

Опасности затянувшегося переходного периода

Майкл Макфол

17 августа 1998 года российское правительство приняло экстренные меры, чтобы предупредить экономический крах, но кризиса это не остановило. Неделей позже рубль потерял в сравнении с долларом уже две трети своей стоимости. За один день были уничтожены два главных экономических достижения эры Бориса Ельцина — контроль над инфляцией и стабильность, конвертируемость валюты. Фондовая биржа практически перестала существовать, рубль продолжал падать, банки закрывались, цены стремительно росли, а когда люди начали запасаться сигаретами, сахаром и мукой, опустели полки магазинов. Отвечая отчаянными мерами на отчаянную ситуацию, Ельцин отправил в отставку премьер-министра Сергея Кириенко и его правительство, назначив в конце концов Евгения Примакова главой коалиционного правительства, составленного из центристов, коммунистов, либералов и даже одного представителя Либерально-демократической партии России (ЛДПР) Владимира Жириновского. За несколько месяцев своего пребывания у власти это новое правительство мало что сделало для разработки стратегии, позволяющей остановить экономические беды России.

Многие предсказывали, что за кризисом последует экономический крах. Все лето и особенно после убийства в ноябре 1998 года Галины Старовойтовой в каждой дискуссии о будущем России на поверхность всплывала веймарская метафора. Когда региональные лидеры начали отвечать на экономический кризис, не считаясь с национальными законами и на-

Статья Майкла Макфола (Michael McFaul) «Опасности затянувшегося переходного периода» («The Perils of a Protracted Transition») была напечатана в журнале «Journal of Democracy» (April 1999. Vol.10. №1 P. 4—19). Здесь публикуется с любезного разрешения редакции указанного журнала.

циональными интересами, стал вырисовываться и кошмарный сценарий возможного распада Российской Федерации.

Больше удивляет, однако, жизнестойчивость российской политической системы. Самортизовав шок от экономического краха, она выстояла. Российские политические лидеры пофлиртовали с идеей применения внеконституционных мер, но в поисках выхода из экономического кризиса до сих пор в целом оставались в рамках конституционного процесса. Важнее всего, что российские политики соблюдали правила игры, выпуская одно правительство и подбирая другое. При этом произошел фактический сдвиг во власти: президент стал слабее, а правительство и обе палаты парламента — Совет Федерации и Государственная дума — завладели большими полномочиями в области управления. Такая способность приспосабливаться к новой политической ситуации подчеркивает прочность системы. Рождающаяся демократическая система России подверглась серьезнейшему испытанию, но избежала гибели.

Во время предшествовавших кризисов (август 1991 и октябрь 1993 годов) институты рухнули, политические субъекты применили ради достижения собственных целей грубую силу, произошло военное столкновение. Почему последний кризис не привел к такому же результату?

До насилия или внеконституционных действий дело не дошло, так как Россия представляет собой то, что Ларри Даймонд называет электоральной демократией: «...гражданская, конституционная система, в которой законодательные и главные исполнительные учреждения заполняются на основе регулярных, соревновательных, многопартийных выборов и всеобщего избирательного права»¹. После 1993 года, когда силы, придерживавшиеся взаимоисключающих идей об организации Российского государства, истощили себя, все основные действующие лица российской политики демонстрировали свою приверженность правилам электоральной демократии — за неимением лучшей альтернативы. Само существование этих правил и строгое их соблюдение в течение какого-то времени помогли сохранить нынешний институциональный строй. Как показал последний кризис, эти политические институты не просто отражают сиюминутные интересы власть имущих, но и оказывают самостоятельное воздействие на российскую политическую жизнь.

Тем не менее это еще не означает, что Россия теперь либеральная демократия². Напротив, результатом российских преобразований стала острая потребность в либеральной демократии. Плюралистические институты, служащие согласованию интересов, слабы; группы интересов, располагающие массовой поддержкой, маргинальны, а институтов, которые способны помочь преодолеть это неравновесие — таких, как сильный парламент, эффективная партийная система и независимое судебное производство, — все еще нет. Эти недостатки делают российскую демократиче-

скую систему уязвимой перед лицом будущих вызовов. Однако такая уязвимость — не постоянное состояние, возникшее в результате долговременного воздействия исторических или культурных сил, а плод затянувшегося, конфронтационного и навязанного перехода России к демократии.

