

№ 976

14 января 1994 г.

## ПРОГРАММА РЕФОРМ ДЛЯ НОВОГО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА Политические и юридические вопросы

### ВВЕДЕНИЕ

Результаты выборов парламента России являются, отрезвляющим напоминанием о политических трудностях процесса реформ в России. В итоге этих выборов коммунисты, их попутчики, и ультра-националисты приобрели наибольшее количество мест в нижней палате парламента. Реформаторы получат значительное число мест, однако они все еще сильно расходятся в вопросе о том, как продолжать экономические реформы. В такой политической среде для реформаторов жизненно важно образовать объединенный фронт против «красно-коричневых» экстремистов. Чтобы этого достичь, им необходимо договориться о решительной и всеохватывающей программе реформ, обещающей быстрые результаты. У реформаторов мало времени. Если они не добьются реальных результатов до следующих президентских выборов в 1996 году, следующим президентом скорее всего станет антидемократ и, возможно, даже экстремист типа Владимира Жириновского.

Несколько увядший процесс реформ, однако, еще не совсем зачах. Если Борис Ельцин пожелает действовать, то сейчас его возможности подтолкнуть политические и экономические реформы выше, чем раньше, благодаря его новой Конституции. Более того, партии реформ от «Выбора России» Егора Гайдара до «Яблока» Григория Явлинского должны были извлечь важный урок из декабрьских выборов: ссоры и раздоры из-за мелких разногласий - рецепт для катастрофы. Если реформаторы забудут о своих разногласиях и если президент России станет менее пассивен, снова действуя как лидер, то есть надежда объединить движение реформ на основе общей программы.

Для построения демократического общества, создании новой рыночной экономики и установления правового порядка в России, члены новоизбранного парламента должны:

- 1) Создать коалицию за реформы, которая будет отвечать стремлению граждан России к свободе и свободному рынку.
- 2) Принять правила парламентской процедуры, которые уменьшат фракционные разногласия и усилят партийную дисциплину.
- 3) Создать независимую судебную систему.
- 4) Ввести в действие новый уголовный кодекс, соответствующий международным правовым стандартам.
- 5) Придать первостепенное значение борьбе с преступностью и коррупцией в государственном аппарате.
- 6) Поставить Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Федеральную службу контрразведки под строгий гражданский контроль.
- 7) Принять законы, обеспечивающие свободу средств массовой информации.
- 8) Провести федеральное законодательство, регулирующее предвыборные кампании и политические партии.
- 9) Принять новый гражданский кодекс, защищающий рынок и включающий законы о банкротстве и о защите интеллектуальной собственности.
- 10) Убрать из Российской Конституции разделы о «социальных правах», или социальном обеспечении.
- 11) Создать парламентские комиссии, обязанностью которых будет являться создание и ускорение принятия законодательства, обеспечивающего выполнение реформ.
- 12) Потребовать принятия дополнений к Конституции, обеспечивающих большее равновесие между федеральным правительством и местными властями.
- 13) Принять закон, который обеспечит обновление политической системы и освобождение правительства от его коммунистического наследия.

## ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗАДАЧИ НОВОГО ПАРЛАМЕНТА

Реформы в России застопорились. Политические столкновения Бориса Ельцина с его реакционными противниками отвлекли и разделили бывшее единым демократическое движение. Важнейшим делом нового парламента будет восстановление темпа реформ, потерянного за последний год.

Замедление началось в декабре 1992 года, когда Ельцин освободил сторонника экономических реформ Егора Гайдара от должности и.о. премьер-министра. Гайдар и другие демократы, такие как Геннадий Бурбулис и Галина Старовойтова, были уволены в результате давления со стороны председателя Верховного Совета Руслана Хасбулатова и других реакционеров, которые видели, что реформы Гайдара угрожают их политическим позициям. В результате выросло влияние бывших советских аппаратчиков и членов номенклатуры в центральном и региональных правительствах. В то время, как приватизация производилась в сфере обслуживания и в легкой промышленности, наиболее мощные

индустриальные предприятия оставались в руках государства, а приватизации земли вообще не происходило. Центральный банк продолжал поддерживать, с помощью субсидий и дешёвых кредитов, государственные промышленные предприятия, колхозы и военно-промышленный комплекс. Результатом явился огромный дефицит бюджета и очень высокий темп инфляции, достигавший уровня более 20 процентов в месяц.

