



Трансформация: Чешский опыт.

Книга подготовлена организацией «Человек в беде» при поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики
Прага 2006

Перевод с чешского: Кира Подлипаева, Ольга Смирнова, Адам Гавлин

Печать: Hugo printing company
Пражска 16, 102 21 Прага 10, Чешская Республика

ISBN 80-86961-12-5 (английская версия)

ISBN 80-86961-05-2 (испанская версия)

ISBN 80-86961-06-0 (белорусская версия)

ISBN 80-86961-17-6 (русская версия)

Трансформация. Чешский опыт.

Содержание

Первые дни <i>Петр Пумгарт / Petr Pithart</i>	7
Возвращение Чехословакии к демократии <i>Иржи Сук / Jiří Suk</i>	9
Конституционность и ретроспективность в Центральной Европе <i>Иржи Пржибань / Jiří Příbáň</i>	29
Крушение «коммунизма» в Чехословакии <i>Ян Черногурски / Jan Černogurský</i>	45
Изменения в судебной системе <i>Ярослав Марек / Jaroslav Marek</i>	53
Моё восприятие трансформации судебной системы <i>Отакар Мотэйл / Otakar Motejl</i>	61
Экономические реформы <i>Виктор Ганзлик / Viktor Hanzlík</i>	65
Приватизация <i>Томаш Ежек / Tomáš Ježek</i>	87
Теневые стороны трансформации банковского дела <i>Ян Гайек / Jan Hájek</i>	97
Трансформация армии <i>Ян Эйхлер / Jan Eichler</i>	109
Трансформация Министерства внутренних дел и отделов безопасности <i>Ян Фролик / Jan Frolík</i>	113
Моя деятельность в министерстве внутренних дел <i>Ян Румл / Jan Ruml</i>	121
Трансформация информационных служб <i>Петр Земан / Petr Zeman</i>	125

Чешские СМИ в период трансформации <i>Томаш Клявня / Tomáš Klvaňa</i>	139
Изменение лица чешских СМИ <i>Петрушка Шустрова / Petruška Šustrová</i>	149
Перемена юридического статуса местного самоуправления – чешский опыт <i>Рихард Помагач / Richard Pomahač</i>	157
Опыт в муниципальной политике <i>Иржи Ружек / Jiří Růžek</i>	161
Трансформация системы чешского здравоохранения после 1989 года <i>Петр Голуб, Вратислав Ржегак / Petr Holub, Vratislav Řehák</i>	169
Мои отзывы о трансформации чешской системы здравоохранения по истечении пятнадцати лет <i>Мартин Бояр / Martin Bojar</i>	175
Охрана окружающей среды до 1989 года и после <i>Виктор Тржэбицки / Viktor Třebický</i>	183
Профсоюзы вчера и сегодня <i>Яна Кашпарова / Jana Kašparová</i>	191
Переход к демократии и «Люстрация» <i>Петр Блажек / Petr Blažek</i>	193
Чешский средний путь преодоления тоталитарного прошлого <i>Павел Жачек / Pavel Žáček</i>	203
Имущество коммунистической партии <i>Павел Молэк / Pavel Molek</i>	215





Первые дни

Петр Пумгарт / Petr Pithart

7

ПЕРВЫЕ ДНИ

В течение первых дней, недель и месяцев после 17 ноября 1989 года мы – члены «Координационного центра» Гражданского форума в центре Праги – были максимально сосредоточены, но, одновременно, слепы. Мы были сосредоточены на том, как развивается ситуация внутри страны, но не обращали внимания на то, что происходило за ее границами, как мир смотрел на наши действия, как оценивал нас.

Штаб «Центра» находился в прямом смысле слова в подполье. Театр «Laterna Magika» со своими длинными коридорами, ведущими к сильно натопленным гримерным, складам и репетиционным, представлял собой модель крепости. Крепости, укрепленной против враждебного внешнего мира власти, и изолированной от внешних толчков.

Спустя пятнадцать лет уже очевидно, что в первое время мы допустили множество ошибок. Конечно, мы не будем единодушны в том, что конкретно было ошибочным. Скорее всего, все согласится с тем, что все мы в той или иной степени переоценили уникальность (неповторимость, оригинальность) нашей ситуации. Штабы революций или переворотов обычно кажутся сами себе центрами Вселенной или, говоря по-чешски, пупами земли, и их члены ведут себя соответствующим образом – иногда несколько аутично. Такое поведение является настолько же возбуждающим, насколько и безответственным.

Когда происходят революция или переворот, а их организаторы занимают какой-нибудь театр, всё, как правило, подходит уже к концу. Общество, которое стремится к радикальным изменениям по направлению к демократии, должно заставить своих вождей освоить опыт предшественников. Существует общий опыт. Свободные общества гораздо более разнообразны, чем общества несвободные – находящиеся под властью авторитарных или тоталитарных режимов. Последние на удивление похожи одно на другое, и похожим образом реагируют на любые неподконтрольные движения в обществе. Мы не должны дать себя обмануть различными кулисами, причудливыми характеристиками отдельных диктаторов, особенно «наших».

Сейчас, пятнадцать лет спустя, мы попробуем сформулировать причины нашего успеха и наших неудач. Мы обращаемся к тем, кто завтра или послезавтра, недалеко от нас или на другом конце света будут брать в свои руки власть, а





вместе с ней и ответственность за будущее страны, встающей на тяжелый путь свободы. Они будут стоять на сцене, освященные ярким светом прожекторов.

Я хотел бы им сказать, что они ни первые, ни последние, хотя именно так им будет казаться. Говорят, что люди никогда не учатся на своих ошибках... Это не правда. Это отговорка тех, кто отказался использовать предыдущий опыт, ослепленный моментом.

После этого незабываемого момента пройдут долгие годы – пятнадцать, тридцать, пятьдесят. Мы уже это знаем. Сейчас прожекторы освещают не нас самих, а результаты того, что мы могли бы сделать лучше, но не сделали, так как были уверены в том, что мы первые и нам никто не подкажет.

***Петр Питгарт** принадлежал до 1989 года к активистам чешского диссидентского движения. С февраля 1990 до июля 1992 он являлся председателем Правительства Чешской Республики. С осени 1992 преподавал два года в Центрально-европейском университете в Праге, с 1994 преподает на Юридическом факультете Карлова университета в Праге. В октябре 1996 его избрали в Сенат Парламента Чешской Республики, первым председателем которого он стал в декабре того же года. С декабря 1998 Питгарт был заместителем председателя Сената, в 2000 избран опять в Сенат и опять стал его председателем. После окончания полномочий Вацлава Гавела на посту президента Чешской Республики в 2003 году, Питгарт выдвинул свою кандидатуру на этот пост, но безуспешно. После выборов 2004 года был избран первым заместителем председателя Сената.*



Возвращение Чехословакии к демократии

Иржи Сук / Jiří Suk

«Чудесный 1989 год»

Во второй половине восьмидесятых годов 20-го века в советской империи – которая должна была существовать вечно – начались изменения, приведшие к распаду Союза и новому разделению сил и ценностей во всем мире. Бывшая Чехословакия была составной частью этих изменений, в большинстве случаев пассивной, однако в 1989–1990 годах она в значительной степени определяла их вид. Советская «перестройка», связанная с именем Михаила Горбачева, означала попытку более глубоких реформ коррумпированной бюрократической системы. Однако перестройка не хотела стать причиной распада Союза, но создала необходимые для этого условия – облегчила железный обруч, стягивавший советскую империю изнутри и снаружи, позволила народам и республикам освободиться от жестких вассальских взаимоотношений. В течение первых лет перестройки все события происходили в рамках тех коммунистических стран, которые в той или иной степени, руководствуясь теми или иными мотивациями, соотносили себя с новым дующим из Москвы ветром – в СССР, Венгрии, Польше, Чехословакии. Румыния и Восточная Германия заняли по отношению к перестройке нейтральную позицию. С 1987–1988 происходящие процессы переросли возможность центров, и вышли из-под их контроля. Табуизированные в течение длительного времени политические, экономические и национальные проблемы вышли на поверхность, события накалялись, взаимно влияли друг на друга и ускоряли политическое развитие.

Основная причина децентрализации процесса заключалась в реформаторских намерениях советского руководства, которое декларировало свободу слова («гласность»), желание принципиально демократизировать Коммунистическую партию Советского Союза, поменять номенклатурное бюрократическое руководство экономики на менеджерское управление, и по-новому организовать отношения Востока с Западом («Новое мышление»). Шел поиск путей, с помощью которых можно было бы совместить демократические, плюралистические и рыночные принципы с реальностью государства, руководимого Коммунистиче-

ской партией и основанного на марксистско-ленинской идеологии. Однако либерализационные и демократические тенденции не приводили к ожидаемым результатам, а наоборот углубляли социальный, экономический и национальный кризис. Горбачев и его команда стали терять популярность. Реформы увязли в структурных противоречиях. Советскому блоку угрожали децентрализирующие силы, от отчаяния его руководство декларировало свободу угнетенных народов и освободило себя от роли строгого жандарма. В 1989 году распалась внешняя империя, в которую входили государства Центральной и Восточной Европы.