Длительный процесс

Если исходить из того, что переход России к демократии начался в середине горбачевского правления, то он оказывается одним из самых продолжительных в недавней истории. Хуан Линц и Альфред Штепан определяют успешный демократический переход как момент, когда «достигнуто достаточное согласие относительно политических процедур, позволяющих формировать избираемое правительство, когда его приход к власти становится прямым результатом свободного и всеобщего голосования, когда это правительство располагает реальным авторитетом для проведения новой политики и когда исполнительная, законодательная и судебная властям, создаваемым новой демократией, не приходится делить *de jure* власть с другими существующими организациями»³. Россия наверняка не соответствовала этим условиям вплоть до декабря 1993 года, когда российские избиратели одобрили новую конституцию и выбрали новый парламент, а может быть, даже до президентских выборов 1996 года. (До этого времени главу государства избирали не в соответствии с новой конституцией.) Некоторые утверждают, что переход на деле завершается только после того, как происходит смена исполнительной власти путем выборов. Независимо от того, будем ли мы считать концом перехода 1993, 1996 или 2000 годы, процесс этот долог, особенно если сравнивать с более успешными переходами стран Восточной Европы.

В известном смысле Россия пережила не один, а три перехода. Первый начался, когда Михаил Горбачев сделал ряд шагов по либерализации, включая большую свободу слова, выборы и новые отношения между Коммунистической партией Советского Союза и советским государством. Как глава тоталитарного государства Горбачев навязал эти реформы сверху. В конечном счете, однако, его усилия способствовали выдвижению новых и независимых политических деятелей, которые предложили более радикальные программы перемен. И хотя Горбачев вместе с другими реформаторами прежнего советского режима периодически пытался вступить в переговоры с умеренными силами российского демократического движения, заключить соглашение о переходе к новому строю им не удалось. Сторонники жесткой линии попытались отбросить реформы назад, объявив в августе 1991 года чрезвычайное положение, но российские демократические силы смогли одержать верх в этой ситуации.

Неудавшийся августовский путч 1991 года создал благоприятные условия для следующей попытки демократического перехода. Перед россий-

скими демократическими силами во главе с Борисом Ельциным открылась уникальная возможность возвести демократические институты, вступив в переговоры с коммунистическими оппонентами по поводу нового набора правил политической игры. Новые выборы и принятие новой конституции могли бы помочь легитимировать новый демократический строй⁴. Ельцин, однако, решил по этому пути не идти. Он вообще очень мало времени уделял конструированию новых политических институтов в России, поскольку вместо этого сосредоточился на демонтаже Советского Союза и экономических реформах. Видимо, его невнимание к политической реформе привело осенью 1993 года ко второй вооруженной конфронтации между группами, чьи представления о российской политической системе противостояли друг другу. Ельцину снова удалось одержать верх, но намного более дорогой ценой, чем в 1991-м. Были убиты десятки россиян. Последний раз Москва видела подобного рода насилие во время большевистского переворота 1917 года.

Осенью 1993-го — в отличие от 1991-го — Ельцин использовал свои временные политические преимущества для того, чтобы создать новый политический порядок. В ноябре того года он опубликовал новую конституцию и сообщил, что в декабре 1993-го состоится референдум. Одновременно избирателей пригласили выбрать представителей в двухпалатный парламент.

«Октябрьские события» (этим эвфемизмом описывают вооруженный конфликт между президентом и парламентом 3—4 октября 1993 года) нанесли тяжелый удар по демократии, ослабивший ее поддержку населением. Тем не менее большинство (или почти большинство, поскольку данные о явке избирателей могли быть сфальсифицированы) участвовало в выборах и проголосовало за одобрение новой конституции. Столь же важно, что более крупные оппозиционные партии, в том числе КПРФ и Аграрная партии, после долгого и острого обсуждения решили участвовать в этих выборах.

После 1993 года крупнейшие политические силы продолжали следовать правилам игры, зафиксированным в новой конституции. Все политики и влиятельные партии участвовали в парламентских выборах 1995-го, президентских выборах 1996-го и десятках региональных выборов, состоявшихся за последние два года. В целом выборы были соревновательными и имели важные последствия: две трети депутатов Думы, избранных в 1993 году, не сумели выиграть выборы 1995-го или же решили не участвовать в них; не была переизбрана и примерно половина региональных губернаторов. Выборы стали единственным способом завоевать политическую власть, а конституция — высшим арбитром в разрешении конфликтов между исполнительной и законодательной ветвями.

Главная причина, отчего путь России к электоральной демократии оказался столь долгим и конфликтным, кроется в спорности программы

преобразований. В Латинской Америке или Южной Европе, переходившим от авторитарного правления, вопросы, затрагивавшие основы организации экономики, были запретной темой. В бывших коммунистических странах экономические вопросы, напротив, выкладывали прямо на стол, осложняя тем самым процесс перехода.

Многонациональным государствам вроде Советского Союза или Югославии пришлось иметь дело еще и с третьей проблемой — установлением государственных границ. При таком тройном переходе советские и российские лидеры столкнулись с более сложным вызовом, нежели их польские коллеги, не говоря уже об испанских. Именно интенсивность, с какой по ходу этой трехчастной повестки дня выражались противоположные взгляды, сделала переход столь длительным и конфронтационным.