В это время Верховный Совет России, вместо работы над законодательством, занялся политической борьбой против Ельцина, пытающегося создать в России функционирующий рынок и демократию. Политика обструкционизма со стороны парламента, руководимого Русланом Хасбулатовым, расшатала кампанию реформ Ельцина, замедляя процесс и, в конечном итоге, откладывая то время, когда реформы могли бы показать позитивные результаты. Широкий общественный протест, выраженный в ходе парламентских выборов 1993 года, когда ультранационалист Владимир Жириновский получил 24 процента голосов, в действительности имеет своей причиной медленный темп реформ. Будучи далеким от проведения «шок-терапии» в России, в чём часто обвиняют оппоненты Ельцина, российский президент на самом деле не смог провести политику всеохватывающих и быстрых рыночных реформ.

У нового парламента России, который собрался 11 января 1994 года, есть выбор: либо продолжать жёсткую политическую схватку с президентом, результатом которой может явиться гражданская война, либо принять участие вместе с ним во всеобъемлющей и быстрой кампании по созданию рыночной экономики. Парламент должен решить - пытаться ли подорвать авторитет всенародно избранного президента или найти с ним общий язык. Парламент должен также выбрать между тем, продолжать ли поддерживать идеи имперского величия, как того будет требовать Жириновский, или мирно сосуществовать с соседями России и другими государствами, включая Соединенные Штаты Америки.

Если рыночные реформы будут застопорены, демократизация отброшена назад и государство станет придерживаться реакционной экономической и внешней политики, никаких изменений к лучшему не произойдет ни для граждан России, ни для её правительства. Шансы России на продолжение интеграции с международным сообществом и мировым рынком будут потеряны, иностранные инвесторы отпугнуты и, конечно же, вновь возникнет напряженность в отношениях как между Россией и её соседями, так и Западом. Результатом явится повышение уровня бедности, уменьшение безопасности и унижение для России и её населения.

## ПРОГРАММА РЕФОРМ ДЛЯ НОВОГО ПАРЛАМЕНТА

В то время, как у членов нового российского парламента может быть политический выбор, у самой России его нет: либо она быстро выйдет на путь установления конституционной демократии и рыночной экономики, либо она упадёт в бездну, грозящую жестокими политическими репрессиями, отчаянной нищетой и, возможно, даже кровопролитием и войной. Темп реформ в России не может быть замедлен. Также, конечно, не могут они и стоять на месте. Единственная возможность России - двигаться как можно быстрее в сторону создания правового порядка, защищающего свободу и безопасность каждого человека в Российской Федерации. При процветании и наличии свобод у россиян соседи России тоже будут процветать, почувствуют себя свободными и в безопасности.

Чтобы добиться этого, члены парламента должны:

✓ Создать коалицию за реформы, которая будет отвечать стремлению граждан России к свободе и свободному рынку. Данные опросов общественного мнения показали, что большинство граждан России поддерживают рыночные реформы и многопартийную демократию и не хотят возврата к временам правления коммунистической партии. Опрос голосующих на последних парламентских выборах показал, что семьдесят процентов хотели бы, чтобы Россия развивала рыночную экономику<sup>1</sup>. Почти шестьдесят процентов голосующих поддержали конституцию Ельцина, которая вводит основные свободы личности и признаёт права частной собственности. В апреле 1993 года большинство избирателей поддержало экономические реформы Ельцина. Тогда 53 процента заявили, что они поддерживают создание свободного рынка в России. Несмотря на успех ультранационалистической Либерально-демократической партии Владимира Жириновского (см. таблицу), результаты выборов доказали, что большинство выбирающих предпочли президента Ельцина и его реформы. Российские избиратели дали понять Ельцину: они хотят, чтобы реформы работали и работали быстро. Чтобы этого добиться, необходимо больше, а не меньше преобразований в сторону свободного рынка.

