

# Демократия и качество государства

Устойчивое развитие общества невозможно без дееспособного государства. А подлинная демократия — это неперемное условие построения государства, нацеленного на служение интересам общества.

Настоящая демократия не создается одномоментно, не копируется по внешнему образцу. Необходимо, чтобы общество было готово к использованию демократических механизмов. Чтобы большинством людей почувствовали себя гражданами, готовы были бы на регулярной основе тратить свое внимание, свое время, свои усилия на участие в процессе управления. Другими словами, демократия работает там, где люди готовы к нее что-то вкладывать.

В начале 90-х годов наше общество было воодушевлено идущим на глазах расходом советской однопартийной командно-административной системы. Переходом к близкому, казалось, народовластию. Тем более что образцы цивилизованной, зрелой демократии были совсем рядом — в США и странах Западной Европы. Однако введение демократических форм государства принесло практически сразу же остановку необходимых экономических реформ, а чуть позже — сами эти формы оказались оккупированы местными и центральными олигархическими элитами, беззащитно использующими государство в своих интересах, делаями общенародное достояние.

Зная по опыту, что и в тот период во власти было немало честных и умных людей, искренне стремившихся к народному благу. Благодаря им государство не погубило, худо-бедно решались повседневные проблемы и, пусть неспешно и медленно, продвигались некоторые насущные реформы. Но в целом сложившаяся система оказывалась сильной.

В результате в 90-е годы под флагом воцарения демократии мы получили не современное государство, а подкованную борьбу кланов и множество полудееспособных кормлен. Не новое качество жизни, а огромные социальные издержки. Не справедливое и свободное общество, а произвол самоназначенных «элит», оккупировавших интересы простых людей. Все это «отравило» переход России к демократии и рыночной экономике — устойчивым недоверием большой части населения к самим этим понятиям, нежеланием участвовать в общественной жизни.

Русский философ, праведер Павел Новгородцев еще в начале прошлого века предупреждал: «Нередко думаю, что провозглашение всяких свобод и всеобщего избирательного права имеет само по себе некоторую чудесную силу направлять жизнь на новые пути. На самом деле то, что в таких случаях водворяется в жизни, обычно оказывается не демократией, а смотря по обороту событий, или олигархией, или анархией».

Мы в 90-х годах столкнулись и с анархией, и с олигархией. Этот период был буквально пронизан кризисом ответственного государственного мышления. Было бы научно связывать его причины только с корыстными действиями олигархов и недобросовестных чиновников. К началу 90-х наше общество состояло из людей, освободившихся от коммунизма, но еще не научившихся быть хозяевами своей судьбы, привыкших ждать милостей от государства, зачастую предававшихся иллюзиям и не умевших противостоять манипулированию. Поэтому и в экономической, и в политической жизни до поры сработывал порочный принцип «кто смеет, тот и съел».

Но общество прошло трудный процесс взросления. И это позволило нам вместе вытщать страну из трянси. Реанимировать государство. Восстановить народный суверенитет — основу подлинной демократии.

Хочу подчеркнуть — мы сделали это демократическими, конституционными методами. Политики, которая проводилась в 2000-е годы, последовательно воплощала волю народа. Это каждый раз подтверждалось выборами. Да и между выборами — социологическими опросами. Если посмотреть на то, как наше

население оценивало и оценивает приоритетные для него права, то на первых местах с огромным отрывом оказалась право на труд (возможность трудового заработка), право на образование детей. Возращение, гарантирование этих насущных прав было задачей, которую решало российское государство, решали мы с Дмитрием Медведевым, работая на посту Президента страны.

Сегодня наше общество совсем другое, чем в начале 2000-х годов. Многие люди становятся более обеспеченными, более образованными и более требовательными. Изменившиеся требования к власти, выход среднего класса из узкого мирка строительства собственного благостроения — это результат наших усилий. Мы на это работали.

Политическая конкуренция — это зрелая демократия, ее движущая сила. Если такая конкуренция отражает реальные интересы социальных групп, она многократно усиливает «моцность» государства. В обеспечении развития экономики. В мобилизации ресурсов на социальные проекты. В обеспечении защиты и справедливости для граждан.

Сегодня качество нашего государства отстает от готовности гражданского общества в нем участвовать. Наше гражданское общество стало несравненно более зрелым, активным и ответственным. Нам надо обновить механизмы нашей демократии. Они должны вместить возросшую общественную активность.