В начале российского перехода к демократии среди политической элиты не сложилось консенсуса ни по одному из трех перечисленных вопросов. Противоречия по поводу государственных границ вызвали августовскую попытку государственного переворота. Одержав верх в этом столкновении, сторонники Ельцина продиктовали решение горячо обсуждавшейся проблемы роспуска Советского Союза. Короче, проблему границ решили в форме односторонней акции, а не переговоров.

Сильно расходились мнения и относительно организации экономики. При Горбачеве и в первые постсоветские годы лидеры коммунистов стояли в подлинной оппозиции к рыночным реформам, предлагая вместо них разновидность государственного социализма. Когда во многих посткоммунистических странах обсуждали, какого рода рыночные реформы следует проводить после падения коммунизма, в России все еще спорили, стоит ли проводить рыночные реформы вообще. Только когда Ельцин, применив насилие, победил своих оппонентов в октябре 1993 года, правительство смогло настоять на проведении политики, которую считало необходимой для создания гарантий необратимости капитализма. Со временем и ослабевшие противники капитализма окончательно признали законность частной собственности и необходимость рынка⁵. Однако для российских преобразований такое признание пришло слишком поздно. Споры вокруг отношений между государством и рынком слышатся в России все еще чаще, чем в Восточной Европе.

Третья проблема повестки дня — природа будущего политического устройства — потребовала для своего решения больше всего времени. До осени 1993 года коммунисты настаивали, чтобы в основу российской формы правления была положена система советов. Даже внутри демократического движения мнения относительно того, подходит ли демократия для российского переходного периода, разделились. Многие известные советники Ельцина полагали, будто Россия нуждается в авторитарном режиме, чтобы справиться с капиталистической трансформацией.

Только после октябрьской трагедии 1993-го Ельцин обратился к созданию новых политических институтов. Как я уже упоминал, он продиктовал решение спора о форме правления, а затем предложил своим оппонентам принять его или отвергнуть. Оппоненты Ельцина были слабы, и у них не было альтернативы; они согласились с новыми правилами, а после декабрьских выборов 1993 года и с новым конституционным порядком. Неясным оставалось, будет ли сам Ельцин соблюдать эти правила. Самым угрожающим моментом было то, что никто не знал, признает ли он результаты президентских выборов в случае своего поражения. Даже в разгар президентской кампании советники Ельцина не раз намекали, что не признает.

Поскольку Ельцин выиграл, мы так и не узнаем, сумела бы пережить политическая система ельцинское поражение. Но нам известно, что теперь Ельцин уже не в состоянии бросить вызов существующему политическому строю, поскольку у него нет больше ни политической поддержки, ни возможности расстреливать оппонентов, ни воли удерживать власть внеконституционными средствами. По иронии судьбы последний экономический кризис мог помочь укреплению российской демократии, еще сильнее ослабив того, кто более других был готов и способен свергнуть демократическую систему, — самого Бориса Ельцина.

Патовая ситуация и ее последствия

Многие работы о демократизации исходили раньше из того, что, сложившись между демократическими силами и сторонниками *ancien régime* патовая ситуация, это благоприятствовало бы переходу к новому строю, ибо неспособность противоборствующих сторон разгромить врага должна вынудить их вступить в переговоры. Встанет ли армия на защиту старого порядка? Удастся ли сагитировать людей свергнуть авторитарный режим? В переходное время трудно делать такого рода расчеты.

В случае с Россией пат сыграл отрицательную роль. Вместо того чтобы подвинуть противостоящие друг другу силы на компромисс, относительное равенство сил обострило конфликт. В эпоху Горбачева соотношение сил сторонников жесткой линии и демократов не склонялось ни в ту ни в другую сторону. Поэтому в августе 1991 года защитники жесткой линии в конце концов решили прибегнуть к военной силе, чтобы сохранить Советский Союз и подавить оппозицию. Демонстрация их силы не встретила сопротивления почти нигде в России и других республиках. Лишь в Москве, Санкт-Петербурге и нескольких других городах демократическая оппозиция сплотилась и бросила вызов попытке переворота. Это изолированное сопротивление оказалось, однако, решающим: оно позволило Ельцину и его сторонникам сокрушить путч и вместе с лидерами Украины и Белоруссии распустить Советский Союз.

В отличие от демократических движений в Польше, Венгрии или Чехословакии российские «демократы» не пользовались всеобщей поддержкой — ни у элиты, ни у населения в целом. По контрасту с тем, что произошло в большинстве восточно-европейских стран, коммунистические группировки победу демократии в августе 1991 года признать отказались и с тех пор считают политику «демократов» незаконной и недемократической. Непопулярны были прежде всего решения Ельцина распустить Советский Союз и начать радикальные экономические реформы — эти шаги были им сделаны без каких-либо консультаций с политическими оппонентами.