---

<sup>1</sup>Опрос был проведен Международным институтом сравнительных социальных исследований. Margaret Shapiro, "Russians Approve New Constitution," The Washington Post, December 13, 1993, p. A1.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ В ДУМУ

Партия	Число мест
«Выбор России»	96
Либерально-демократическая партия	70
Коммунисты	65
Аграрная партия	47
ЯБЛОКО	33
Независимые	30
Российское единство	27
Женщины России	25
Демократическая партия России	21
Гражданский Союз	18
РДЦР	8
Достоинство и милосердие	3
Будущее России	1

Источник: ИТАР-ТАСС, 25 декабря 1993 г.

Разделение на фракции в демократическом лагере и личные разногласия между реформаторами, удачно использованные Жириновским и коммунистами, могут стать катастрофическими для демократии в России. В случае такого развития событий Жириновский сможет торпедировать реформы и выиграть президентские выборы в 1996 году. Только сильная и хорошо организованная коалиция реформаторов может реализовать достаточно радикальную программу и добиться позитивных результатов до 1996 года.

Формирование такой коалиции должно быть делом первостепенной важности для демократов. Кандидатами в объединённый антикоммунистический и антифашистский фронт могут быть "Выбор России", блок Явлинского-Болдырева-Лукина и партия Сергея Шахрая, плюс некоторые новоизбранные депутаты из движения «Женщины России». Возможно, даже некоторых сторонников Жириновского можно убедить покинуть своего лидера и примкнуть к блоку реформаторов.

Многие независимые и неопределившиеся депутаты из одномандатных округов<sup>2</sup> могут пожелать объединиться с коалицией за реформы, чтобы начать

---

<sup>2</sup>Половина Думы (всего 450 мест) была выбрана по спискам партий, основываясь на пропорциональном представительстве, в то время как другая часть выбиралась на основании системы большинства, при которой округ посылает депутата, набравшего большинство голосов (одномандатные округа).

работать над преобразованием своей страны в процветающее и демократическое государство. Если реформы окажутся удачными, большее число избирателей поддержит реформаторов. В отличие от них, коммунисты и ультранационалисты обещают катастрофу для России: международную изоляцию, гиперинфляцию и, возможно, даже войну.

Федеральная Ассамблея должна избежать ошибок своего предшественника, Верховного Совета Российской Федерации. Лобовая конфронтация с президентом и администрацией не будет продуктивной. Усилия по поиску компромисса и работа в гармонии и кооперации с президентом и министрами правительства, стоящими за реформы, были бы оптимальным путём для Федерального собрания.

✓ **Принять правила парламентской процедуры, которые уменьшат фракционные разногласия и усилят партийную дисциплину.** Коммунисты и другие противники реформ продемонстрировали дисциплину и эффективную организацию в бывшем Верховном Совете, что не смогли показать демократы и сторонники реформ. Кое-кто из демократического движения России, например, Илья Константинов, Сергей Бабурин и Михаил Астафьев, часто голосовали вместе с оппозицией или ушли полностью в антиреформенный лагерь. Спикер Руслан Хасбулатов часто манипулировал процедурными правилами для отстранения своих оппонентов и мобилизации членов Верховного Совета против Ельцина. Кроме того Хасбулатов использовал свое влияние, чтобы отстранить председателей парламентских комиссий и провести прошлым летом гиперинфляционный бюджет.

Демократы и сторонники реформ должны образовать в новом парламенте объединенный фронт против реакционеров. Для этого им необходимо создать систему организаторов парламентских фракций. Они будут следить за партийной дисциплиной при голосовании путём использования санкций, включающих исключение тех депутатов, которые голосуют против партийной линии.