Польша

Новая «весна народов» началась в Польше. Сильная независимая профсоюзная организация «Солидарность» принималась государственной властью в качестве политического партнера, который должен был принять на себя ответственность и поднять популярность власти. Уже в декабре 1988 «Солидарность» создала Гражданский комитет, в который входило 119 представителей оппозиционных организаций. Комитет был разделен на 15 групп, во главе которых стояли председатели, ответственные за подготовку «Солидарности» для участия в круглых столах, которые должны были касаться насущных политических, социальных и экономических тем. Большая часть требований, выдвигаемых «Солидарностью», соотносилась с изначальными требованиями 1980–1981 годов (отмена цензуры, свобода печати, доступ для оппозиции к СМИ, ликвидация номенклатуры и организационных монополий, свобода собраний, независимое местное самоуправление, экономическая реформа и т.п.). На круглых столах «Солидарность» собиралась выступать как мощная наступающая группа, которая принудит режим облегчить свою политику и провести в ближайшем будущем свободные выборы. Круглый стол начался 6 февраля 1989 года. Дискуссия, которая велась в трех основных направлениях – экономическая и социальная политика, политические реформы и экономический плюрализм – закончилась 5 апреля договором о постепенной либерализации и демократизации режима. В свете проведения в будущем свободных выборов «Солидарность» предложила модель переходных выборов, по результатам которых она могла набрать в нижней палате Польского парламента – Сейме – максимум 35 % мандатов, выборы во вторую палату должны были проводиться без ограничений. «Солидарность» решила, что после выборов она не будет претендовать на власть и не будет с ней сотрудничать из-за «усиливающегося экономического кризиса, роли армии и силового аппарата, а также из-за сомнений в позиции Москвы». Предполагалось, что во время переходного периода организация будет выступать как парламентская оппозиция, инициировать законодательные изменения и контролировать действия находя-

щейся у власти Польской объединенной рабочей партии. Результат выборов 4 и 18 июня был абсолютно очевидным. «Солидарность» во главе с Лехом Валенсой (Lech Wałęsa) получила все выделенные для свободного голосования мандаты (В Сейме 260 мест из 560 – общее количество, 260 возможных), в Сенате – 99 мест из 100. Такая однозначная победа заставила «Солидарность» изменить свою стратегию. Было объявлено, что если президентом станет представитель партии власти, оппозиция будет претендовать на кресло премьер-министра. 19 августа польский президент Войцех Ярузельски (Wojciech Jaruzelski) назначил ответственным за созыв парламента католического активиста из «Солидарности» Тадеуша Мазовецкого. Новое правительство, половину из 24 мест которого занимала «Солидарность», начало свою работу 12 сентября 1989.

Венгрия

В Венгрии ситуация также стала стремительно меняться. Решающие импульсы поступали из правящей Венгерской социалистической рабочей партии (ВСРП), которая под сильнейшим общественным влиянием признала политический плюрализм и постепенно отказывалась от своей политической монополии. Уже в январе коммунистический парламент принял закон о праве на собрания, который дал возможность легально создавать политические партии. Новые партии организовали 22 марта «Оппозиционный круглый стол», целью которого было объединение и подготовка оппозиции для переговоров с правящей партией о переходе страны к демократической системе управления. После определенных сложностей начались 13 июня политические переговоры за так называемым «треугольным столом», в которых принимали участие ВСРП, партии оппозиционного круглого стола и так называемая «третья партия», организованная официальными общественными организациями. Довольно существенные потери правящая коммунистическая партия понесла 16 июня, когда проходило торжественное погребение останков председателя венгерского правительства Имре Надя (Imre Nagy) и его соратников, казненных за поддержку антисоветского восстания в 1956 году. Погребение превратилось во всенародные поминки и демонстрацию стремления к свободе и демократии. Внеочередной съезд ВСРП (6–10 октября) стал последним событием либерального периода – была распущена Венгерская социалистическая рабочая партия, и на ее месте создана Венгерская социалистическая партия, которая отказалась от политической монополии, встала на сторону парламентской демократии, социальной рыночной экономики и гражданского самоуправления. 17–20 октября Народное собрание приняло конституционные и другие законодательные поправки, принятые во время заседаний «треугольного стола» – о деятельности и финансировании политических партий, ликвидации президентского совета, выборах депутатов и прези-

дента республики, реабилитации пострадавших во время восстания в 1956 году. Из названия государства было убрано слово «народная», и Венгерская республика была названа независимым правовым государством. В марте-апреле 1990 года прошли свободные парламентские выборы, по результатам которых значительное большинство оказалось на стороне правого Венгерского демократического форума (43 %), Венгерская социалистическая партия получила всего 8,5 % голосов, но прошла в парламент.

Восточная Германия

Процессы, происходившие в ГДР, не носили компромиссного характера. Коммунистический режим, проводимый в жизнь политиками – неосталинистами во главе с Эрихом Хонекером (Erich Honecker), не допускал никаких изменений и настаивал на существовании двух государств с диаметрально противоположным государственным устройством. Недовольство граждан ГДР вездесущим полицейским режимом и низким, особенно по сравнению с Западной Германией, уровнем жизни вызывало гибельные настроения. Многие считали единственным возможным выходом бегство в капиталистическую ФРГ. В мае 1989 года Венгрия ликвидировала кордоны на своей границе с Австрией, чем обеспечила многим восточным немцам возможность убежать на Запад.

Переход границы перестал быть настолько рискованным предприятием, что стимулировало многих и многих недовольных – количество беженцев возросло, и происходящее стало напоминать массовый исход. В сентябре была создана оппозиционная организация Новый форум, которая призывала государственную власть к «демократическому диалогу о задачах правового государства, экономики и культуры». Осенью правящая элита потеряла контроль над происходящим. Последующие события повлияли на народные массы, которые заполнили улицы и площади. В начале октября в демонстрациях в Лейпциге принимало участие 20 тысяч человек, спустя три недели уже 300 тысяч. Полиция не смела вмешаться. Демонстрации организовывались и в других городах, люди требовали свободных выборов и гражданских свобод. 9 октября были открыты границы между Восточным и Западным Берлином, упала «берлинская стена», ставшая символом разделенной германии и Европы. Первоначальные требования оппозиции о либерализации и демократизации ГДР переросли в желание граждан объединить два государства.

В марте 1990 в ФРГ проводились выборы, больше всего голосов было отдано Христианско-демократической партии (ХДП) западногерманского канцлера Гельмута Коля (Helmut Kohl), предлагавшая программу соединения ФРГ и ГДР. Кандидаты Нового форума на выборах проиграли. С 1 июля вступило в силу валютное, экономическое и социальное объединение двух государств. 23 августа



восточногерманский парламент большинством голосов принял решение о присоединении ГДР к ФРГ. Германская Демократическая республика перестала существовать 3 октября спустя почти 41 год после своего образования.

Изменения происходили и в других странах внешней советской империи. Болгарский «дворцовый переворот» и румынская «кровавая революция» в декабре 1989 года продемонстрировали две противоположные возможности развития событий. Либо все действия разворачиваются только в рамках правящей партии, либо революция выливается на улицы городов. Чехословакия не пошла ни по одному из этих путей. В течение своего первого периода «бархатная революция» напоминала скорее немецкий образец – многочисленные демонстрации, требующие окончание коммунистической гегемонии и свободных выборов. Затем наметилась тенденция к польско-венгерскому образцу, представляющему собой исторический компромисс оппозиции и государственной власти, достигнутый за «круглым столом».

«Бархатная революция» в Чехословакии

Мирная студенческая демонстрация 17 ноября 1989 года в Праге, жестоко подавленная полицией, стала стимулом для начала революционных событий. Сразу после нападения полиции студенты ВУЗов начали сотрудничество с интеллигенцией: художниками, театральными и кино-актерами. Создавались первые активные очаги гражданского протеста. Зародилось забастовочное движение. Спустя два дня в Праге был организован Гражданский форум (Občanské fórum, ГФ) – политическое движение, в которое входили не только диссидентские группы, но и все недовольные граждане, среди которых оказались даже коммунисты и члены партий Народного фронта. Лидером ГФ стал самый известный диссидент Центральной Европы Вацлав Гавел. Одновременно в столице Словакии Братиславе было создано гражданское движение Общественность против насилия (Verejnost' proti násiliu, ОПН), спикерами которого были культурный активист Ян Будаи и популярный актер Милан Княжко. Целью ГФ и ОПН было проведение диалога с государственной властью о либерализации и демократизации Чехословакии. Под сильнейшим давлением заполнивших улицы демонстраций, пиком которых стала прошедшая 27 ноября генеральная забастовка, коммунистическая власть, представленная председателем федерального правительства Ладиславом Адамцем, организовала в конце первой революционной недели диалог с оппозицией.

Результатом переговоров стали первые либеральные шаги – амнистия политическим заключенным, ликвидация параграфов Конституции о руководящей роли Коммунистической партии в обществе и в закрытой политической системе Народного фронта, легализация оппозиционных групп, доступность для них



СМИ и т.п. Гражданский форум и Общественность против насилия требовали принципиальных изменений в составе и программном развитии правительства, однако сами не желали принимать участие в этом процессе.

Причиной нежелания принять на себя руководство страной или, по крайней мере, принимать в нем участие было то, что гражданское движение возникло слишком стремительно, непосредственно после 17 ноября 1989, и ему требовалось время для формирования собственных организационных, программных и политических структур. Премьер Адамец воспользовался ситуацией и 3 декабря собрал правительство, в котором по-прежнему преобладали коммунисты, получившие 15 из 20 портфелей. Однако самым важным фактором все еще оставалось недовольное общество, не реализовавшее всю свою негативную энергию, которое отвергло новое правительство. Протесты были бурными, но не переросли в насилие. Оппозиционное движение быстро пришло к выводу, что, если оно не хочет проиграть, необходимо брать власть в свои руки. Премьер Адамец, которого никогда не просили уйти в отставку, утратил простор для маневров и под сильным влиянием снизу отступил. Семь ключевых экономических и законодательных постов в «правительстве народного согласия», возглавляемого коммунистом Марианом Чалфой, заняли члены Гражданского форума. Однако им не удалось занять посты в министерстве внутренних дел и министерстве обороны, ОПН вообще не была представлена в правительстве.

Кто будет новым президентом?

10 декабря, в день назначения федерального правительства и ухода в отставку коммунистического президента Густава Гусака, ГФ и ОПН объявили о том, что их совместным кандидатом на пост президента будет Вацлав Гавел. Однако против этой кандидатуры выступали коммунисты. Федеральное собрание – высший законодательный орган чехословацкой федерации – состоял в большинстве своем из коммунистов, которые решили требовать прямых президентских выборов. Выиграть которые должен был их кандидат – бывший премьер Ладислав Адамец. Также словацкие политические партии и общественные организации отказывались поддержать кандидатуру Гавела в пользу политического символа 1968 года Александра Дубчека. Сложилась парадоксальная ситуация: ГФ как революционное политическое движение хотело, чтобы в соответствии с коммунистической Конституцией президента избирало коммунистическое правительство. Коммунистическая партия, наоборот, собиралась принципиально изменить Конституцию, чтобы провести прямые президентские выборы. ГФ хотел противостоять этому, но не знал, каким образом. Хотя он заявлял о желании занять все государственные структуры, у Форума не было достаточного влияния на парламент, в котором не было ни одного оп-

позиционного представителя. Оппозиция не обладала никакими формальными рычагами давления, она могла только мобилизовать общественность. Оставалась возможность вывести снова людей на улицы, спровоцировав таким образом роспуск Федерального собрания и возобновление революционных действий. Однако идти по такому пути Гражданский форум категорически не хотел.