## О развитии демократии

Сегодня в Государственную Думу внесен целый пакет предложений по развитию нашей политической и партийной системы. Речь идет об упрощении порядка регистрации партий. Об отмене необходимости собирать подписи для участия в выборах в Государственную Думу и региональные законодательные органы. О сокращении количества подписей избирателей, необходимых для регистрации в качестве кандидата на выборах Президента страны.

Условия регистрации, порядок деятельности партий, технологии выборных процедур — все это, безусловно, важно. Политический климат, как и инвестиционный, требует постоянного совершенствования. Но наряду с этим надо обратить первоочередное внимание на то, как в политическом механизме организован учет интересов социальных групп.

Уверен, нам не нужны балаган и соревнование в раздаче необеспеченных обещаний. Нам не нужна ситуация, когда демократия сводится к вывеске, когда за «народовластие» выдается разное развлекательное политическое шоу и кастинг кандидатур, где содержательный смысл выхолщивается эпатажными заявлениями и взаимными обвинением. А настоящая политика — уходит в тень закулисных сделок и решений, которые ни с каким избирателем не обсуждаются в принципе. Вот такого тупика, соблазна упростить политику, создать фриктивную демократию на потребу — мы должны избежать. В политике есть неизбежная доля политтехнологий. Но имиджмейкеры, «мастера билбордов» не должны управлять политиками. Да я уверен — и народ больше на такое не купит.

Надо настроить механизмы политической системы таким образом, чтобы она своевременно улавливала и отражала интересы больших социальных групп и обеспечивала бы публичное согласование этих интересов. Могла обеспечивать не только легитимность власти, но и уверено люде в ее справедливости (в том числе и в тех случаях, когда они оказываются в меньшинстве).

Нам необходим механизм взаимодействия народом во власть на всех уровнях ответственных людей, профессионалов, мыслящих в категориях национального и государственного развития и способных добиваться результата. Понятный, оперативный и открытый для общества механизм выработки, принятия и реализации решений — как стратегических, так и тактических.

Нам важно создать политическую систему, при которой людям можно и необходимо говорить правду. Тот, кто предлагает решения и программы, несет ответственность за их реализацию. Те, кто выбирают принимающих решения, понимают, кого и что они выбирают. Это принесет доверие, конструктивный диалог и взаимное уважение между обществом и властью.

## Новые механизмы участия

Мы должны проявлять способность реагировать на запросы общества, которые все более усложняются, а в условиях информационного века — приобретают качественно новые черты.

Огромное, постоянно возрастающее число российских граждан уже привыкло получать информацию мгновенно, нажатием кнопки. Свободная и уж тем более бесценная доступность информации о положении дел в стране естественным образом формирует запрос на постоянное, а не от выборов к выборам участие граждан в политике и управлении.

Поэтому современная демократия как власть народа не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться. Демократия, на мой взгляд, заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на власть и процесс принятия ею решений. А значит, демократия должна иметь механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникации и обратной связи.

А что есть обратная связь на практике? Растущее количество информации о политике должно перейти в качестве политического участия, гражданского самоуправления и контроля. Прежде всего, это — общегражданское обсуждение законопроектов, решений, программ, принимаемых на всех уровнях государственной власти, оценка действующих законов и эффективности их применения.

Граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь возможность заранее тестировать все государственные документы. Уже сейчас конструктивная критика со стороны сообществ предпринимателей, учителей, медиков, ученых поагает избежать неудачных решений и, напротив, найти лучшие.

Например, в прошлом году, в рамках оценки регулирующего воздействия, которая осуществляется совместно с предпринимательским сообществом, еще на предварительной стадии разработки был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России. Хорошо, что такой фильтр начал действовать. Надо посмотреть, полностью ли он охватывает значимые для бизнеса сферы.

Необходимо улучшение языка правотворчества. Его надо сделать если не благозвучным (в древнем мире законы часто писали стихами для лучшего запоминания), то хотя бы понятным для адресатов норм. Важно создание дружественного интерактивного интерфейса на порталах органов публичной власти для полноценного отражения и обсуждения планов и программ, результатов мониторинга их исполнения. Хочу предложить профессиональные сообщества словесников и веб-дизайнеров — помогите государству в этом. Такой вклад будет высоко оценен историей.

Далее. Нужно понимать, что одна из главных тенденций современного мира — это усложнение общества. Специализируются потребности различных профессиональных и социальных групп. Государство должно на этот вызов ответить, соответствовать сложности социальной реальности. Одно из важных решений здесь — это развитие саморегулируемых организаций, компетенции и возможности которых должны расширяться. С другой стороны, сами СРО должны более активно использовать имеющиеся у них полномочия. В частности,

право разрабатывать и вносить для утверждения технические регламенты и национальные стандарты в соответствующих отраслях и видах деятельности.