✓ **Создать независимую судебную систему.** Судебная система России обладает печально известной неэффективностью отчасти потому, что ее никогда не предполагали использовать в условиях рыночной экономики. Несущая на себе черты своего советского прошлого, эта система абсолютно не подходит для разрешения споров между частными предприятиями. Даже взыскание долгов или приведение в исполнение контрактных обязательств вряд ли могут быть обеспечены в нынешних российских судах. Необходимо создать судебную систему с участием профессиональных судей и надёжную систему соблюдения законов и приведения в исполнение решений суда. Необходима также реконструкция судов снизу доверху, включая отстранение наиболее некомпетентных и коррумпированных судей.

Рыночная экономика и демократическая политика не могут работать в

условиях нынешней судебной системы. Реконструкция потребует переподготовки большинства существующих судей и привлечения новых<sup>3</sup>. Техническая экспертиза для этого может быть предоставлена юридическими организациями Запада, такими как Американская Ассоциация Адвокатов.

✓ Ввести в действие новый уголовный кодекс, соответствующий международным правовым стандартам. На протяжении трёх поколений Россия страдала от репрессивного уголовного кодекса. В советское время уголовный кодекс отдавал предпочтение государству и прокуратуре и гарантировал смехотворно малые конституционные права обвиняемых. Нынешний уголовный кодекс России содержит «пережитки социалистического прошлого», такие как статьи о спекуляции, которая может включать любую прибыльную продажу товаров или даже «хищение социалистической собственности». Новый парламент должен принять современный уголовный кодекс, соответствующий международным стандартам. Закон должен защитить такие права личности, как неприкосновенность жилища, тайна частных телефонных разговоров и переписки. Он оградит граждан от преследования государства. В то же время уголовный кодекс должен соответствовать задачам борьбы с государственной коррупцией и организованной преступностью, которые стали необузданными в последние годы.

✓ Придать первостепенное значение борьбе с преступностью и коррупцией в государственном аппарате. Россия превратилась в одно из наиболее коррумпированных государств в мире. Основная причина заключается в полном развале правопорядка. Помимо этого важными дополнительными факторами явились сопротивление бюрократической системы и необузданное кумовство. Коррупция подорвала в российских гражданах уверенность в хорошем правительстве, заставляя их относиться цинично к государственным служащим и к политике в целом. Кроме того, вследствие коррупции, расходы, связанные с деловыми операциями в России, стали существенно выше как для российских, так и для международных компаний<sup>4</sup>. Чтобы разрешить эти проблемы, новый парламент должен:

- резко уменьшить размеры государственной бюрократии и сократить её власть;
- подобрать и подготовить кадры новой государственной службы, положительно относящейся к свободному рынку и демократическим принципам;
- подготовить и принять строгий кодекс этики государственной службы

<sup>3</sup>Проф. Нина Беляева, президент Фонда «Интерлегал», личное интервью в Вашингтоне, декабрь 1993 г.

<sup>4</sup>Детальную дискуссию по этому поводу можно найти в статье Victor Yasmann, "The Russian Civil Service: Corruption and Reform," RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 16, April 16, 1993, p.18ff.

- в целях предотвращения коррупции и nepoтизма;
- воспрепятствовать возможности для государственных служащих занимать более, чем один государственный пост или владеть частным бизнесом, имеющим отношение к их основной работе, для предотвращения конфликтов интересов;
- подготовить и принять кодекс этики, предотвращающий конфликты интересов;
- провести законодательство, позволяющее системе судов быстро предъявлять обвинения и наказывать виновных в государственной коррупции.

✓ **Поставить Министерство обороны, Министерство внутренних дел и Федеральную службу контрразведки под строгий гражданский контроль.** Исторически именно исполнительные, а не законодательные или судебные органы были виновны в самых страшных случаях нарушения прав человека в России. Это позволило ЧК во время революции, а затем КГБ создать «государство в государстве» с огромными полномочиями и привилегиями. Такие «силовые министерства», как ОГПУ, НКВД, МГБ и КГБ, контролируемые элитой Коммунистической партии, нарушали права граждан. Эти организации виновны в массовых убийствах. Они участвовали в таких разрушительных для экономики кампаниях, как насильственная коллективизация, повальная индустриализация и милитаризация экономики.