Если бы Ельцин превосходил в силе своих политических противников, он мог бы игнорировать их мнение. Но так как соотношение сил тех, кто выступал «за революцию» и «против революции», было примерно равным, оппоненты Ельцина оправились от поражения в августе 1991 года и, накопив силы, бросили вызов реформам, а в конечном счете его режиму. Попытавшись еще раз достичь своих политических целей вооруженным путем, обе стороны схлестнулись друг с другом в октябре 1993-го.

После октябрьских событий того года многие аналитики ошибочно полагали, будто превосходство Ельцина в силе будет постоянным. Доброжелательные наблюдатели описывали новый политический порядок как суперпрезидентскую систему; менее благосклонные называли ее выборной монархией, авторитарным режимом или диктатурой. Эти суждения оказались преждевременными. Когда ельцинские оппоненты одержали решительные победы на выборах в 1993 и 1995 годах, это помогло изменить соотношение сил. Правда, Ельцин выиграл президентские выборы 1996-го, но они были скорее референдумом о судьбах революции, чем мерой его личной поддержки обществом. Вскоре скверное здоровье Ельцина снизило цену его электорального мандата и постепенно ослабило его «авторитарную» хватку в российской политике. И наконец, как я уже отмечал, финансовый кризис нанес в августе 1998 года последний и самый сокрушительный удар по политическому могуществу Ельцина.

Если прежде равенство сил подогревало конфликт, то новое их соотношение скорее укрепило взаимное согласие разрешать конфликты мирным и демократическим путем. Сегодня в России ни один из политических деятелей или какая-либо их группа не верят в свою способность прийти к власти недемократическими методами. Во всяком случае Ельцину это не по силам. Его рейтинг измеряется однозначными цифрами, его армия — в руинах, и ею больше не командуют лояльные ему люди. И потому он уже не может угрожать, что останется у власти и после окончания срока, на который избран. Став премьер-министром, Евгений Примаков призвал на некоторые ключевые посты в государстве и средствах массовой информации бывших сотрудников КГБ и, кроме того, спросил

губернаторов, не предпочтут ли те быть вновь назначаемыми центральным правительством, нежели рисковать на новых выборах...

Однако и оппоненты Ельцина, видимо, не настолько сильны, чтобы заполучить власть недемократическими средствами. Военные, в других странах традиционно угрожающие слабым демократиям во время экономических кризисов, не проявляют в России склонности вмешиваться в политику⁶. Возможные наследники Ельцина вроде московского мэра Юрия Лужкова и красноярского губернатора Александра Лебеда производили впечатление авторитарных личностей и делали антидемократические заявления, чем внушали опасения, как бы следующие президентские выборы не оказались последними. Но на деле ни Лужков, ни Лебедь не соответствуют их авторитарной репутации.

Лужков, Лебедь, коммунисты и даже связанная с нынешним правительством «партия власти» продолжают играть по правилам, причем не только оттого, что чувствуют себя слабыми; они полагают, что нынешние правила служат их ближайшим политическим целям. Все эти отличающиеся друг от друга политики верят: у них есть надежда выиграть следующие выборы, и шанс сделать это при помощи избирательной урны выше, чем вероятность овладеть властью силой. При всех возражениях против институциональной модели, навязанной Ельциным в 1993 году, все теперь понимают, что цена свержения нынешней несовершенной российской демократии гораздо выше, чем издержки несовершенной демократии.

Институциональное наследие

Консолидацию либеральных демократических институтов и либеральных демократических ценностей затрудняли несколько факторов — порождение затянувшегося и конфликтного переходного периода в России: суперпрезидентская система, недостаточно развитая партийная система, разобщенность гражданского общества, отсутствие независимого суда и ослабление поддержки демократии со стороны населения.

Суперпрезидентская система. Было бы неправильным концентрацию власти в руках президента возводить прежде всего к некой культурной или исторической склонности русских к авторитаризму и сильному индивидуальному лидерству. Институт президента и его «сверхвласть» выросли непосредственно из процесса преобразований. После разгрома своих противников в октябре 1993 года Ельцин начал создавать суперпрезидентскую систему — без консультаций или компромиссов по поводу проекта новой конституции. Проблема была в том, как добиться ее поддержки большинством российских граждан. Например, Ельцин полагал, что выборы лучше провести поскорее, не откладывая, чтобы ограничить во времени период переходного диктаторского правления. Однако в целом замысел конституции отражал

то, что Ельцин и его сторонники считали тогда наиболее благоприятным для себя.

Общепризнанное одобрение новой конституции облегчило установление сильной президентской власти. Вначале после некоторого периода колебаний все политические деятели, в том числе побежденные Ельциным осенью 1993 года, признали новый конституционный порядок и стали играть по новым правилам. Во время следующих президентских выборов в 1996-м все основные политические группы, даже те, кто раньше сопротивлялся идее создания сильной президентской власти, выдвинули кандидатов на пост главы исполнительной власти.