Выход из патовой ситуации предложил премьер Чалфа. 15 декабря по его предложению состоялась их встреча с глазу на глаз с Вацлавом Гавелом. Целью общего плана стало избрание Федеральным собранием Гавела президентом Чехословакии, еще в 1989 году. Оперативные действия Чалфы дали результаты, и уже 19 декабря депутаты – коммунисты отказались от своих планов прямого голосования и подчинились воли демократического движения. Для того чтобы во время выборов не возник кризис в чешско-словацких отношениях, было необходимо снизить напряжение между конкурентами – Гавелом и Дубчеком. Для этого кандидаты несколько раз встречались. Результатом сложных переговоров, параллельно сопровождавшихся заседаниями политических партий за «круглым столом», стало соглашение о разделении высших государственных постов. 28 декабря Александр Дубчек был избран председателем Федерального собрания, а на день позднее Вацлав Гавел – президентом Чехословакии, оба единогласно. Только после этих событий студенты ВУЗов, бывшие с 17 ноября движущей силой и символом движения протеста, закончили свою забастовку. Было решено, что пути назад уже нет.

Шесть первых месяцев

Благодаря ликвидации параграфов Конституции о руководящей роли Коммунистической партии Чехословакии в обществе и государстве, большинство министерств в Федеральном правительстве возглавили члены оппозиции, а Вацлав Гавел был избран президентом, роль Коммунистической партии Чехословакии как политического гегемона была подорвана. В январе-феврале 1990 Коммунистическая партия перестала быть доминирующей силой и в высших законодательных органах, однако до самых свободных выборов она удерживала сильное стратегическое положение. Представление о ситуации могут дать основные данные о результатах кооптации в высших законодательных органах. Договоренность о масштабах и способах кооптации была принята главными политическими силами, встречавшимися за «круглым столом» начиная с 8 декабря 1989. «Решающие политические силы» представляли собой очень неоднородный конгломерат, созданный из политических партий, движений и организаций большого, меньшего и вовсе минимального значения. Собственно эти силы состояли из предоктябрьского Народного фронта и ГФ и ОПН.

Основное изменение в составе 350-членного Федерального собрания Чехословакии (ФС) имело место в январе 1990. 122 человека из 242 депутатов – коммунистов ушли в отставку. Гражданский форум и Общественность против насилия заняли 114 мест (шесть осталось незанятыми), беспартийные депутаты заняли 41 из 64 мест, чешские и словацкие партии бывшего Народного фронта получили прежнее количество мест – Чехословацкая народная партия и Чехословацкая социалистическая партия по 18, Демократическая партия и Партия Свободы по 4. В начале февраля 1990 была возобновлена работа 200-членного Чешского национального совета (ЧНС). Коммунистическая партия, обладавшая 133 мандатами, отозвала 51 своего депутата. На эти места Гражданский форум выдвинул своих кандидатов. 33 кресла было предназначено для беспартийных депутатов, по 17 мест получили Чехословацкая народная партия и Чехословацкая социалистическая партия. Спустя несколько дней было произведено главное изменение в составе 150-членного Словацкого национального совета (СНС). 21 человек из 106 депутатов-коммунистов ушел в отставку, еще 20 человек отозвала сама Коммунистическая партия Словакии. Оставшиеся 85 мест примерно половину поделили между собой оставшиеся политические партии и беспартийные депутаты.

В феврале 1990 политический процесс переместился из «круглого стола» в законодательные органы. Таким образом, в Чехословакии формально была восстановлена парламентская демократия. Прежняя Конституция и структуры государственного устройства продолжали действовать. В январе, из-за отсутствия единогласия в собственных рядах, а затем из-за недоговоренности с ОПН, Гражданскому форуму не удалось провести реструктуризацию государственного устройства. Ее целью было обеспечение большего и более эффективного взаимного сотрудничества и производительности государственных органов в условиях свободы и политического плюрализма. Однако победу одержала концепция конституционной преемственности, которую защищали функционеры Федерального собрания и словацкие политики, считавшие наиболее выгодным для себя федеративное устройство государства образца 1968 года и не допускавшие никаких изменений.

В частично реформированных правительствах и парламентах, состоящих из политиков с разным опытом и разной политической ориентацией, господствовали своеобразные настроения. Большинство политиков были так или иначе связаны с коммунистической партией и, как правило, с коммунистической или социалистической идеологией. Это были: а). *экс коммунисты* (бывшие коммунисты – реформаторы), которые вернулись в общественную жизнь после двадцатилетнего вынужденного молчания (председатель Федерального собрания Александр Дубчек, заместитель председателя ФС Зденек Йичински и др.); б). *не-*



окоммунисты – представители «новой», посленоябрьской Коммунистической партии Чехословакии; в). *старокоммунисты* – сохранившие прежние убеждения и политический стиль, в основном, в отставке; г). *посткоммунисты* – политические прагматики, отошедшие от коммунистической партии и ее идеологии, как правило, в пользу другой доктрины (председатель Федерального правительства Мариан Чалфа, заместитель председателя Федерального правительства Владимир Длоуги (Vladimír Dlouhý), председатель СНС Рудольф Шустер, председатель словацкого правительства Милан Чич и др.). Определенный противовес вышеназванным четырем типам политиков представляли два основных типа, представлявшие *гражданскую политику*: д). некоммунистические гражданские активисты, вышедшие из *диссидентского* движения и *серой зоны* (президент Вацлав Гавел, председатель Чешского правительства Петр Питгарт, первый помощник федерального министра внутренних дел Ян Румл и др.); е). *прагматичные активисты*, которые занялись политикой во время революции. Также в политическом процессе принимали участие несколько влиятельных функционеров из четырех политических партий бывшего Народного фронта.

Основные реформы

В конституционной и правительственной конstellляции началась постепенная либерализация и демократизация политической, общественной и экономической жизни. 23 января 1990 Федеральное собрание приняло «малый закон о политических партиях», обеспечивающий возникновение плюралистической политической системы. Благодаря этому все без ограничения партии доноябрьского Народного фронта (включая Коммунистическую партию Чехословакии) стали частью зарождающейся политической системы. Новые веяния представляли политические движения Гражданский форум и Общественность против насилия. Также возникло множество других политических образований, которые рассчитывали принять участие в январских и февральских переговорах и в июньских выборах. Новый избирательный закон, принятый 27 февраля, установил, что выборы будут проходить по системе пропорционального представительства в 12 округах с 5 % ограничительным барьером (В Словакии барьер составлял 3 %). Полномочия действуют 2 года, ключевой задачей депутатов и политиков должна была стать разработка и принятие новой конституции. Важные законы, обозначающие основные гражданские свободы – о собраниях граждан, о праве на собрания, о праве на петиции, параграфы закона о СМИ и гражданского кодекса – парламент принял 27–29 марта 1990. Основным условием для будущих изменений в экономической области должны были стать законы о собственности всех форм собственности, акционерных обществах, об индивидуальном предпринимательстве физических лиц, о государственных предприятиях, при-



нятые во второй половине апреля. Парламенты зафиксировали новые названия государств и новые государственные символы. Из названий обеих республик было убрано слово «социалистическая» – Чешская Республика (ЧР), Словацкая Республика (СР), а объединенное государство стало называться Чешская и Словацкая Федеративная Республика (ЧСФР). В начале мая парламент отменил смертную казнь, принял параграф закона об объединении начальной и средней школы и новый закон о высших учебных заведениях, предоставляющий академическим сообществам свободу и автономию.

Изменения в ориентации внешней политики должны были быть очень динамичными. Они показывали, что Чехословакия уходит из «вчерашнего мира» и встает на новый путь. Эту тенденцию символически подчеркнули два непривычных иностранных визита – 2 февраля приехал 14-ый тибетский Далай Лама Тэнзин Гьяцо (Tändzin Gjamccho), недавно получивший Нобелевскую премию мира, а 21–22 апреля Чехию, Моравию и Словакию посетил Папа Римский Иоанн Павел II. Президент Вацлав Гавел, который стал во всем мире символом быстрой и спокойной передачи власти, уже 2 января посетил оба немецких государства, поддержал их объединение и выразил соболезнования по поводу депортации немцев из послевоенной Чехословакии. Посещение США чешско-словацкой делегации во главе с президентом Гавелом 19–23 февраля закончилась триумфальным приемом в Конгрессе. Спустя три дня в Москве был заключен договор между правительствами ЧСФР и СССР о выходе советских войск из Чехословакии (27 июня 1991 из страны ушел последний советский солдат). 6 июня в Москве на встрече стран – членов Варшавского договора была достигнута договоренность о постепенном расформировании пакта в пользу построения системы коллективной безопасности. Чехословакия проявила интерес к сотрудничеству с западноевропейскими структурами. 7 мая Совет Европы предоставил Чехословакии статус специального гостя, в тот же день в Брюсселе было подписано соглашение о торговом и экономическом сотрудничестве с Европейским сообществом.

Политический процесс был намного сложнее, чем это может показаться из простого перечисления принятых законов, триумфальных заграничных командировок, смелых выступлений и неожиданных предложений. Во всех сферах политической иерархии формировались различные коалиции, в которых *ad hoc* в зависимости от ситуации сотрудничали или соперничали отдельные политические типы. Можно сказать, что в Чехословакии образовались следующие основные оппозиции: экс коммунисты и некоммунисты, гражданские политики и оба предыдущих типа. Образовалось несколько площадок, на которых происходили политические баталии – экономическая реформа (спор приверженцев радикальной «шоковой» терапии с градуалистами), политическая идеология (левые против правых, государственники против неолибералистов) и т.п.

В Чехословакии центром внимания стала экономическая реформа и примирение с Коммунистической партией Чехословакии и ее преступлениями. В Словакии неокommунисты и экс-коммунисты объединились против гражданских политиков, которые представляли для них угрозу. Вскоре еще одним полем для баталий стал спор о национальных интересах Словакии (умеренные и радикальные словацкие националисты против приверженцев общих демократических и гражданских ценностей). Ключевой темой политических дискуссий было положение Словакии в Чехословакии и словацкая национальная независимость.

