала ПП, хотя предварительная работа совета до начала политических реформ должна, естественно, быть непубличной. В дальнейшем члены совета могли бы внести значительный вклад в работу Конституционного собрания после его формирования.

Можно выделить корпус действующих законодательных актов, подлежащих первоочередному изменению или отмене на ранней фазе ПП. Следует отметить, что почти все эти акты подлежат изменению в рамках конституционной реформы 2020 г. Поэтому их приводимые ниже официальные названия изменятся, а сам список следует рассматривать как ориентировочный, но тем не менее полезный для выделения проблемных зон законодательства, которые потребуют первоочередного вмешательства в условиях ПП.

Подлежат изменению:

- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»;

- Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Следует отметить, что некоторые из перечисленных законов могут быть заменены на новые в результате реализации «конституционной реформы» 2020 г. В таком случае будут подлежать изменению принятые им на смену законы.

Подлежат отмене:

- Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;
- Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»;
- Федеральный закон от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

## 2.9. Таймлайн

Начало (0, если немедленно, или время от начала в месяцах )	Продолжительность в месяцах (0 для однократных действий)	Завершение (от начала в месяцах)	Действия: обязательные / возможные
0	0	0	Формирование новых органов федеральной исполнительной власти
0	До 1	До 1	Принятие (в виде указов или законов) основополагающих актов нового политического руководства, устанавливающих новую структуру федеральных и региональных органов власти и представляющих план политической реформы
0	1-2	1-2	Отмена или приостановление действия законов, перечисленных в п. 2.8
0	1-2	1-2	<i>Роспуск Государственной</i>

			<i>думы</i>
0	1-3	1-3	Изменение состава губернаторского корпуса
0	1-3	1-3	Переназначение членов Совета Федерации
0	1-3	1-3	Принятие (в виде указов или законов) новых актов, регулирующих избирательный процесс, деятельность политических партий, органов МСУ
2-3	0	2-3	Назначение новых выборов Государственной думы и органов МСУ
2-3	6-8	8-10	Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной думы, органов МСУ
6-8	0	8-10	Выборы депутатов Государственной думы, органов МСУ
8-10	2-3	10-13	Разработка и принятие Государственной думой закона о выборах Конституционного собрания
10-13	3-4	13-17	Избирательная кампания по выборам Конституционного собрания
13-17	0	13-17	Выборы Конституционного собрания, региональные выборы, а также выборы органов МСУ в тех регионах, где они не были избраны ранее
18-19	0	18-19	<i>Консультативный референдум по вопросу о государственном устройстве</i>
18-19	9-10	27-29	Разработка и принятие новой Конституции Конституционным собранием, <i>итоговый референдум по принятию</i>

			<i>Конституции в целом</i>
33-36	0	33-36	Назначение выборов депутатов Государственной думы и Президента РФ (в случае, если прямые президентские выборы будут прописаны в новой Конституции) в соответствии с новой Конституцией
33-36	3-4	36-40	Избирательная кампания по выборам депутатов Государственной думы и Президента РФ в соответствии с новой Конституцией
36-40	0	36-40	Выборы депутатов Государственной думы и Президента РФ в соответствии с новой Конституцией

### **3. Строительство демократических институтов**

Конструкция новой Конституции будет в значительной мере определяться политическими условиями, которые сложатся ко времени ее разработки и принятия, и поэтому не нуждается в глубокой детализации на данном этапе. Но верно и то, что основные соображения, которыми предстоит руководствоваться на этапе СДИ, должны носить долгосрочный характер, с тем чтобы новая Конституция могла послужить основой для устойчивых правил политического взаимодействия, которые не нуждались бы в постоянной отладке на институциональном уровне. Поэтому уже сейчас реформаторские силы должны определиться с некоторыми принципиальными вопросами, касающимися будущего государственного устройства, то есть ясно понимать преимущества того или иного институционального выбора, а также сопряженные риски.