Необходимо избегать бюрократизации саморегулируемых организаций, создания с их помощью саморегулируемых барьеров (прежде всего, в тех сферах деятельности, где отсутствует недопустимый риск, или безопасность которых уже обеспечена иными государственнымными методами регулирования). Для этого требуется полная информационная открытость СРО, их регулярные публичные отчеты обществу и участникам рынка. Рассчитываю, что саморегулируемые станут одним из столпов сильного гражданского общества в России.

Уже сейчас мы используем практику размещения проектов законов в интернете. Каждый может направить свое предложение или поправку. Они рассматриваются, а лучшие и содержательные — учитываются в финальной версии законопроекта. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений или, как называют его эксперты, краудсорсинг — должен стать нормой на всех уровнях.

Но здесь реализуется только «пассивное право» — возможность гражданина реагировать на те или иные идеи и проекты власти, субъектов законодательной инициативы. А нам нужно предусмотреть и «активное право» — дать возможность самим гражданам формировать законодательную повестку, выдвигать свои проекты и формулировать приоритеты.

В этой связи предлагаю ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые собирают сто тысяч и более подписей в интернете. Пожокая практика действует, например, в Великобритании. Разумеется, для этого анонимный интернет не годится — хотя в других случаях он помогает выявлять настроения общества. Нужно будет разработать порядок официальной регистрации тех, кто хочет стать участником такой системы.

Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии. Особенно широкое применение она должна получить на муниципальном и региональном уровнях. В каждом муниципалитете должны проходить не только прямые выборы глав и депутатов муниципального собрания. Оценку народа должны получать и другие чиновники, занимающие ключевые должности. Например, по итогам первого года работы начальника районного отдела полиции гражданам района должно быть предложено высказаться, хотя бы они, чтобы этот человек и дальше трудился в их районе. Точно так же можно поставить вопрос о руководителе районного центра ЖКХ. О мировом суде — в случае если он не избирается гражданами.

Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить.

Важная задача — изменение работы общественных советов при органах исполнительной власти. В настоящее время их работа, скажу прямо, носит формальный или показной характер. Необходимо отказаться от ведомственного подхода к формированию таких советов — их состав должна утверждать, например, Общественная палата России, а для региональных органов — соответствующие общественные палаты. Общественные советы должны перестать быть удобными для руководителей ведомств. Надо обеспечить участие в них по-настоящему независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций. Установить состав нормативных актов и программ, которые не могут быть приняты без предварительного и публичного обсуждения на Общественном совете. В компетенцию Общественных советов может войти паритетное с самим ведомством участие в деятельности

конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Несколько слов о перспективах развития проекта «Электронное правительство». Сейчас нашим гражданам доступна любая информация о политических дебатах в парламенте, о состоянии мировых рынков, о браках и разводах голливудских звезд. А вот получить информацию о своих платежах за услуги ЖКХ или посмотреть свою бюллетеньную карточку онлайн, или узнать о своем участковом полицейском в интернете они чаще всего вообще не могут.

Официальный сайт с информацией о госзакупках уже стал мощным антикоррупционным механизмом, многие госуслуги также уже переведены в электронный формат. Это хорошо. Но большинству людей нужна насущная информация о своем доме, придомовой территории, соседнем парке, школе, своем муниципалитете. Надо обратить особое внимание на фундамент электронной власти — сайты муниципалитетов и субъектов Федерации.

Предлагаю, чтобы в течение этого года Общественная палата и Совет по гражданскому обществу и правам человека при Президенте России разработали, провели публичное обсуждение и внесли проекты перечня обязательной размещаемой на сайтах образовательных и медицинских учреждений информации для клиентов.

Нужно точнее нацелить проект «электронное правительство» на нужды и запросы граждан. Максимально полно раскрыть информацию о деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Через электронные технологии сделать государственный механизм понятным и доступным для общества.

## Местное самоуправление — школа демократии

Александр Солженцын писал о роли местного самоуправления: «Только в таком объеме люди бесозбычно смогут определить избранцев, хорошо известных им и по деловым способностям, и по душевным качествам. Здесь — не удержится ложная репутация, здесь не поможет обманное красноречие или партийные рекомендации... Без правильно поставленного местного самоуправления не может быть доброй жизни, да само понятие «гражданской свободы» теряет смысл».