После переизбрания Ельцина в российских политических кругах начала складываться новая коалиция, выступавшая в пользу менее сильной президентской власти. Все парламентские фракции за исключением ЛДПР Владимира Жириновского поддержали поправки к конституции, расширяющие парламентский контроль над правительством. После президентских выборов 1996 года многие известные российские бизнесмены тоже высказались за более сильный парламент; они опасались, как бы следующий президент не воспользовался своей властью для отмены приватизации, проведенной при Ельцине. Даже некоторые его советники поддерживали идею ослабления президентской власти, потому что их все больше тревожили и убывающая способность Ельцина к лидерству, и неясность того, кто может стать следующим президентом ⁷.

Несмотря на такого рода коалицию, пост президента в ближайшее время вряд ли исчезнет. Внесение поправок в конституцию — процесс очень громоздкий. Еще существеннее, что некоторые политики и те, кто их поддерживает, уже начали вкладывать средства в президентскую кампанию 2000 года. Кто бы из подающих надежду ни выиграл, маловероятно, что бы они пожертвовали этими инвестициями ради укрепления парламентской демократии.

Неразвитость партийной системы. Слабое развитие российской партийной системы тоже отчасти восходит к трудностям переходного периода. Партии часто оказываются в центре событий во время первых или учредительных выборов ⁸. Если бы Ельцин провел их сразу после распада СССР, то нарождающаяся российская партийная система могла бы тогда же приступить к разработке программных альтернатив. Однако Ельцин решил не проводить выборы, оставив тем самым новые политические партии бессмысленно прозябать еще два года без четкой политической роли. Ко времени проведения следующих парламентских выборов большинство партий, созданных в период наивысшего демократического подъема (1990—1991 годы), исчезли. Отсрочка выборов сильнее всего ударила по либералам, поскольку многие избиратели ассоциировали болезненный экономический упадок 1991—1993 годов именно с их политикой.

После 1993-го российская партийная система несколько консолидировалась. Элемент пропорционального представительства в российской смешанной избирательной системе стимулировал формирование партий⁹. Без общенациональных выборов, проведенных с использованием принципа пропорционального представительства, вообще не существовало бы столь важного защитника либеральной демократии, как «Яблоко», — политической партии во главе с Григорием Явлинским. Единственная не связанная с правительством реформаторская партия, завоевавшая на основе пропорционального представительства места в парламенте на выборах и 1993, и 1995 годов, «Яблоко» — это, по меньшей мере, протопартия. Она располагает парламентской фракцией, низовыми организациями в регионах и следует демократическим внутренним процедурам. Однако малочисленность парламентской фракции и неспособность войти во властные структуры за пределами Москвы, по-видимому, обрекают «Яблоко» в ближайшем будущем на маргинальную роль в российской политике.

К сожалению, с точки зрения внутренней сформированности и консолидированности партии «Яблоко» — единственный луч света на либеральном небосклоне. Партии, которые были связаны с правительством Ельцина («Выбор России» в 1993-м и «Наш дом — Россия» в 1995-м), не создали устойчивой электоральной базы. Сейчас конфигурация сил российских либералов во главе с Егором Гайдаром, Анатолием Чубайсом, Борисом Немцовым и Борисом Федоровым меняется; остается подождать, чтобы увидеть, переживет ли их коалиция будущие парламентские выборы.

Либералов больше не ассоциируют с «партией власти». Новым центром притяжения для тех, кто заинтересован в формировании следующей партии власти, стал московский мэр Юрий Лужков. Его организации только отчасти походят на политические партии; они больше напоминают штабы по проведению кампаний. Лишенные какой-либо идеологической определенности, они быстро распадаются после окончания электорального цикла. Генерал Александр Лебедь тоже наскоро сколотил политическую партию, способную отобрать часть протестного электората у ЛДПР. Так как организации Лебеда еще больше, чем ЛДПР, не хватает идентичности, она быстро исчезнет, стоит Лебедю выйти из ее рядов.

Главная оппозиция Ельцину — КПРФ — организована лучше. Она остается самой крупной общенациональной партией с ясно выраженной социальной базой, которая переживет нынешних лидеров. Однако в организационных вопросах КПРФ преуспела только потому, что унаследовала членскую базу своей предшественницы и ее организационные структуры. До сих пор партия не доказала, что способна выйти за пределы этого наследия: в 1996 году средний возраст ее членов составлял 57 лет.

КПРФ сталкивается и с внутренними проблемами. Располагая самой крупной фракцией в Государственной думе, она не проявляет склонности к законодательной деятельности в интересах своих избирателей. С 1996 года КПРФ все теснее сотрудничает с правительством, сигнализируя о действительном сближении между старой и новой политическими элитами (и та и другая вышли из рядов Коммунистической партии Советского Союза). Утверждение Евгения Примакова в должности премьер-министра еще более укрепило идентичность КПРФ как правящей партии; коммунисты поддержали назначение Примакова, и им удалось заполучить несколько постов в его правительстве. Радикалы из КПРФ возражают против сотрудничества с ельцинским режимом на таком уровне. Раскол между радикалами и умеренными внутри партии может произойти еще до следующих выборов, так что встает вопрос о том, как долго КПРФ останется жизнеспособной.