Чешское и словацкое общество в течение половины столетия не имело опыта свободной политики. Октябрьская революция пробудила к жизни множество проблем, остававшихся долгие годы неразрешенными, стимулировала ожидания, надежды и новые дискуссии. Представление о том, что прежняя конституция гарантирует спокойный и организованный переход к парламентским выборам, оказалось нереальным. Слишком широко понятый конституционный континуум и отсутствие единой стратегии дали простор для борьбы противоположных интересов. Так то, что должно было гарантировать стабильность, парадоксальным образом приводило к дезинтеграции власти. В политической жизни не господствовала одна доминирующая идея, ни один из традиционных или новых легитимизирующих моментов не действовал. Спорной является мысль о том, что это было очень плодотворное обновление хаоса и начало пути к плюрализму, как утверждают некоторые социологи, ориентированные на философию постмодерна.

Первые проблемы с прошлым

Парламент, состоявший в основном из депутатов-коммунистов, в самом конце 1989 года выбрал Вацлава Гавела президентом. Гражданский форум считал Коммунистическую партию полноправным членом зарождающегося политического сообщества. Несмотря на это, антикоммунизм стал одной из основных проблем данного периода. В январе, феврале и марте 1990 года он проснулся во втором по величине чешском городе, моравской метрополии Брно. Местный Гражданский форум, возглавляемый бывшим коммунистом, а впоследствии одним из подписантов Хартии-77 Ярославом Шабатой, передал престижный пост мэра города коммунисту Йозефу Перницу. Против этого поднялась волна протестов части общества и местных политических организаций, руководил которыми диссидент и бывший политический заключенный Петр Цибулка. Несмотря на то, что протесты удалось погасить, антикоммунизм стал незамедлительно проникать в политику Гражданского форума и начал играть в ней довольно серьезную роль. В качестве одного из инструментов борьбы за власть его стали использовать, прежде всего, «революционеры последней минуты», для

окружных и краевых Гражданских форумов это был легкий прием для соперничества с местными «коммунистическими мафиози» и «номенклатурным братством», которые приносили свой политический и социальный капитал в область частного предпринимательства.

В середине апреля 1990 пражский городской прокурор Томаш Сокол (ГФ) выступил с предложением поставить Коммунистическую партию вне закона. Это предложение стало последней каплей и стимулировало сильнейшие разногласия между склонным к компромиссам руководством Гражданского форума и радикально настроенными местными форумами. Чем ближе были выборы, тем сильнее становился антикоммунизм. Поставить Коммунистическую партию вне закона требовали даже политические партии, которые в течение десятилетий были членами Народного фронта. Однако право некоторых говорить об осуждении коммунистического прошлого было неоспоримым – право политических заключенных 50-х годов. Но их слабый голос терялся в шуме и гаме, мало кто смог их услышать. Именно по их предложению 24 апреля Федеральное собрание приняло закон о судебной реабилитации, который, во многом, копировал подобный закон 1968 года. Были установлены и границы этого закона – он аннулировал несправедливо вынесенные приговоры, предоставлял возможность жертвам коммунистического режима получить компенсации, но при этом не признавал коммунистический режим противоправным и преступным. Яростные споры именно об этом аспекте закона велись в последующие годы.

Проблема Государственной безопасности (внутренних органов) была дискуссионным вопросом на всем протяжении переходного периода. Министерство внутренних дел немедленно стало центром внимания тех заинтересованных групп, представители которых по стечению обстоятельств или преднамеренно оказались в поле его влияния. Здесь сталкивались разнообразные точки зрения и намерения, при чем до самых июньских выборов ГФ и ОПН не могли повлиять на происходящее. Победители революции отказывались руководить властной структурой, влияние на которую по-прежнему оказывали предноябрьские функционеры. Лейтмотивом открытых или секретных действий в Министерстве внутренних дел было присвоение власти, которую гарантировали данные из министерских архивов. За дверьми кабинетов начали проводить первые неофициальные люстрации (выяснение контактов и связей конкретных политиков со структурами министерства внутренних дел, прежде всего с Государственной безопасностью). Они были связаны не только с идеей очистки общественной жизни от политических тайн, а также с попыткой использования в своих целях документов, компрометирующих представителей государственных структур и демократического движения. Неконтролируемый процесс (в начале революции данные о более чем 15 тысячах человек были ликвидированы или утаены) превратился в официальную предвы-



борную люстрацию – проверку кандидатов от политических партий и движений. В Словакии националистически реориентированные посткоммунисты и экс коммунисты объединились в своем подозрительном отношении к гражданским политикам, выдвигающим либеральные и федеративные идеи. В Чехии, наоборот, возник острый конфликт между бывшими «посткоммунистами» и «экс-коммунистами» в отношении министерства внутренних дел.

Предметом (в начале тайным) полемик стал также вопрос экономической трансформации. В течение первого времени после установления «правительства народного согласия» могло показаться, что речь идет об исключительно профессиональных спорах. Однако первые месяцы нового года продемонстрировали, что и экономика станет предметом политических дискуссий. С подачи Гражданского форума началась неформальная борьба за самый лучший «сценарий экономической реформы», в которой приняли участие различные властные группировки и школы. Естественно, самыми значительными оказались концепции, выработанные специалистами по экономике отдельных организаций. Алгоритм реформы, предложенный командой экспертов при чешском правительстве, частично пересекался с альтернативой экономистов федерального правительства, которая впоследствии победила в неформальном конкурсе.

Несмотря на другие проблемы и затруднения (например, после президентского широкого жеста – амнистии – в несколько раз ухудшилась криминальная ситуация), правительство обладало значительной популярностью. Многие люди надеялись, что политики смогут оправдать их надежды и ожидания. Президент Вацлав Гавел символизировал собой «другую» политику, выражаемую апелляцией к нравственным ценностям, глубокомысленными жестами и вниманием к языку высказываний. Другой бывший диссидент и посленоябрьский министр иностранных дел Иржи Динстбир (Jiří Dienstbier) символизировал новую прозападную внешнюю политику Чехословакии. Министр финансов Вацлав Клаус (с 2003 года президент Чешской Республики) уже в течение переходного периода был воплощением быстрой, радикальной и многообещающей экономической реформы. В Словакии самыми популярными политиками были председатель правительства Милан Чич и председатель СНС Рудольф Шустер. Удивительно, но этому не препятствовала их связь с предноябрьским коммунистическим истеблишментом. Без сомнений, их поступки смогли убедить граждан в том, что они способны защитить интересы Словакии внутри федерации.

Популярность и доверие к новым политическим символам, бесспорно, были тесно связаны с тремя посленоябрьскими мифами. Миф о «затягивании поясов» заставлял верить в то, что временные ограничения приведут к повышению уровня жизни и процветанию всего общества. Это предоставило политикам простор для реализации непопулярных мер. Второй миф назывался «возвращение



шение в Европу». Появлялось впечатление, что Чехословакия быстро присоединиться к экономически успешной Западной Европе. Третий миф можно было бы назвать «быстрая реализация словацкой государственной независимости» в условиях политической свободы.

Первые парламентские выборы

На долгожданных парламентских выборах, которые проходили спустя пол года после ноябрьской революции (8 и 9 июня 1990) и в которых участвовало около 90 % избирателей, граждане Чехии и Словакии смогли, после 44 лет, выбрать из нескольких десятков политических партий и движений. «Праздник демократии» был испорчен двумя происшествиями, связанными с именами председателя Чехословацкой народной партии Йозефа Бартоничека и лидера Общественности против насилия Яна Будаю, про которых стало известно, что они сотрудничали с коммунистической Государственной безопасностью. Будаю оказался в списке положительно люстрированных кандидатов и вышел из соревнований. Однако любое свое сотрудничество с ГБ он категорически отвергал. ОПН поддержала Будаю и подвергла сомнению весь процесс люстрации, подготовленный слишком поспешно и сопровождавшийся сомнительными действиями, инициированными министерством внутренних дел. Бартоничек не был в названном списке. На основании свидетельства бывшего сотрудника Государственной безопасности и неоднозначных архивных данных, бывший диссидент и заместитель федерального министра внутренних дел Ян Румл (ГФ) назвал его знаменитым агентом Государственной безопасности. Чехословацкая народная партия сочла это заявление незаконным и политическим.

Победа Гражданского форума на территории Чехии была ожидаемой. Он получил почти 50 % голосов в 200-членном Чешском национальном совете, а также в 150-членной Палате народов Федерального собрания. Победа Общественности против насилия в Словакии, по поводу которой возникали большие сомнения, не была такой разгромной, тем не менее, ОПН получила 1/3 голосов избирателей. Демократические политические движения, которые спонтанно родились в ноябре 1989 года на площадях чешских и словацких городов, были триумфаторами выборов. За Коммунистическую партию Чехословакии голосовали только 13–14 % населения. Принимая во внимание поднявшуюся волну антикоммунизма, это был успех, несмотря на то, что по сравнению с предыдущим периодом, количество мандатов у коммунистов значительно сократилось. Поэтому аналитики предсказывали, что партия обречена на постепенное исчезновение. Время показало, что этот прогноз был ошибочным.

Результаты выборов определили необходимость собраний коалиций по поводу состава правительства. Новые правительства были сформированы в кон-

це июня. Несмотря на несогласие Гражданского форума, председателем федерального правительства снова стал Мариан Чалфа (КПС, ОПН), которого значительно поддержал президент Вацлав Гавел. Членами правительства было 16 человек, включая председателя (9 человек – Гражданский форум, 5 – Ответственность против насилия, 1 – беспартийный, 1 – Коммунистическая партия Чехословакии).

Председателем Федерального собрания ЧСФР был снова избран Александр Дубчек (ОПН), первым заместителем председателя стал Зденек Йичински (ГФ). Председателем Чешского национального совета стала Дагмар Бурешова (ГФ), а председателем Словацкого национального совета – Франтишек Миклошко (ОПН, ХДД). Пиком избирательного периода стали выборы нового президента ЧСФР, состоявшиеся 5 июля 1990. Федеральное собрание путем тайного голосования выбрало единственного кандидата Вацлава Гавела (234 голоса за, 50 против). Таким образом, демократическое движение получило власть спустя пол года после падения коммунистического режима.