В целях предотвращения повторения подобных бед военнослужащие и чиновники в министерствах обороны, безопасности и внутренних дел должны быть поставлены под жёсткий гражданский контроль: в армии - президента, в аппарате безопасности и министерства внутренних дел - под контроль Генерального прокурора, судов и парламентских комиссий по национальной безопасности, правам человека и законодательству.

В настоящее время аппетит российских генералов, сопротивляющихся конверсии военной промышленности и реформе российских вооружённых сил, грозит обанкротить Россию. Высшие чины аппарата безопасности, подавляющее большинство которых находилось в советском КГБ, всё ещё требуют широких и неконтролируемых полномочий. В то же время организации иностранной разведки (СВР - Служба военной разведки и ГРУ - Главное разведывательное управление) продолжают свои действия против Запада, несмотря на заявления, что у России нет врагов за рубежом. В последние два года российские дипломаты были изгнаны из Великобритании, Германии и Скандинавских стран за шпионаж. Таким образом, парламенту необходимо принять законы, обеспечивающие гражданский контроль за действиями и бюджетами армии, Министерства внутренних дел и аппаратом безопасности.

Для повышения ответственности армейских служб и служб безопасности



перед народом, соответствующие парламентские комиссии должны:

- Участвовать при помощи рабочих групп в выработке политики и производить открытые публичные слушания, касающиеся важнейших вопросов обороны и национальной безопасности, таких как действия России в ближнем зарубежье, отношения с США и НАТО, размеры и задачи вооруженных сил.
- Проводить слушания для утверждения кандидатов на высшие посты в Министерстве обороны и системе безопасности. Дополнить Конституцию статьями о возможности проведения таких процедур законодательной властью. Большая открытость в военно-гражданских отношениях продвинет процесс реформ.
- Держать военный бюджет под строгим контролем правительства. Военные ассигнования должны быть основаны на принципах разумной достаточности. Они могут привести к крушению экономических реформ при превышении ими уровня 3-5% от общего национального дохода.
- Обеспечить быструю публикацию и циркуляцию проектов основных законов по вопросам обороны и безопасности для того, чтобы обеспечить их обсуждение, анализ и проверку широкой общественностью<sup>5</sup>.
- Создать проекты законов и конституционных дополнений, чтобы свести на нет пережитки коммунистической эры в деятельности органов безопасности.
- Принять «Закон о свободе информации», разрешающий гражданам доступ к документам КПСС и КГБ, имеющим к ним непосредственное отношение<sup>6</sup>.
- Прекратить контроль служб безопасности над свободой передвижения внутри страны и предоставлением виз для путешествий за границу<sup>7</sup>.
- Пересмотреть Закон о безопасности 1992 года, который дал «силовым» министерствам беспрецедентные полномочия, приводящие к нарушениям прав личности, в том числе предоставил им возможности обыскивать и арестовывать граждан, а также проверять частную корреспонденцию без санкции суда и юридического контроля. Деятельность аппарата безопасности должна

---

<sup>5</sup> «Основные положения военной доктрины Российской Федерации», Известия, 18 ноября 1993 г., стр. 1, 4.

<sup>6</sup> J. Michael Waller, "When Will Democrats Control the Former KGB?" Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization, Vol. 1, No. 1 (Summer 1993), pp. 27-37.

<sup>7</sup> Waller, стр. 34-35.

быть приведена в соответствие с принятой международной практикой. Действия государственных органов безопасности должны быть санкционированы судами и производиться под надзором органов прокуратуры.