Хорошо или плохо будет для демократии, если КПРФ выживет, далеко не ясно. Ее согласие соблюдать новые правила игры может оказаться единственным и важнейшим фактором, которым объясняются относительная стабильность и продолжающееся существование российской электоральной демократии. Успех КПРФ на выборах помог вовлечь ее в выборный процесс, ибо Зюганов и другие партийные лидеры рассчитывают прийти к власти с помощью избирательных урн¹⁰. После того как Примакова назначили премьер-министром, КПРФ стала нести еще бóльшую ответственность за общенациональную политику, что вовлекает партию в существующую систему. Призывы к революции, бывшие привычным боевым кличем несколько лет назад, теперь слышны нечасто, а от высших партийных лидеров — и вовсе никогда.

Однако если КПРФ ведет себя сугубо демократически, то в ее риторике все еще присутствуют нелиберальные ценности. За последнее время несколько лидеров КПРФ произнесли воинствующие антисемитские речи, обвиняя евреев во всех российских бедах. В ответ на требование призвать к порядку этих фанатиков Зюганов стал их защищать в следующих выражениях: «Наши люди не слепые. Они не могут не видеть, что распространенный в российском правительстве сионизм — одна из причин нынешнего катастрофического состояния страны, ее массового обнищания и вымирания ее народа»¹¹.

И наконец, важно помнить, как слабо влияние всех этих партий за пределами Москвы. В некоторых крупных центрах вроде Санкт-Петербурга или Екатеринбурга многопартийная система начинает укореняться. Однако в большинстве регионов единственной реальной партией остается «партия власти». Немногие региональные лидеры создали филиалы партий. Некоторые недавно избранные губернаторы, в том числе такие известные персонажи, как Александр Руцкой, выиграв выборы, вышли из

партий. В большинстве региональных законодательных собраний преобладают «партии власти», у которых нет идеологической родословной; они тесно связаны с местными лидерами ¹².

Гражданское общество, правосудие и общественное мнение

Разобщенность гражданского общества. Вакуум, сохраняющийся из-за слабости российских партий, не могут заполнить другие группы, располагающие массовой базой. При переходе к демократии, особенно если это сочетается с переходом к рыночной экономике, гражданские группы после крушения старого режима всегда переживают некоторый период демобилизации. Эта касается и России, где многие организации советской эпохи (например, «Демократическая Россия» и «Мемориал») после разрушения советского коммунизма достигли своих целей. Развитие гражданского общества еще больше затормозили и некоторые уникальные черты российского переходного периода, прежде всего затяжная экономическая депрессия. Когда начался переход к рыночной экономике, новые гражданские группы и профсоюзы еще только начинали определять свои интересы и выявлять сторонников — фактически не имея экономических ресурсов. «Средний класс», финансирующий большинство гражданских групп на Западе, в России появлялся очень медленно; к тому же финансовый крах в августе 1998 года нанес самый тяжелый удар именно по нему. Новые рабочие организации тоже нуждаются в средствах. Иностранное финансирование оказало им временную поддержку на переходное время — со всеми обычными для такого случая отрицательными последствиями.

Отрицательно сказывается на развитии гражданского общества и усиление в России исполнительной власти всех уровней. Массовым гражданским группам легче дается сотрудничество с парламентами, чем с чиновниками ¹³. Некоторые региональные лидеры создали у себя «социальные палаты», по замыслу призванные компенсировать слабость представительных институтов и заполнить пропасть между российскими гражданскими группами и исполнительной властью. Однако за малым исключением эти консультативные советы лишь камуфлируют углубляющееся отчуждение и одновременно подрывают позиции законодательных институтов.

Столь тревожное отдаление общества от государства не означает, что гражданское общество полностью истощено. Опасность скорее в том, что группы и организации, все же действующие в своих изолированных областях, будут охватывать все меньшую долю населения и окажутся еще более дистанцированы от государства, замкнутся в частной сфере ¹⁴. Другая опасность состоит в том, что заметная часть российских неправительственных организаций, вместо того чтобы способствовать развитию гра-

жданского общества, демонстрирует явно антигражданские тенденции¹⁵. Распространение националистических и фашистских организаций означает, что не всякий социальный капитал служит демократической консолидации.

Слабое правосудие. Еще один барьер на пути консолидации либеральной демократии в России — отсутствие независимой судебной системы и слабая приверженность правовому порядку. На начальной фазе либерализации идея независимой судебной системы и Верховного суда как высшего арбитра в правовых спорах получила поддержку на высшем уровне. Михаил Горбачев часто говорил о необходимости создать государство, в котором все граждане подчинялись бы авторитету закона. Российские демократы вышли за пределы чистой риторики, создав в 1991 году Конституционный суд.