Первые свободные муниципальные выборы прошли 23–24 октября. Победу в них одержал Гражданский форум с 36 % голосов, второе место заняла Коммунистическая партия Чехии и Моравии в 17 %, третья – Чехословацкая народная партия с 11,5 %. В выборах приняли участие 75 % избирателей.

Перегруппировка политических сил

Оборотной стороной политического триумфа стала нестабильность политических движений, не имевших избранного руководства. В Чехии и Словакии они не были представлены уважаемыми фигурами. Это были группировки людей с разными (иногда прямо противоположными) точками зрения. Неясной оставалась структура и демократические механизмы, обеспечивающие функциональность и мобильность движений. Политики, которые возглавили эти движения в конце 1989 года, постарались продлить жизнь «политики консенсуса», которая, однако, была в своей основе достаточно хаотичной («консенсус» удавалось поддерживать только потому, что некоторые группы были вынуждены представлять свои интересы с оглядкой на успех на выборах). Призывы к политике вне пределов конкретных партий, опиравшиеся на авторитет президента Гавела, после выборов уже казались бесцельными. Не было ни одной внутренней или внешней силы, которую Гражданский форум мог контролировать, наступило время дробления. Разнообразие точек зрения предвещало разделение Гражданского форума и Общественности против насилия на множество профильных политических клубов. Точками преткновения были, прежде всего, темы чешско-словацкого спора, экономической реформы и отношения к коммунистическому прошлому.

Первая трещина появилась сразу после выборов – назначение некоторых коммунистов на посты в парламенте стало предметом острой критики правых депутатов ГФ. Неизбранное руководство ГФ, которое, благодаря успеху на выборах, убедилось в том, что в устройстве ГФ не надо ничего существенно менять, подверглось нападкам не только снаружи, но и изнутри, из собственных рядов. Началось дробление в парламенте. Уже в сентябре, в результате споров об экономической реформе, сформировался Межпарламентский клуб демократического правого движения, состоявший из Клуба правых депутатов ГФ в Чешской национальной совете, возглавляемого Яном Калводой, и временного клуба в Федеральном собрании во главе с Даниелем Кроупой. В ответ на это депутаты, не приветствовавшие разделения Гражданского форума, организовали Либеральный клуб (13 декабря 1990), в который вошло большинство министров чешского федерального правительства.

Приближалось принципиальное изменение Гражданского форума. На собрании 13 октября 1990 в меньшинстве остались те, кто хотел, чтобы движение сохраняло свою неопределенную форму до самых парламентских выборов 1992 года. По желанию большинства окружных и краевых форумов председателем был избран харизматический министр финансов Вацлав Клаус. Он не скрывал, что хочет превратить Гражданский форум в правую политическую партию, с четко определенной программой и постоянным членством, которая поддержала бы его при принятии концепции радикальной экономической реформы. Несмотря на несогласие президента Вацлава Гавела, основателя движения и самой влиятельной политической персоны, предложение Клауса было принято.

Президент Гавел призвал представителей ГФ принять решение о будущем движения, прежде всего, о том, в какой форме оно будет существовать до следующих парламентских выборов. Предпринимались меры для сохранения парламентского большинства в чешском секторе Федерального собрания и в Чешском национальном совете. В другом случае состав чешского федерального правительства должен был бы претерпеть существенные изменения. Оба предполагаемых подразделения ГФ договорились о паритетном разделении кресел в руководстве парламента, в комитетах и правительствах. 23 февраля в Праге состоялось последнее республиканское собрание, которое вынесло решение о разделении Гражданского форума на Гражданскую демократическую партию (*Občanská demokratická strana*, ГДП), возглавляемую федеральным министром финансов Вацлавом Клаусом, и Гражданское движение (*Občanské hnutí*, ГД), неформально руководимое министром иностранных дел Яном Динстбиром. ГДП, в которую трансформировалось большинство региональных форумов, вскоре стала достаточно сильной политической партией и влиятельной парламентской фракцией. При этом, однако, большинство министров чешского и федерального правительства принадлежали ГД, включая чешского премьер-министра Петра Питгарта и



председателя ЧНС Дагмар Бурешову. Таким образом, чешское правительство *via facti* превратилось в правительство меньшинства. Это был один из многих парадоксов политики так называемого «конституционного консенсуса».

Экономическая реформа

Во второй половине 1990 года были предприняты решающие политические и законодательные шаги для трансформации экономики. В сентябре и октябре Федеральное собрание одобрило сценарий «радикальной экономической реформы», разработанный под руководством министра финансов Вацлава Клауса. Также был принят закон о «малой приватизации» и закон о ликвидации последствий некоторых неправильных действий с недвижимостью («закон о реституции»). Появился Совет экономического и социального взаимодействия – орган для выработки соглашения между правительством, профсоюзами и работодателями. В середине октября был девальвирован торговый курс кроны к доллару и другим свободно конвертируемым валютам.

К 1 января 1991 года была проведена либерализация цен. Первые открытые торги малых предприятий, магазинов, ресторанов и т.п. начали «малую приватизацию», которая продолжалась до декабря 1993. На территории Чехии в частную собственность было получено более 20 тысяч объектов, общая стоимость которых составила 1,235 миллиардов долларов США. В конце февраля Федеральное собрание приняло закон о большой приватизации, позволяющей переход государственного имущества в руки частных предпринимателей. Закон, легализующий частную собственность на землю и другое сельскохозяйственное имущество, принятый Федеральным собранием 21 мая, принадлежал к категории реституционных законов и ликвидировал последствия некоторых неправильных операций с имуществом в 1948–1989 годах. Первая волна «купонной приватизации», в течение которой государство предложило гражданам акции 1491 предприятия общей стоимостью около 300 миллиардов крон, началась 1 октября 1991 года регистрацией «владельцев инвестиционных купонов». Под влиянием правительственной пропаганды и коммерческой рекламы шесть миллионов чехов и два с половиной миллиона словаков приобрели книжки с тысячей баллов для инвестиций. В декабре 1991 Федеральное собрание приняло закон об условиях жизни и закон о реформировании имущественных отношений в кооперативах (так называемый «закон о трансформации»). Начиная с 18 мая 1992 года, все владельцы «купонных книжек» могли инвестировать свои купоны непосредственно в приватизированные предприятия или доверить их инвестиционным фондам. Три четверти владельцев купонов, под влиянием рекламной кампании и в надежде на быстрое обогащение в условиях «человеческого капитализма», доверили свои книжки фондам.



Существовали альтернативные варианты экономической реформы. Уже упоминавшиеся споры между экономистами федерального и чешского правительства о, например, способе приватизации, продолжались и после выборов. Концепции имели общие пункты: отмена регулирования цен, частичная конвертируемость валюты и либерализация внешнего рынка должны были осуществиться незамедлительно. Также не возникало сомнений в необходимости расширенной приватизации, однако основным оставался вопрос о методах ее проведения. В качестве одного из способов предлагалась реституция, которая должна была, по крайней мере, частично, аннулировать имущественные преступления, совершенные коммунистическим режимом после 1948 года.

Самые большие споры возникали вокруг вопроса о необходимости реструктуризации ключевых государственных предприятий перед приватизацией. ГДП считала, что государство не должно принимать участие в предпринимательстве. Все предприятия должны были, по ее мнению, быть приватизованы купонным методом. Аргументом служил тот факт, что в республике не достаточно капиталов для того, чтобы предприятия были приватизованы стандартным методом, то есть, проданы заинтересованным лицам. Также она обращала внимание на то, что чешское и словацкое «фамильное серебро» не должно быть потеряно из-за вмешательства иностранного капитала. ГДП обещала, что такой способ приватизации будет быстрым и ограничит коррупцию. Экономическим министрам чешского правительства во главе с министром Карлом Врбой такая позиция казалась слишком рискованной. Они говорили, что качественную структуру нельзя создать при помощи купонной лотереи. Могут появиться раздробленные предприятия, а иностранные инвесторы, без которых чешская промышленность не сможет обойтись, не будут заинтересованы в них инвестировать. Приватизация, предлагаемая экономистами из ГД, предполагала соединение большинства больших ключевых предприятий в наднациональные концерны. Также предполагалось контролировать процесс приватизации и предварительно подготовить соответствующим образом предприятия.

Министр Клаус оппонировал, что не стоит вмешиваться в дела отдельных предприятий. По его мнению, задачей правительства было создание подходящих условий, все остальные проблемы возьмут на себя новые собственники и «невидимая рука рынка». Сложный комплекс вопросов и проблем был в значительной степени идеологизирован и политизирован. Клаус называл своих оппонентов приверженцами дискредитированного государственного интервенционизма, криптокоммунистами, левыми, безответственно выбирающими некий «третий путь». Последующие годы показали, что большие предприятия, приобретенные иностранными инвесторами, процветают, в то время, как предприятия, приватизированные с помощью купонного метода, бьются в агонии или уже прекратили существование.

В завершении можно сказать, что, несмотря на определенные проблемы, «малая приватизация» была успешной и значительно повлияла на динамическое развитие сферы услуг. «Большую приватизацию» нельзя назвать такой же успешной, ее сопровождали коррупция, практика так называемого «туннелирования» и «соковыжимания» (новые выражения для обозначения криминального завладения имуществом предприятий и банков). Отказ руководителей экономической реформы установить контрольные механизмы и правовые нормы стал шансом для «акул» и привел к тесному переплетению экономической сферы и бизнеса.

Ответом людей на хаос, растерянность и возрастающее чувство неуверенности в первые два года после падения коммунистического режима стало избрание сильных харизматических личностей на парламентских выборах в июне 1992 года. Владимир Мечиар, председатель Движения за демократическую Словакию, и Вацлав Клаус, председатель Гражданской демократической партии, стали символами новых идей: первый – политики национального выбора, второй – политики экономического процветания. На заседании о правовой организации государства, проведенном этими политиками, не было принято взаимно удовлетворяющего решения. Поэтому 25 октября 1992 года парламент принял решение о разделении Чехословакии на два самостоятельных государства до 31 декабря.