В этих словах заложена очень точная мысль: демократия больше государства складывается из демократии малых пространств. Местное самоуправление — это школа ответственности граждан. В то же время это — «профессионально-политическое училище», которое формирует ключевые компетенции начинающего политика: способность договариваться с разными социальными и профессиональными группами, понятно доносить свои идеи до людей, защищать права и интересы своих избирателей. Считаю, что профессионализм закалку политики и государственные администраторы должны получать именно в системе местного самоуправления.

Что касается конкретных направлений по повышению действенности местного самоуправления, то, во-первых, оно должно оставаться властью «шаговой доступности» — т. е. муниципалитеты не должны бездумно укрупняться. А во-вторых — муниципалитеты должны стоять в полной мере финансово самостоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем. Надо преодолеть зависимость от «подачек сверху», которые подавляют самостоятельность и ответственность, порождают иждивенство. А по сути — лишают смысла само существование муниципального уровня власти.

В этой связи предлагаю передать на уровень муниципалитетов все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов. Конечно, при этом необходимо будет



РИА «НОВОСТИ»

В.Путин: «Международное согласие — одно из главных условий самого существования нашей страны.»

Когда речь заходит о том, что в России, а в особенности на исторических русских территориях, усложняются права русских, это говорит о том, что государственные структуры не выполняют своих прямых задач — не защищают жизнь, права и безопасность граждан. И поскольку большинство этих граждан — русские, то возникает возможность паразитизма на теме «национального угнетения русских» и облечь обоснованный общественный протест в самую примитивную и вульгарную форму межнациональных распри.

И одновременно по всякому поводу голосить про «русский фашизм». Нужно отдавать отчет, какие риски и угрозы заключены в ситуациях, чреватых переходом в стадию национального конфликта, и соответствующим, самым жестким образом, без оглядки на чины и звания, оценивать действия или бездействия правоохранительных структур, органов власти, которые привели к межнациональному напряжению.

Рецептов для таких ситуаций не очень много. Не возводить ничего в принцип, не делать скоропалительных обобщений. Необходимо тщательное выяснение сути проблемы, обстоятельств, урегулирование взаимных претензий по каждому конкретному случаю, где замешан «национальный вопрос». Этот процесс там, где нет каких-то специфических обстоятельств, должен быть публичным, потому что отсутствие оперативной информации порождает усугубляющие ситуацию слухи. И здесь исключительно важное значение имеют профессионализм и ответственность средств массовой информации.

Но никакого диалога не может быть в ситуации беспорядков и насилия. Ни у кого не должно возникнуть ни малейшего соблазна «продать власть» на те или иные решения с помощью погромов. Наши правоохранительные органы доказали, что с пресечением таких попятки они справились быстро и четко.

И еще один принципиальный момент — мы, конечно, должны развивать нашу демократическую, многопартийную систему. И сейчас готовятся решения, направленные на упрощение и либерализацию порядка регистрации и работы политических партий, реализуются предложения по установлению выборности глав регионов. Все это — нужные и правильные шаги. Но нельзя допустить одного — возможности для создания региональных партий, в том числе в национальных республиках. Это — прямой путь к сепаратизму. Такое требование, безусловно, должно предъявляться и к выборам глав регионов — тот,

кто попытается опираться на националистические, сепаратистские и тому подобные силы и круги, должен быть незамедлительно, в рамках демократических и судебных процедур исключен из выборного процесса.

## Проблема миграции и наш интеграционный проект

Сегодня граждан серьезно волнуют, а скажем прямо — раздражают, многие издержки, связанные с массовой миграцией — как внешней, так и внутрироссийской. Звучит и вопрос — не приведет ли создание Евразийского союза к усилению миграционных потоков, а значит, и к росту существующих здесь проблем. Считаю, что надо четко обозначить нашу позицию.

Во-первых, очевидно, что нам надо на порядок повысить качество миграционной политики государства. И мы будем решать эту задачу.

Нежелательная иммиграция никогда и нигде не может быть исключена полностью, но она должна и может быть, безусловно, минимизирована. И в этом плане внятные политические функции и полномочия миграционных служб необходимо усилить.

Однако простое механическое ужесточение миграционной политики и санкций за их нарушение. Естественно, не ущемляя конституционных прав граждан на выбор места жительства.

Третье — это укрепление судебной системы и строительством эффективных правоохранительных органов. Это принципиально важно не только для внешней иммиграции, но и в нашем случае, а для внутренней, в частности миграции из регионов Северного Кавказа. Без этого никогда не могут быть обеспечены объективные арбитраж интересов различных сообществ (как принимающего большинства, так и мигрантов) в восприятии миграционной ситуации как безопасной и справедливой.