После того как он согласился рассмотреть вопрос об ответственности КПСС за преступления, совершенные в советские времена, Конституционный суд быстро стал важным действующим лицом в политике. Неоднозначный приговор, вынесенный на этом процессе, позволил обеим сторонам заявить о своей победе. Тем не менее прецедент был создан. Позже, однако, когда председатель Конституционного суда Валерий Зорькин однозначно встал на сторону мятежного парламента во время осеннего кризиса 1993 года, суд утратил часть своего авторитета как посредника между президентом и парламентом. После этого суд на год прекратил свою работу; она была возобновлена, когда Ельцин увеличил число судей. С тех пор они вынесли несколько важных решений.

Но даже когда принимается важное решение, оно значит очень мало. Исполнительная ветвь власти не может провести в жизнь собственные указы, не говоря уже о судебных приговорах. Кроме того, границы компетенции Конституционного и Верховного судов спорны. Эта патовая ситуация в верхах позволила судам нижестоящих инстанций, особенно в республиках, игнорировать федеральные решения.

Вообще, нижестоящие суды медленно приспособляются к новым вызовам демократии и рыночной экономики. Работа над институционализацией правовой системы для защиты прав собственности, управления процедурой банкротства, принуждения к исполнению контрактов и обеспечения конкуренции только началась. Принятие парламентом в 1995 году Гражданского кодекса (который приветствовали как российскую «экономическую конституцию») было только первым шагом на пути к созданию этих институтов¹⁶. «Власть закона» стала ослабевать по отношению к уголовным и гражданским делам. Сочетание слабого государства с некомпетентной, скверно финансируемой правовой системой породило в России ощущение анархии — пугающая ситуация для населения, привыкшего к могущественному авторитарному государству. Популярные

призывы к законности и порядку, в свою очередь, угрожают индивидуальным свободам и правам человека.

Ослабление общественной поддержки демократии. Затянувшийся и тяжелый переход России от коммунистической системы ослабил поддержку либеральных, демократических идей и норм в обществе. На ранней стадии преобразований опросы показывали, что общественная поддержка демократических идей и либеральных ценностей не отличалась существенно от позиции населения в Восточной Европе¹⁷. Со временем, однако, поддержка стала убывать. Опросы все еще показывают, что большинство россиян верят в индивидуальные свободы, свободную прессу и разделение властей, однако больше не отождествляют эти принципы со словом «демократия», которое приобрело отрицательное звучание. В опросе, проведенном в 1998 году, 72 проц. респондентов одобрили догорбачевский режим и только 35 проц. положительно отнеслись к существующему¹⁸. Такие тенденции нельзя считать здоровыми для развития либеральной демократии.

Ослабление поддержки демократии вызвано скорее переходными факторами, нежели долговременной культурной предрасположенностью. Лишь очень немногие режимы — независимо от их типа — избежали десятилетнего экономического упадка. В России беспрецедентный экономический спад произошел при правительстве, которое именовало себя демократическим. Неудивительно, что демократия стала бранным словом.

Малый коэффициент полезного действия политического режима тоже во многом объясняет падающую поддержку демократии¹⁹. Называя себя демократами, но действуя не демократически, российские посткоммунистические лидеры, и особенно Борис Ельцин, много сделали для дискредитации демократии. Например, ельцинское решение распустить в 1993 году парламент нанесло серьезный удар по демократическим принципам. Решение вторгнуться в Чечню еще больше подорвало легитимность его «демократического» режима, поскольку было принято без учета мнения настроенного против войны большинства населения. По иронии судьбы именно электоральный процесс помог прекратить войну: команда Ельцина считала, что он будет переизбран, только если прекратит войну. Однако такая прямая связь между общенародным голосованием и публичной политикой встречается редко.

Может ли российская демократия выжить?

Россия представляет собой электоральную демократию. Путь, приведший ее на эту ступень политического развития, был усеян препятствиями, затрудняющими дальнейшую консолидацию либеральной демократии в России. В этом заключается величайший парадокс затянувшегося и конфликтного перехода России от коммунистического правления.

Учитывая обширную программу изменений, с которой пришлось иметь дело советским и российским лидерам, направлявшим переход от коммунистической системы, было бы чрезмерно оптимистичным ожидать, что десять лет спустя после начала политической либерализации в России сложится либеральная демократия. Тройной вызов — демонтаж СССР, трансформация командной системы в рыночную экономику и построение демократической политики на руинах коммунистической диктатуры — ошеломил бы даже отцов-основателей Америки. Ельцин и его союзники несколько раз совершали критические ошибки, но в исключительно сложных обстоятельствах. По сравнению с тем, что могло случиться, переход от коммунизма был относительно мирным.