Заключение

Разделение Чехословакии на независимую Чехию и Словакию стало концом государства, просуществовавшего 74 сложных года. Это государство распалось потому, что оно никогда не могло разрешить свою основную экзистенциальную проблему. Так как демократическая политическая элита считала приоритетом сохранение государства как исторического наследия, его распад можно считать самой большой ошибкой трансформации. С другой стороны, сам процесс разделения прошел спокойно, быстро и организованно, а это нужно ценить, особенно сравнивая с кровавым сведением счетов в бывшем Советском Союзе и Югославии. Вторые свободные выборы в 1992 году завершили процесс возвращения к парламентской демократии, доминантную роль в которой играли политические партии. В данном случае Чехия и Словакия приблизились к западноевропейскому стандарту и вернулись к идеалам, благодаря которым возникли как современные государства в 1918 году. Деятельность политических партий была сопряжена с карьеризмом и конформизмом, и, прежде всего, тесным переплетением информационной, предпринимательской и политической областей. Время больших политических афер и скандалов только наступало. Результаты экономической трансформации, то есть победившей «шоковой терапии», очень неоднозначны. Вера во всемогущую «невидимую руку рынка» и предполагае-

мая традиционная добропорядочность чехов и словаков продемонстрировали слабые стороны. Желание быстро и легко разбогатеть было настолько сильным, что игнорировались законы и общепринятые ценности. Удалось решить проблемы, ставшие одной из главных причин краха коммунизма, – недоступность товаров первой необходимости и низкое качество оказываемых услуг. «Большая приватизация» – передача большого имущества в частные руки – не оправдала надежд, связанных с «купонным» методом, который не привел к созданию стабильного пространства для капиталов и к развивающейся экономике. Часто политические решения были неадекватными. Например, отсутствовала политическая воля для создания контрольных механизмов процесса приватизации. Это происходило не только из-за страха перед избыточными бюрократическими препятствиями, но часто и из-за нежелания затруднять себя или корыстолюбия.

Положение вокруг вопроса «Как быть с коммунистическим прошлым?» стало уже в середине 1990 года шизофреническим. Исторический компромисс между ГФ и КПЧ, заключенный в 1989 году, сделал невозможным последовательное примирение с коммунистической партией и сорокалетним наследием ее безраздельного господства. Таким образом, с одной стороны господствовало ясное представление о преступном характере коммунизма, а с другой – демократическая элита уже в январе 1990 года признала КПЧ полноправной составной частью политической жизни, без каких бы то ни было ограничений. Вследствие этого возник хаос и недоразумения, в частности вокруг возвращения государству миллиардного имущества КПЧ и наказания преступников и изменников родины коммунистической эры. Двоякая позиция вылилась в принятие в 1993 году закона о преступности и противозаконности коммунистического режима. В обществе, осудившем коммунизм, по-прежнему существует коммунистическая партия как парламентская сила. Другие партии, принимая во внимание ее прошлые заслуги, называют КПЧ экстремистской силой, но сотрудничают с ней на местном и государственном уровне. Чешское общество, как и послевоенное немецкое, не сможет избежать принципиальной, скорее всего, поколенческой, поляризации, а вместе с тем и острой дискуссии о не примирении с прошлым. Доминантой внешней политики было присоединение к западной евро-атлантической цивилизации, которое формально завершилось на стыке 20 и 21 веков вступлением Чешской Республики в Североатлантический альянс и затем в Европейский Союз.

Иржи Сук окончил Философский факультет Карлова университета в Праге по специальности история и архивоведение, работает в Институте современной истории Академии наук Чешской Республики.

Конституционность и ретроспективность в Центральной Европе

Иржи Пржибань / Jiří Přibáň

Конституционная и правовая трансформация в центральноевропейских государствах в 90-х годах 20 века проходили по двум различным стратегиям. Первая основывалась на вопросе «Как мы будем действовать в процессе изменений?», а вторая, – на вопросе «Какова наша коллективная идентификация?». С точки зрения времени речь шла о двух противоположных вопросах. Законодательное творчество, определяемое первым вопросом, было рассчитано преимущественно на перспективу, на будущее. Его целью было предоставление нормативных рамок для прагматического поведения и новых институтов, таких как, например, институт рыночной экономики или демократический плюрализм. С другой стороны, законодательство, основанное на втором вопросе, должно было сформулировать политические ценности в процессе создания новых ограничений и правил. Первую стратегию мы будем называть процессуальной и ориентированной на будущее, а вторую – нормативной, так как ее целью было создание новой идентификации политического сообщества. При этом обе эти стратегии надо воспринимать как идеальные типы, действие которых очень тесно связано.

Законодательное творчество, основанное на процессуальной стратегии, характерно, например, для экономической трансформации. Главный вопрос состоял в том, должны ли процессы приватизации и возникновение рыночной экономики иметь как можно больше связи со спонтанной эволюцией или их необходимо регулировать с помощью правовых ограничений. Неолиберальные экономисты считали в свое время рыночные силы самым надежным механизмом экономической трансформации и отдавали им предпочтение перед правовым урегулированием, навязанным государством. Каждое вмешательство государства в экономическую реформу они считали опасным. Многие экономисты того времени руководствовались лозунгом «чем меньше правовых норм, тем больше экономической свободы».

Несмотря на такое противопоставление права и экономики, даже процесс экономической трансформации не избежал нормативных вопросов истори-

ческой справедливости и оценки ценности. Вследствие этого, на комплекс законов, регулирующих экономическую трансформацию, существенно повлиял процесс имущественной реституции, который был узаконен императивом исторической справедливости и требованиями возратить владельцам несправедливо отобранное имущество или выплатить за него компенсацию. Таким образом, примирение с преступлениями, совершенными в прошлом, стало важной составной частью пост-коммунистических трансформаций. Процесс такого примирения включал в себя вопрос коллективной политической идентификации. Этот вопрос четко разграничивает коммунистическое прошлое, представителями которого являются «они», и пост-коммунистическое настоящее, представленной «нами».

Примирение с прошлым и ответственность за преступления

Пост-коммунистическая политическая реальность основывалась на требовании зафиксировать все преступления, совершенные предыдущим режимом, сделать этот перечень открытым для общественности и сохранить для будущих поколений. С точки зрения ретроспективной ответственности такое желание может быть выражено или в минимальной форме, отказывающейся от правовых норм, или в максимальной, руководствующейся стремлением отреагировать на все преступления, совершенные в прошлом, и реабилитировать их жертв. Минимальная форма, отвергающая общие принципы ответственности, была характерной, например, для многочисленных комиссий по примирению, созданных после падения авторитарных режимов в Латинской Америке или Южной Африке.

Опыт Центральной Европы сильно отличался. Новые демократические правительства не отказывались от возможности восстановить судебную справедливость, обеспечив, таким образом, политическую стабильность нового режима и единение народа.

Однако и в Центральной Европе возникли попытки критического пересмотра действий бывших коммунистических режимов с помощью противоправных средств. Одним из примеров может служить решение парламента ГДР о создании комиссии для формального расследования причин и результатов коммунистической диктатуры в бывшей ГДР. Парламент поставил перед комиссией задачу дать оценку сорокалетнему периоду существования ГДР. Эта задача напоминала, например, задачи Комиссии правды и примирения в Южноафриканской республике. В период между маем 1992 и маем 1994 года парламентская комиссия, состоявшая из 16 членов парламента, 11 академических советников и множества административных работников, организовала ряд общественных слушаний, закрытых собраний и дискуссий об истории бывшей ГДР. Депутаты положительно оценили результаты деятельности комиссии и продлили ее работу до 1995 года.

Правительство Чешской Республики приняло несколько отличную форму «архивного императива», учредив в начале 1995 года Институт документирования и расследования преступлений коммунизма, ставшего административной частью Министерства внутренних дел. Деятельность этой организации была определена исторической задачей фиксации всех преступлений и жестокостей коммунистического режима и его представителей. Параллельно следовало инициировать судебные преследования в тех случаях, когда это было еще возможно с правовой точки зрения. С самого начала существования Института неправовые и правовые методы примирения с прошлым взаимно дополняли друг друга. Руководствуясь принципом обнародования всех преступлений и деяний коммунистической тайной полиции, законодатели приняли в середине 90-х годов закон, регулирующий доступ к такой информации.

Польша также приняла свою собственную минимальную версию «архивного императива», учредив в июле 1999 года Институт национальной памяти. Деятельность Института заключалась в документировании преступлений нацизма и коммунизма, политических репрессий и преследований. Аналогично чешскому Институту документирования и расследования, польский Институт национальной памяти должен расследовать и документировать частные случаи. С этой целью он имел право открыть жертвам доступ к секретной информации коммунистической тайной полиции. В отличие от Чехии, в Польше расследования не могут закончиться судебными разбирательствами.

Пропась между прошлым и настоящим

«Архивный императив» может привести либо к конфронтации с прошлым или к попытке создания нового консенсуса и надежда на политическое будущее. Социальные и политические результаты «архивного императива» часто зависят именно от его отношения к ретроспективной справедливости. Некоторые ученые юристы утверждают, что каждая форма императива, включающая в себя некую форму ответственности за содеянное или административную дискриминацию бывших коммунистических функционеров (например, люстрация), разделяет политическое сообщество и становится причиной социального и политического напряжения и конфронтации. Эта точка зрения, однако, не консистентна, так как такие правовые методы конфронтации в действительности могут опираться на широкий социальный консенсус. Большинство граждан полагало, что следует возложить юридическую ответственность на тех, кто прямо или косвенно принимал участие в действиях коммунистического режима.

Несмотря на свою политическую противоречивость, ретроспективная юридическая ответственность сопровождала трансформационные процессы в Центральной Европе. Причиной этого были намерения установить равновесие меж-

ду прошлыми политическими преступлениями и их справедливым наказанием. Ретроспективная юридическая ответственность была одним из самых важных мостов над пропастью между политическим прошлым и будущим. Отвержение ответственности, основанной на представлении эквивалентности и равновесия, в действительности ослабляло принцип правового государства в меняющихся государствах Центральной Европы.

Анализируя понятия и различные применения ретроспективной юридической ответственности, важно различать следующие проблемы: юридической преследование преступлений, которые не рассматривались коммунистической юстицией, но к которым можно применить действующие нормы уголовного права. Также проблема законодательства, которое бы дало возможность юридического преследования преступлений прошлого и в тех случаях, когда невозможно применить существующие правовые установки. Юридические санкции, не носящие правового карательного характера, однако позволяющие применение определенной формы наказания лиц за их политическую деятельность во время коммунистического режима.