Более того, недееспособность или коррумпированность суда и полиции будут вести не только к недовольству и радикализации принимающего мигрантов общества, но и к укороению «разборок по понятиям» и теневой криминализованной экономики и самой среде мигрантов.

Нельзя допустить, чтобы у нас возникли замкнутые, обособленные национальные анклав, то хотя бы минимизации миграционных потоков, было бы сокращение такого рода «понятия». И в первую очередь нарушаются права самих мигрантов — как со стороны собственных криминальных авторитетов, так и коррупционеров от власти.

Именно на коррупцию расцветает этническая преступность. С правой точки зрения преступные группировки, построенные по национальному, клановому принципу, ничем не лучше обычных банд. Но в наших условиях этническая преступность является проблемой не только криминальной, но и проблемой государственной безопасности. И к ней надо соответствующим образом относиться.

Четвертое — это проблема цивилизованной интеграции и социализации мигрантов. И здесь вновь необходимо вернуться к проблемам образования. Речь должна идти не столько о нацеленности образовательной системы на решение вопросов миграционной политики (это далеко не главная задача школы), но прежде всего о высоких стандартах отечественного образования как такового.

Привлекательность образования и его ценность — мощный рычаг, мотиватор интеграционного поведения мигрантов в плане интеграции в общество. Тогда как низкое качество образования всегда провоцирует еще большую изоляцию и закрытость миграционных сообществ, только теперь уже долгосрочную, на уровне поколений.

Нам важно, чтобы мигранты могли нормально адаптироваться в обществе. Да, собственно, элементарным требованием к людям, желающим жить и работать в России, является их готовность освоить нашу культуру и язык. Со следующего года необходимо сделать обязательным для приобретения или продления миграционного статуса экзамен по русскому языку, по истории России и русской литературе, по основам нашего государства и права. Наше государство, как и другие цивилизованные страны, готово собирать налоги и предоставлять мигрантам все соответствующие образовательные программы. В ряде случаев требуется обязательное дополнительное профессиональное обучение за счет работодателей.

И, наконец, пятое — это тесная интеграция на постсоветском пространстве как реальная альтернатива неконтролируемым миграционным потокам. Объективные причины массовой миграции, и об этом уже говорилось выше, — колоссальное неравенство в развитии и условиях существования. Понятно, что логичным способом если не ликвидации, то хотя бы минимизации миграционных потоков, было бы сокращение такого неравенства. За это ратует огромное количество разного рода гуманитарных, левых активистов на Западе. Но, к сожалению, в глобальном масштабе эта красивая, этически

безукоризненная позиция страдает очевидным утопизмом.

Однако нет никаких объективных препятствий для того, чтобы реализовать эту логику у нас, на нашем историческом пространстве. И одна из важнейших задач евразийской интеграции — создать для народов, миллионов людей на этом пространстве возможность достойно жить и развиваться.

Мы понимаем, что не от хорошей жизни люди уезжают за тридевять земель и зачастую далеко не в цивилизованных условиях зарабатывают себе и своей семье возможность человеческого существования.

С этой точки зрения задачи, которые мы ставим и внутри страны (создание новой экономики с эффективной занятостью, восстановление профессиональных сообществ, равномерное развитие производственных сил и социальной инфраструктуры на всей территории страны), и задачи евразийской интеграции — это ключевой инструмент, благодаря которому можно вести миграционные потоки в нормальное русло. По сути, с одной стороны, направить мигрантов туда, где они будут в наименьшей степени вызывать социальное напряжение. А с другой — чтобы люди в своих родных местах, на своей малой родине могли чувствовать себя нормально и комфортно. Надо просто дать возможность людям работать и нормально жить у себя дома, на родной земле, возможность, которой они сейчас во многом лишены. В национальной политике нет и не может быть простых решений. Ее элементы рассыпаны во всех сферах жизни государства и общества — в экономике, социальке, образовании, политической системе и внешней политике. Нам надо выстроить такую модель государства, цивилизованной общности с таким устройством, которая была бы абсолютно равно привлекательна и гармонична для всех, кто считает Россию своей Родиной.

Мы видим направления предстоящей миграции. Понимаем, что у нас есть исторический опыт, которого нет ни у кого. У нас есть мощная опора в ментальности, в культуре, в идентичности, которой нет у других.

Мы будем укреплять наше историческое государство, доставшееся нам от предков. Государство цивилизации, которое способно органично решать задачу интеграции различных этносов и конфессий.

Мы все время жили вместе. Вместе победили в самой страшной войне. И будем вместе жить и дальше. А тем, кто хочет или пытается разделить нас, могу сказать одно — не дождетесь...

«Независимая газета», 23 января 2012 года