Российские лидеры справились бы и с этим широким спектром изменений, приди они к согласию относительно общей стратегии действий. Но они к согласию не пришли. Именно отсутствие консенсуса и стало главной причиной, почему переходный период в России приобрел столь болезненный характер. Если бы основные политические акторы в России согласились с ельцинской генеральной стратегией роспуска СССР, образования Российской Федерации, проведения рыночных реформ и установления президентской демократии, конфликта со всеми его разрушительными для либеральной демократии последствиями могло бы и не произойти. Аналогичным образом его бы не было, согласись все с планами Геннадия Зюганова. Затянувшийся и конфликтный переходный период стал результатом стратегического взаимодействия этих двух политических сил, а не просто действий одной или другой стороны. Двое нужны не только для танго, но и для борьбы.

Может ли Россия стать либеральной демократией? Данное в этой статье объяснение несовершенств российской либеральной демократии предполагает, что можно надеяться на положительные изменения в будущем. Если отдельные политики в недавнем прошлом принимали решения, которые создали нелиберальные институты, то индивидуальные акторы смогут в будущем принять и решения о либеральных реформах. Конечно, реформировать действующие институты труднее, чем сохранять их. Однако сила инерции имеет для российской демократии и положительную сторону: существующая электоральная демократия обладает такой же устойчивой властью, что и нелиберальные характеристики режима.

Если состояние экономики будет еще длительное время ухудшаться, российская демократия не выживет. Страна нуждается в быстром экономическом переломе, который создал бы более благоприятную обстановку для будущей консолидации либеральной демократии. Любопытно, однако, что самый удивительный итог недавнего российского финансового краха — демонстрация стойкости демократии, а не ее слабости. Заявления о кончине российской демократии преждевременны.

Примечания

- ¹ *Diamond L.* Developing Democracy: Towards Consolidation. Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1999.
- ² О различии см.: *Diamond L.* Op. cit.
- ³ *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* / J. J. Linz., A. Stepan (eds.). Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1996.
- ⁴ Полный перечень упущенных возможностей см.: *McFaul M.* Russia's Rough Ride // Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges. / L. Diamond, M.F. Plattner, Yun-han Chu, Hung-mao Tien (eds.). Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1997. P. 64–94.
- ⁵ Некоторые радикальные группы, например «Трудовая Россия», до сих пор в целом отвергают рынок, но эта организация представляет собой в современной России лишь незначительную силу.
- ⁶ См.: *Barany Z.* Controlling the Military: A Partial Success // Journal of Democracy. Vol. 10. № 1 (Apr. 1999). P. 54–67.
- ⁷ Интервью автора с советником президента Э. Паином (май 1998 года).
- ⁸ *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* / G. O'Donnell, Ph. C. Shmitter, L. Whitehead (eds.). Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1986. P. 57.
- ⁹ О взаимосвязи между пропорциональным представительством и многопартийной системой см.: *Sbugart M.S., Carey J.M.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992; *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes. N. Y.: New York Univ. Press, 1994. О думских фракциях см.: *Remington T., Smith S.* The Development of Parliamentary Parties in Russia // Legislative Studies Quarterly. № 20 (Nov. 1995). P. 457–489.
- ¹⁰ Речь Зюганова 7 августа 1996 года. См: *Zyuganov G.* My Russia: The Political Autobiography of Gennady Zyuganov. Armonk, N.Y.: M.E. Sharp, 1997. P. 185.
- ¹¹ Слова Зюганова приведены по: *Kremlin: Communists Consistently Promote Anti-Semitism* // Bozeman Daily Chronicle. 1998. 27 Dec.
- ¹² *Slider D.* Elections to Russia's Regional Assemblies // Post-Soviet Affairs. № 12 (July–Sept. 1996). P. 243–264.
- ¹³ *Lijpbart A.* Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations // The Failure of Presidential Democracy / J. J. Linz, A. Valenzuela (eds.). Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1994. P. 91–105.
- ¹⁴ О снижающемся уровне политической и гражданской активности см.: *Политические процессы в России в 1994 году: Социальный контекст и проблемы политического участия.* М.: Российский независимый институт социальных и национальных проблем, 1995.
- ¹⁵ *Рябов А.* Политический экстремизм на подъеме в России // Век. № 35 (сент. 1997).
- ¹⁶ *Halverson K.* Resolving Economic Disputes in Russia's Market Economy // Michigan Journal of International Law. № 18 (Fall 1996). P. 59–113.
- ¹⁷ См. особенно: *Капустин Б., Клямкин И.* Либеральные ценности и сознание россиян // Полис. Март–апрель 1994. С. 39–75.
- ¹⁸ *Rose R., Dob Chull Shin.* Qualities of Incomplete Democracies: Russia, the Czech Republic and Korea // Compared. Studies in Public Policy. № 302. P. 21 (Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, 1998).
- ¹⁹ См. *Diamond L.* Op. cit.