Именно на таких вопросах сосредоточимся в заключительной части данной аналитической записки. Ключевой среди них – это вопрос о форме правления, а именно вопрос о выборе полупрезидентской, президентской или парламентской системы мы вынесли в отдельную [статью](#).

Один из вопросов, который Конституционное собрание должно будет решить после определения формы правления путем всенародного голосования, будет вопрос о сроке полномочий институтов и носителей государственной власти. Думается, что любой срок полномочий для институтов федеральной и региональной власти, превышающий 5 лет,

следует отвергнуть как чрезмерный. Международная практика свидетельствует в пользу четырехлетнего срока. Для президента, если будет избрана президентская форма правления, необходимо установить ограничение по числу сроков. Принимая во внимание российский опыт, следует исключить возможность того, чтобы один человек занимал президентскую должность в течение более чем двух полных или неполных сроков в течение своей жизни.

Представляется, что если у Конституционного собрания будет на руках одобренное всенародным голосованием решение по вопросу о базовом институциональном дизайне, то это значительно облегчит решение более частных вопросов, связанных с институциональным строительством. Подробное обсуждение этих вопросов в рамках данной записки едва ли целесообразно, поскольку многие аргументы могут быть адекватно сформулированы лишь с учетом политического контекста. Однако некоторые соображения могут быть высказаны в сугубо предварительном порядке.

Разумеется, у Конституционного собрания будет возможность либо сохранить нынешнюю численность депутатов Государственной Думы, либо изменить ее. Международный опыт свидетельствует о том, что при решении этого вопроса следует руководствоваться численностью населения страны, ее культурным и этническим разнообразием, а также дробностью основного административно-территориального деления, что особенно важно в условиях федерализма. Принимая во внимание все эти соображения, нынешнюю численность членов Государственной Думы – 450 депутатов – следует признать недостаточной. Было бы целесообразно увеличить ее до 550 или 600 человек. Однако решения такого рода следует принимать осторожно, с обязательным учетом общественных настроений по поводу парламента, действующего на момент реформы. Эти настроения могут быть благоприятными для увеличения численности законодателей, но как международный опыт, так и современное состояние российского массового сознания свидетельствуют о довольно низкой вероятности того, что эта целесообразная мера встретит понимание общественности.

Избирательная система не является (и не должна быть) предметом конституционного регулирования, может быть изменена парламентским большинством в любой момент. В то же время она политически инерционна, и поэтому, в отличие от первых думских выборов после момента перехода, вторые такие выборы лучше было бы провести по правилам, рассчитанным на длительное применение. Думается, что Конституционное собрание могло бы дать соответствующие рекомендации Государственной Думе, которая правомочна реформировать избирательную систему. Некоторые аспекты избирательного права и законодательства о партиях обсуждались в предыдущей части данной записи и дальнейшего обсуждения на данном этапе не требуют, хотя следует отметить, что наиболее важные из них должны быть конституционно гарантированы. Здесь следует остановиться лишь на основном вопросе о принципе распределения думских мандатов.

Оптимальные правила выборов должны обеспечивать:

- 1) политическую представительность парламента,
- 2) разумную степень территориальной связи между избирателями и депутатским корпусом,
- 3) партийную структурированность парламента,
- 4) его работоспособность благодаря сравнительно низкой фрагментации.

Как представляется, оптимальное сочетание этих императивов обеспечивают два из четырех охарактеризованных в предыдущей части настоящей записки вариантов. Таковы: (1) чисто пропорциональная система в округах малой величины и (2) смешанная связанная система, при которой голосование проводится только в одномандатных округах, с последующим распределением части мандатов по пропорциональной схеме на основе итогов этого голосования.

Конституционному собранию также предстоит решить вопрос о способе формирования Совета Федерации. Он может избираться напрямую с использованием той или иной избирательной системы, основанной на принципе большинства (предпочтительно, так называемой системы единого неперходящего голоса), с тем чтобы регионы по-прежнему пользовались равным представительством на уровне двух или трех сенаторов от каждого региона. Вместе с тем представляется вполне возможным и сохранение непрямого способа формирования СФ. Возможно, в случае введения в регионах усиленной парламентской системы (в результате чего будет утрачено политическое различие между губернатором и большинством легислатуры), следовало бы ввести порядок, при котором каждый регион был бы представлен тремя сенаторами. Двое из них делегировались бы губернатором и большинством легислатуры, а один – крупнейшей по итогам выборов партией меньшинства.