- Свести действия федеральной службы контрразведки к борьбе с преступностью и терроризмом, а не к внутреннему шпионажу за гражданами России.
- Сократить использование секретных осведомителей (*сексотов*), разрешая делать это только по решению суда и далее лишь под строгим контролем прокуратуры. Прекратить использование осведомителей, завербованных в советскую эру.
- Привести практику перехвата почты и прослушивания телефонных разговоров в соответствие с международными правовыми нормами. Решение суда необходимо для каждого нарушения прав личности. Судебные санкции могут быть получены только, если имеются обоснованные подозрения в преступной деятельности, подтвержденные доказательствами.

✓ **Принять законы, обеспечивающие свободу средств массовой информации.**

Государство должно свести к минимуму вмешательство в деятельность средств массовой информации. Правительство субсидирует большинство всероссийских газет и руководит двумя телеканалами и несколькими радиостанциями. Печатная база находится в руках государства. Местные правительства и администрации имеют свои собственные средства электронной и печатной информации. Реакционеры из бывшего Верховного Совета много раз пытались захватить ежедневные газеты, Останкино и программы российского телевидения<sup>8</sup>. Для обеспечения независимости средств информации должна начаться приватизация теле- и радиостанций и полиграфической базы. Органы печати (газеты и журналы) должны иметь возможность свободного функционирования, чтобы государство не могло контролировать публикацию новостей и мнения авторов. Более того, должны быть созданы новые каналы распространения печати вместо старого советского агентства «Союзпечать». Правительство должно поощрять эти новые каналы распространения, предлагая им налоговые льготы и не обременяя их ненужными правилами.

✓ **Провести федеральное законодательство, регулирующее предвыборные кампании и политические партии.** Декабрьские выборы чётко показали недостатки в действующих законах о выборах, такие как возможность меньшинства избирателей в округах посылать своих представителей в Государственную Думу, право баллотироваться экстремистским антиконституционным партиям, и недостаток времени на сбор подписей под предвыборными петициями.

---

<sup>8</sup>Виталий Коротич, «На немощной дороге к демократии», Пропаганда. Дезинформация. Убеждение, вып. 5 (лето 1993 г.), стр. 13-15.

Парламенту следует принять законы о политических партиях и выборах, которые:

- потребуют более долгого периода (до месяца) для сбора подписей. Это даст малым и новым партиям время подготовиться к выборной кампании;
- разрешат второй тур выборов в одномандатных округах, где не было набрано большинство голосов одним из претендентов. Это поможет предотвратить выборы депутатов, которые получили лишь весьма малый процент голосов и, таким образом, не достаточно представляют мнение избирателей из своих округов;
- заменят «голосование против всех кандидатов» в бюллетене возможностью вписать кандидатуру избранника. Это поможет предотвратить попытки экстремистских политических групп заставить своих сторонников голосовать против всех кандидатов и тем самым аннулировать голосование, лишая округ кворума;
- разрешат предвыборные договоренности, которые позволят партиям, не набравшим необходимых пяти процентов голосов, отдать свои голоса партиям, которые в этом преуспели<sup>9</sup>. Это поможет проигрывающим партиям отдать свои голоса партиям по их выбору, таким образом позволяя более демократично отразить волю избирателей;
- запретят членам Думы и Федерального Собрания занимать посты в исполнительных органах. Это должно обеспечить разделение власти и предотвращение конфликтов интересов<sup>10</sup>;
- добавят в уголовный кодекс положение, запрещающее существование любой политической организации, которая стоит за свержение силой существующего конституционного порядка. Подобное положение существует в конституции Германии, объявляющее нацистскую партию вне закона.

✓ Принять новый гражданский кодекс, защищающий рынок и включающий законы о банкротстве и защите интеллектуальной собственности. Российские внутренние и международные инвесторы призывают принять современный гражданский кодекс, который обеспечит предсказуемость в коммерческих сделках. Такой кодекс может улучшить деловой климат в России, позволит увеличить западные капиталовложения и будет способствовать успеху реформ. Основные положения должны включать современный закон о контрактах, закон о банкротстве, положения, регулирующие продажу товаров, защиту

---

<sup>9</sup>Российский закон о выборах гласит, что минимум в пять процентов голосов должен быть достигнут партией как группой, чтобы иметь право на места в парламенте.