Вопросы ретроспективности

В отличие от Южноафриканской Республики или стран Латинской Америки в странах Центральной Европы не существовало никакой политической договоренности или общественного консенсуса, гарантирующего неприкосновенность бывшим представителям коммунистического режима и позволяющего применять политику примирения. Страны Центральной Европы, как правило, применяли к политическим преступлениям карательную политику. Во многих частных случаях она оказалась затруднительной и сложной технически. Обычным явлением в первой половине 90-х годов 20 века стала институциональная недостаточность, и даже нежелание части судей и государственных представителей наказывать преступления, совершенные в прошлом.

Общественность ожидала, что новый режим разберется с политическими преступлениями старого режима. Однако это ожидание осталось не оправданным, из-за многочисленных институциональных и нормативных препятствий. Общественное доверие и легитимность нового режима, ссылающегося на принципы правового государства, были ослаблены. Реальность заключалась в том, что о преступлениях можно публично рассказать, но покарать их нельзя. Этот факт ставил под сомнение правовую легитимность режима. Карательная ретроспективная ответственность за преступления и ее дисфункция в пост-коммунистических странах Центральной Европы представляет один из парадоксов трансформации правового государства. Точное следование принципам правового государства и формальных уголовных процедур приводит к конфликту ожи-



даний общества (наказание коммунистических политических преступлений) и юридической эффективностью (некоторые из преступлений можно было наказать, а их организаторов и исполнителей осудить).

Подобная ситуация была тягостной с политической и моральной точек зрения. Она рождала мысль о применении особых правил ретроспективной ответственности за политические преступления прошлого. Запрещение на ретроспективность в уголовном законодательстве, безусловно, определяет демократическое правовое государство и его конституционность. Частью юридической рациональности, типичной для правового государства, одновременно является принцип, по которому никто не находится выше закона, и все преступления наказываются. Ожидалось, что новые демократические правительства в Центральной Европе приведут под суд тех, чье прежнее политическое положение оставило их безнаказанными.

Проблемой ретроспективной ответственности и преследований политических преступлений занимались в пост-коммунистических государствах законодательные собрания, уставные суды, политики и неправительственные организации. Благодаря своей символической силе, ответственность за преступления стала одной из главных тем дискуссий о возникающем правовом государстве. Одни считали принцип *lex retro non agit* абсолютно неприкосновенным столпом демократического правового государства. Другие видели в такой фундаменталистской позиции цинизм бывших коммунистических элит в пространстве юриспруденции.

Лон Л. Фуллер (Lon L. Fuller) утверждал, что ретроспективные законы не могут действовать в правовом государстве. Однако он допускает, что могут существовать особые случаи политического дисконтинуума, когда такие законы в действительности поддерживают принципы правового государства. Фуллер использовал метафорический пример нацистской Германии, чтобы показать, что применение специфических моральных принципов права не должно игнорировать социальный и политический контекст. С точки зрения Фуллера, ретроспективность обычно отвергает основную функцию юриспруденции, которой является подчинение человеческого поведения определенным правилам. Однако в некоторых исторических ситуациях данная функция настолько нарушена, что ретроспективная ответственность становится потребностью. Политический дисконтинуум требует юридического воображения и мобильности при применении правовых принципов. В момент дисконтинуума перспективная ориентация правовой регуляции невозможна без обращения к исторической, обращенной в прошлое ответственности. Строгое применение и следование принципам правовой преемственности и *lex retro non agit* могут нанести ущерб, так как они легитимизируют предыдущую правовую систему и могут даже привести к спонтанным актам политической мести и насилия.



Кельсен (Kelsen) и Харт (Hart) доказывали, что каждая революция включает в себя момент политического и правового дисконтинуума. Новая конституция и правовая система постепенно формируют новые правовые рамки, в той или иной степени отличающиеся от предыдущих. Такая конституция символизирует нормативное прощение с правовым и политическим прошлым. Посредством ее можно применять новые правовые принципы также и к действиям, совершенным в прошлом, которые определяются как преступления. Характер и объемы правового дисконтинуума могут существенно различаться. Они находятся на шкале между полным революционным разрушением прежнего нормативного строя и спокойным переходом, во время которого элементы нового строя постепенно внедряются в существующую юридическую систему.

Если принять аргумент о том, что при применении ретроспективного законодательства должно существовать взаимное политическое доверие между правительством и гражданами, становится очевидным, что такого доверия традиционно не хватает во всех тоталитарных системах, основанных на арбитражном использовании политического насилия и террора. В пост-тоталитарной ситуации строгое запрещение ретроспективности в юридическом праве может парадоксальным образом продолжить воздействие политического террора и насилия в новых политических и правовых условиях. Самая важная проблема, которую должно решить каждое новое демократическое правительство, это объем политического дисконтинуума и будущих воздействий ретроспективных карательных законов и ответственности. Основным результатом любого ретроспективного законодательства в демократическом обществе должно быть усиление политического доверия, интегрированности и стабильности нового правового и конституционного режима.

Правовую иллюзию конституционной преемственности невозможно представить вне контекста политического доверия. В центрально-европейских странах, например в Польше или Венгрии, которые пережили более медленный «переходный» процесс политических и конституционных изменений, такое доверие было первоначально «доверием элит» между коммунистической властью и политической оппозицией, возникающим во время переговоров за круглыми столами в 1988–89 годах. Демократическое доверие между населением и властью должно было развиваться из ограниченного доверия между отдельными сторонами этих переговоров.

Напротив того, «революционные» страны, такие как Чехословакия или бывшая ГДР, быстро пережившие радикальные изменения, не имели никакого другого доверия, кроме доверия между вождями революции и толпами протестующих масс. Такое отсутствие и потребность в обновлении политического доверия стала, в действительности, одним из стимулов революционных изменений. Политическое доверие представляет собой внешний аргумент, предопределяющий

конституционный и правовой конфликт, касающийся принципа правового континуума и запрещения ретроспективного законодательства. Ретроспективная ответственность должна была способствовать реконструкции демократического политического доверия. Как таковая она значительно повлияла на внутреннюю динамику трансформации в отдельных странах Центральной Европы.

Ретроспективность и конституционное правосудие

Характерной чертой изменений в Центральной Европе после 1989 года было то, что в странах с постепенным переходом (Венгрия, Польша) политика правовой преемственности, безнаказанности и строгого запрещения ретроспективного законодательства имела более сильный отклик, чем в странах с радикальными революционными изменениями (бывшая ГДР, Чехословакия). Непрерывность и самоограничительный характер политических и социальных трансформаций от коммунизма к либеральной демократии воспринимались как важная политическая ценность. Само понятие дисконтинуума отвергалось как нечто, ведущее к революционной политической катастрофе. Степень политического нежелания применять ретроспективное законодательство или судебные решения можно считать одним из самых важных факторов, определяющих характер трансформации в отдельных странах Центральной Европы.

Ретроспективное правосудие – это революционное правосудие. Выделяют два основных метода включения такого правосудия в юридическую систему: ретроспективное законодательство, принятое законодательными собраниями, и ретроспективные решения, принятые судами. Новые демократические парламенты использовали первый метод для примирения с преступлениями прошлого. Часто он применялся из-за «часовой бомбы», которую представляли собой существующие сроки давности. Аналогичная проблема существовала в послевоенной Германии в процессе денацификации, только в 60-х годах эти сроки были, наконец, продлены, в тех случаях, когда речь шла об убийствах.

Кроме продления сроков давности пост-коммунистические юридические системы должны были разобраться с такими действиями, которые, со строго правовой точки зрения, не были классифицированы как преступления. Тем не менее, это были самые страшные формы политических репрессий, дискриминация и злоупотребления властью. В таких случаях шла речь об изменении классификации действия.

Формальные подходы венгерского Конституционного суда

Рассматривая так называемый закон Зетэни и Такача (Zetényi и Takács), венгерский Конституционный суд сформулировал доктрину правовой преемственности. Этот закон позволял карать преступления, совершенные между 21 декабря

1944 и 2 мая 1990 года. Суд решил, что закон противоречит Конституции, так как продлевает сроки давности преступлений, действовавшие тогда в уголовном праве. Закон был назван противоречащим Конституции, так как он представлял ретроспективное законотворчество. В своем решении суд также подчеркнул собственную позицию по отношению к характеру изменений политического режима в Венгрии, в том числе проблеме правовой преемственности. Он постановил, что «нет существенного различия между юридическими правилами, выработанными во время коммунистического режима, и после принятия новой конституции. По этой причине не существует двойных стандартов при оценке конституционности правовых норм... Конституция и основные законы, которые ввели революционные изменения, ...были приняты без формальных нарушений, по законодательным правилам старого режима, и принимают на себя их обязательства...». Суд также отверг возможность какого-либо влияния исторической справедливости и особых политических условий на основные принципы правового государства, заявив что «правовая уверенность, основанная на объективных и формальных принципах, имеет предпочтение перед субъективной справедливостью».

Суд использовал нормативное определение революции Кельсена в качестве основы для собственной аргументации. Революция – это любое нелегитимное изменение существующей правовой системы, происходящее без предписанной законом процедуры, как правовой дисконтинуум. Изменения в Венгрии суд считал регулируемым процессом, основанном на существующих правовых нормах. Описание изменений, составленное судом, напоминает скорее определение перехода Харта, когда постепенно на основе использования существующих правил формируется абсолютно новая правовая система. Декларированное противоречие конституции ретроспективного законодательства основано на понятии переходных, а не революционных изменений. Отвергается любая возможность того, чтобы конституционный порядок регулировал политический дисконтинуум и перелом в правовой системе.

Аргумент правовой преемственности и правового государства в случае Венгерского конституционного суда в действительности маскирует политические революционные изменения. Суд даже попробовал очень активно поспособствовать происходящему политическому и правовому переходу, когда допустил, что старая система не была основана на принципах правового государства. Но новая зарождающаяся система демократического правового государства должна строго придерживаться этих принципов. Целью аргументов, выдвинутых в пользу правового континуума, безусловно, не была легитимизация коммунистического режима, который был назван юридически нигилистическим. Суд сам выбрал себе роль, с помощью которой реализовывал «политическую революцию посред-



ством юриспруденции». Для достижения этой цели он использовал принципы конституционности и правового государства. Требование восстановления исторической справедливости воспринималось как политический диктат.