Модель симметричного федерализма, заложенная в К93, представляется в целом удовлетворительной с концептуальной точки зрения, включая сюда и способ разграничения полномочий между центром и регионами. Понятно, что в процессе автократизации применение этой модели было отягощено многочисленными проблемами. Но они вытекали из федеральных и региональных авторитарных тенденций, а не из модели как таковой. При этом целесообразно позаботиться о том, чтобы новая Конституция не отменила ныне фактически имеющегося у президента РФ права увольнять глав исполнительной власти регионов и распускать региональные органы представительной власти. Это право можно было бы сохранить за президентом РФ в случае сохранения президентской системы или предоставить премьер-министру, с обязательным одобрением обеими палатами Федерального собрания, в случае перехода к парламентской системе.

Данный институциональный механизм полезен как для предотвращения того, чтобы на территории страны возникли авторитарные анклавы, в которых нарушались бы основные политические и гражданские права, так и для блокирования центробежных тенденций. Такие тенденции, несомненно, проявятся на этапе демократизации. Иными словами, при обеспечении разумного уровня автономии регионов необходимо позаботиться и о сохранении высокого уровня интеграции политического пространства, избежав тем самым ошибок 1990-х годов в области федеративного строительства. Разумеется, применение соответствующих полномочий президента должно быть обусловлено необходимостью проводить новые выборы в регионах в кратчайшие сроки, не обусловленные искусственными средствами увеличения сроков полномочий назначенцев путем привязки выборов к «единым дням голосования».

Один из вопросов, которые предстоит решить Конституционному собранию, состоит в том, нужно ли устанавливать нормы формирования региональных органов власти в общефедеральном конституционном порядке, или целиком возложить их выбор на сами регионы. Представляется, что некоторый уровень унификации региональных структур необходим для исключения недемократических методов формирования региональных политических институтов. Тогда целесообразным было бы сохранение и конституционное закрепление регионального институционального дизайна, охарактеризованного выше как

усиленная парламентская форма правления (с возможностью формирования коллегиальных высших органов исполнительной власти в мультиэтнических регионах), даже в том случае, если на федеральном уровне будет сделан выбор в пользу президенциализма.

Одна из причин состоит в том, что такой институциональный дизайн стимулирует развитие политических партий и соревновательную политику на местах, создавая тем самым некоторые гарантии против субнационального авторитаризма. Хотя устойчивые партийные системы образца второй половины прошлого века отжили свое, надо понимать, что существование партийной системы является условием для нормального функционирования современной либеральной демократии. Понятно и то, что сколько-нибудь устойчивые партии в России не сформируются без наличия у них региональных организационных и политических баз.

Принципы формирования органов МСУ должны подлежать конституционной регламентации на федеральном уровне лишь в той минимальной степени, в которой это необходимо для обеспечения демократического характера их формирования и функционирования. Возможно, однако, что следовало бы конституционно закрепить норму об обязательных прямых выборах главы МСУ.

#### **Приложение. Общая оценка финансовой составляющей процесса.**

Меры, осуществляемые в рамках ПП и СДИ, в целом будут осуществляться за счет бюджетного финансирования в пределах обычных расходов на функционирование государственного аппарата, хотя насыщенность данного периода выборами потребует увеличения соответствующих расходов. На предварительном этапе, до начала ПП, потребуется финансирование экспертно-аналитических структур: системы экспертного регионального мониторинга (п. 2.3 настоящей записки) и конституционного экспертного совета (п. 2.8). Понятно, что финансирование этих структур возможно лишь в частном порядке, а его общий объем будет зависеть как от собственных организационных деталей этих структур, так и от запросов спонсоров.