<sup>10</sup>Uri Ra'anani, "A Problematic Electoral System," *Perspective*, Vol. IV, No. 1 (September-October 1993), p. 2.

интеллектуальной собственности, а также закон о недвижимости и землепользовании, защищающий инвестора. Это будет способствовать быстрому и упорядоченному развитию рынка недвижимости и обеспечит своевременное решение многолетней проблемы недостатка жилья в России.

✓ Убрать из российской Конституции разделы о «социальных правах», или социальном обеспечении. Даже в Америке, которая несравненно богаче России, правительство не смогло бы обеспечить все социальные права, гарантированные российской Конституцией. Хотя Конституция США не включает в себя многие социальные права, которые можно найти в российской Конституции, американцы обеспечены медицинскими услугами, жильём и образованием более высокого качества, чем граждане России. Гарантированные государством бесплатная медицинская помощь, бесплатное высшее образование, минимальная зарплата и бесплатное жильё, обещанные новой российской Конституцией, являются отголосками пустых обещаний советской эры. Такие обещания в Конституции создают ложное представление о том, что всемогущее государство, а не граждане России, ответственно за предоставление желаемых товаров и услуг.

От многих социальных прав, присутствующих в новой Российской Конституции, всё чаще отказываются во всем индустриализованном мире, даже в странах с таким мощным соцобеспечением, как Швеция и Германия. Любая серьёзная попытка обеспечить социальную защиту на уровне, декларируемом в Конституции, приведет к банкротству Российского государства и граждан России, которым придется платить очень большие налоги. Конечно, поскольку правительство не сможет выполнить свои обещания, это лишь добавит цинизма, с которым русские люди исторически относились к своей конституции. Положения о социальных правах должны быть вычеркнуты из Конституции, поскольку у государства нет ни ресурсов, ни власти для их гарантии.

✓ Создать парламентские комиссии, целью которых будет являться создание и ускорение принятия законодательства, обеспечивающего выполнение реформ. Главной задачей нового парламента должно быть продолжение экономических и демократических реформ. Коалиция сил за проведение реформ должна назначить своих представителей в парламентские комиссии согласно их опыту и сфере интересов. Наиболее деятельные и способные политики должны возглавить ключевые комиссии. Кроме того, комиссии должны опираться на компетентных специалистов, имеющих экспертизу и опыт в проведении реформ.

Чтобы облегчить эти функции, новому парламенту следует создать следующие комиссии:

- по экономическим реформам;
- по конституционным реформам и федеральному развитию;
- по международным отношениям и торговле;
- по обороне и национальной безопасности;

- \* по правам человека и свободе личности;
- \* по сельскому хозяйству, землепользованию и проблемам окружающей среды;
- \* по социальной политике;
- \* по законодательству;
- \* по образованию, науке и здравоохранению.

✓ Потребовать принятия дополнений к Конституции, обеспечивающих большее равновесие между федеральным правительством и местными властями. Новая Конституция создаёт сильное федеральное правительство, которое ограничивает регионы (области) и автономные республики во многих сферах деятельности<sup>11</sup>. Такая ситуация уменьшает шансы на гармоничное федеральное развитие, принимающее в расчет как местные, так и федеральные интересы. Поскольку Конституция допускает внесение поправок, должна быть предложена более сбалансированная федеральная система, которая уменьшит влияние московского аппарата и даст власть республикам, регионам, городам, сёлам и сельской администрации для того, чтобы они сами смогли найти собственные пути к рынку. Конфликт между Москвой и регионами сводится к спору о приемлемом уровне налогообложения, принятию решений об экономическом развитии и контроле над местными природными ресурсами. В то время, как федеральное правительство может обеспечить принятие и исполнение основных законов, определяющих путь реформ, последнее слово о том, как именно нужно проводить реформы, считаясь с местными условиями, должно находиться в руках местной власти.

В 1860-х - начале 1900-х гг. в России имелись местные административные органы (земства), которые отвечали за народное образование, здравоохранение, землепользование и прочие вопросы местной жизни. Этот опыт вместе с более развитой западной практикой, включающей выборные местные органы, ответственные перед избирателями, может быть успешно использован для усиления развития местного управления в нынешней России. Необходим проект закона о местной администрации, который предполагал бы широкое общественное участие в муниципальных и местных органах управления и полную ответственность перед избирателями.

Кроме того, новая Конституция разрешает президенту выполнять квази-юридические функции, такие как разрешение конфликтов между местными и федеральным правительствами и гарантию защиты прав человека. Эти задачи должны определяться Конституцией и выполняться Верховным судом и

---

<sup>11</sup>Федеральный договор, определяющий разделение власти и связи между регионами и центром, был подписан весной 1992 г. Он являлся частью всех конституционных проектов, начиная с Румянцевского, но был исключен из окончательного текста конституции Ельцина.

Генеральным прокурором. Чтобы сохранить принцип разделения властей, исполнительной власти не следует заниматься проблемами, которые лучше оставить власти судебной.

✓ Принять закон, который обеспечит обновление политической системы и освобождение правительства от его коммунистического наследия. После Второй мировой войны, Организация Объединенных Наций потребовала от Западной Германии принять законы о денацификации. Эти законы обеспечивали уверенность, что мрачные времена правления Гитлера закончены раз и навсегда. Денацификация позволила Германии совершить «экономическое чудо» 1950-х и 1960-х годов. Подобный же процесс произошел в Японии. Чтобы завершить переход к демократии и навсегда избавиться от коммунистического наследия, закон должен:

- Определить, чтобы тем, кто занимал посты в районных комитетах партии от секретаря и выше, было позволено заниматься политикой только как выборным делегатам, а не как членам государственного аппарата.
- Наказать тех членов Коммунистической партии и сотрудников КГБ, которые ответственны за особенно жестокие преступления во времена советской власти. Таковые должны включать в себя функционеров, замешанных в массовой депортации «наказанных народов» (т.е. прибалтийцев, чеченцев, татар Крыма и других), и официальных лиц, ответственных за пытки, эксперименты над людьми и массовые казни, такие как уничтожение польских офицеров в Катыни.
- Разрешить гражданам доступ к их делам в архивах КГБ и Коммунистической партии.
- Создать программы переподготовки для офицеров служб безопасности, уволенных из бывшего КГБ и Министерства безопасности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новоизбранный российский парламент либо продолжит процесс демократизации, либо уничтожит ростки демократии в России. Вероятно, возникнет искушение отклонить многие демократические реформы как «нерусские». Безусловно, демократия должна согласовываться с российским характером, но также является истиной и тот факт, что принципы демократического капитализма проверены временем и едины для всего человечества.

Найти российский путь для воплощения в реальность универсальных принципов демократии - важнейшая задача нового парламента. Это будет нелегко. Почти половина состава нового парламента состоит из депутатов, которые явно настроены антидемократично и являются противниками свободного рынка. Однако единственная возможность для России быть свободной и процветающей - это уничтожить старую коммунистическую систему, создать новую демократическую и не допустить установления фашистского режима.

Д-р Ариэль Коэн,  
ведущий эксперт Фонда «Наследие»  
по проблемам России и Евразии.

This study was published in English as "An Agenda for the New Russian Parliament, Part II: Political and Legal Issues" on January 14, 1994.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that proper record-keeping is essential for the success of any business and for the protection of the interests of all parties involved. The document also highlights the need for transparency and accountability in all financial dealings.

It is the policy of this organization to ensure that all financial information is kept confidential and secure. Any unauthorized disclosure of this information will be treated as a serious breach of trust and may result in disciplinary action.

The second part of the document outlines the specific procedures for handling financial records. It details the steps for recording transactions, reconciling accounts, and preparing financial statements. The document also provides guidance on how to handle any discrepancies or errors that may arise during the process.