Такой крайне формальный подход и парадокс создания нового права при помощи существующих правил, которым придается абсолютно новое значение, критиковали многие правовые эксперты и политики из всех частей венгерского политического спектра. В то время как консервативные антикоммунисты воспринимали деятельность суда как препятствие на пути расправы с политическими оппонентами, либералы опасались, что суд присвоил слишком много нормативных правомочий в исторический период, однозначно носящий временный переходный характер.

Венгерский конституционный суд не занимался проблемой ретроспективности только по отношению к ретроспективной карательной ответственности, но также и по отношению к имущественным правам и проходящей реституции. Также характерно, что в таких случаях он занял гораздо более гибкую позицию, в отличие от случаев ответственности за преступления. Суд отказался признать пост-фактум действие законов, отмененных коммунистическим режимом, и, тем самым, признать противоречащими конституции вмешательства коммунистической власти в имущественное право. Таким образом, суд аннулировал вмешательство в права собственности государства, основанные на национализации. Одновременно он допустил, что ретроспективные судебные решения и возмещения убытков возможны в тех случаях, когда этого требует принцип юридической уверенности стороны, подающей жалобу.

Далее суд подчеркнул различия между имущественной реституцией, основанной на компенсации, и реприватизации имущества, вытекающей из проводимой в стране политике. Первая форма понималась как определенная форма компенсации за ущербы, причиненные в прошлом, вторая – как стратегия экономического обновления. Реституция имущества путем компенсации была определена как попытка правительства восстановить старые обязательства на новой основе, введя, таким образом, новый пункт в имущественных отношениях (*novatio*). Это достаточно перспективное, ориентированное в будущее понятие, аннулирующее ретроспективные юридические обязательства нового правительства по отношению к реституции.

Польский путь

Формальное и юридическое восприятие правового государства венгерским конституционным судом имеет выдающееся символическое значение, так как оно исключает требование исторической справедливости из действующей правовой системы. История субъективна, действительность определяется правом (и



судом) как объективность. По сравнению с таким формальным подходом, решение польского Конституционного трибунала гораздо более субъективно по отношению к «историческому субъективизму». Оно не противопоставляет так категорично историческую справедливость и правовое государство.

Уже в августе 1990 года трибунал принял решение относительно ретроспективной уголовной ответственности. Принцип запрещения ретроспективности является важной составной частью правового государства, определение которому дано в дополнении к 1 статье конституции. Рассмотрев пункты закона, уменьшавшие пенсии по старости для бывших коммунистических функционеров, трибунал решил, что такие законодательные дополнения несовместимы со статьей 1, и, следовательно, противоречат конституции и не могут применяться. На удивление, такое решение могло существовать наряду с принципом запрещения ретроспективности, сформулированным трибуналом еще во время существования коммунистического режима в 1986 году, когда было подчеркнуто, что данный принцип «... представляет собой основной принцип правового строя. Он основывается на юридической уверенности, стабильности и охране прав».

Аналогично венгерскому суду польский трибунал сформулировал очень сильную доктрину правовой преемственности между старым и новым режимами. Однако в значительной степени она была ослаблена последующим расследованием преступлений сталинского режима, совершенных в 1944–1956 годах. В данном расследовании трибунал установил границы возможного использования ретроспективности, решив, что любое отклонение от принципа *lex retro non agit* по направлению к реализации принципа справедливости нуждается в четком определении преступлений в прошлом, которые должны быть осуждены. Хотя польский трибунал не исключил полностью возможность ретроспективности в существующей правовой системе, такая возможность была им охарактеризована как исключительный инструмент, который следует использовать только тогда, когда принцип *lex retro non agit* противоречит принципам материальной справедливости.

Понятие правомочности в решениях Конституционного суда ЧР

В случае принятия решений Конституционным судом ЧСФР, а позднее Конституционным судом Чешской Республики, мы являемся свидетелями более гибкого подхода к проблеме исторической справедливости, юридической уверенности и ретроспективного законодательства. Конституционный суд ЧСФР занимался этими проблемами при рассмотрении дел, связанных с люстрацией. Несмотря на многие строгие меры, очевидно, что закон о люстрации противоречит основному принципу правового государства, которым является равенство всех граждан перед законом. Поэтому когда суд определял соответствие



этого закона конституции, он должен был принять решение в отношении проблемы дискриминации и преследования. Суд решил, что люстрации препятствовали дестабилизации зарождающегося демократического режима.

Вместо следования формальным доказательствам, в принятии своего решения суд использовал сильный аргумент о том, что создание правового государства требует отвержения формального юридического понимания правовой преемственности с тоталитарной правовой системой, основанной на отличных политических ценностях. Суд формально признал правовую преемственность правовой системы Чехословакии до и после 1989 года, отвергнув, однако, возможность интерпретации правовых норм вне зависимости от системы ценностей либерального демократического правового государства. Дискриминирующие исследования, содержащиеся в законе о люстрации, по мнению суда, никак не противоречат основной цели закона, которой является именно охрана принципов и ценностей демократического правового государства. Конституционный суд, таким образом, вооружился серьезным аргументом для проведения политики декоммунизации, который в общих чертах пересекается, например, с требованиями проведения денационализационной политики в Германии после 1945 года.

В отличие от формального подхода венгерского суда, чехословацкий и позднее чешский конституционный суд отдавали предпочтение такой интерпретации политических и правовых изменений, которая основывалась на отсутствии политической и материальной преемственности между коммунистической и демократической правовой системой. Конституционные законы, принятые после 1989 года и особенно Свод основных прав и свобод принципиально изменили систему ценностей и сущность конституционного и правового порядка. Разница между формальной легитимностью (в которую входят элементы правовой преемственности) и материальной легитимностью (которая в контексте различной ценностной основы является источником дисконтинуума между демократическим правовым государством и тоталитарной правовой системой) использовалась в качестве основных аргументы в рассмотрении закона о люстрации. Позже на это опирались и другие важные дела Конституционного суда ЧР. Согласно этим делам, политический дисконтинуум определяет изменения ценностей и принципов, которыми руководствуется новая конституционная и правовая система. Формальная законная преемственность не должна ограничивать эти ценности.

Немецкая лекция по правовой философии

Немецкий подход к наказанию политических преступлений был, бесспорно, самым активным из всех центрально-европейских. Еще парламент ГДР, контролируемый Коммунистической партией (SED), в октябре 1989 года создал коми-



тет по расследованию преступлений, связанных со злоупотреблениями властью, коррупцией и фальсификацией результатов выборов. Партийная элита старалась защитить собственное политическое существование, согласившись с преследованием своих собственных соратников по партии. Результатом подобной политики стало досрочное освобождение нескольких членов руководства SED уже в течение декабря 1989 года.

После свободных выборов 1990 года все избранные демократические партии в восточногерманском парламенте поддерживали политику уголовной ответственности и наказания преступлений коммунизма. В последующем соглашении об объединении страны данная политика принималась с условием, что преследование отдельных лиц будет проходить в соответствии с уголовным кодексом, действовавшим на территории ФРГ. По этому соглашению на граждан бывшей ГДР распространялись нормы закона, не действовавшего во время совершения преступлений на территории их страны. Поэтому можно говорить о внешней ответственности за преступления, в соответствии с которой были, в результате, наказаны политические преступления коммунизма такие как, например, стрельба на границах бывшей ГДР, манипуляции с выборами и злоупотребления властью.

Особое внимание привлекал экономический криминал и фальсификация местных выборов в мае 1989 года. Объединенная Германия приняла политику ретроспективной ответственности за преступления, вопрос о которой поднимался еще конституционными органами бывшей ГДР. В 1994 году был создан специальный следственный орган, деятельность которого была ограничена на пять лет, и целью которого было наказание политических преступлений представителей бывшей ГДР. Однако результаты расследований обернулись разочарованием, потому что из 22 765 расследованных случаев только 565 закончились именно судебными разбирательствами.

В том, что касается проблем ретроспективности, Германия вела самую активную политику, включавшую в себя продление сроков давности и изменения статуса ранее законного действия. Аналогично тому, как это происходило в послевоенной пост-нацистской Германии, немецкие законодатели после 1989 года продлили сроки давности для преступлений, совершенных в период 1949–1990 на срок до 10 лет. Таким образом, они истекали в октябре 2000 года, году 10-летнего юбилея объединения Германии. В случае убийства срок давности был продлен до 2003 года. Немецкое законодательство создало, таким образом, правовую иллюзию, которую много обсуждали в пост-коммунистических странах. Она исходит из того, что система коммунистического правосудия была, аналогично нацистской системе, основана на арбитражном злоупотреблении властью и попрании основных принципов судебного процесса.



Стрельба на границах

Хотя ретроспективные признания действий уголовными преступлениями были редкими, такие факты встречались в течение процессов пост-коммунистических правовых трансформаций. Они были особенно характерными для немецких судов, рассматривавших политические преступления коммунизма и серьезные нарушения прав человека, например стрельбу на границах бывшей ГДР. Так же как после 1945 года, после 1989 года это дело было основано на принятии сверхпозитивистского подхода правосудия. Федеративный конституционный суд и уголовная юриспруденция отклонились в сторону практики, которую можно назвать возвращением формулы Радбрюха (Radbruch). Эта формула изначально использовалась для преследования нацистских политических преступлений, включая конфискацию имущества. Хотя правовая система бывшей ГДР технически делала возможным стрельбу на границах, суд утверждал, что эти оправдания недействительны, так как противоречат сверхпозитивистскому подходу правосудия, описанному в международных договорах о правах человека и стандартах, подписанных и бывшей ГДР.

Ссылку на формулу Радбрюха можно найти уже в решении первой инстанции первого процесса о стрельбе на границах ГДР, который проводился в окружном суде 2 сентября 1991 года. Председатель судья Теодор Сайдель (Theodor Seidel) использовал эту формулу в своем заключении о том, что никто не может полагаться на законы, противоречащие принципам правового государства, и принятые государством, не имевшем никакой легитимности. Хотя Федеративная судебная палата в своем обосновании занял критическую позицию по отношению к сверхпозитивистской, моральной и политической аргументации, в действительности он поддержал мнение, что сам факт, когда исполняются приказы вышестоящих чинов, нельзя использовать для защиты или оправдания действия, которое иначе было бы признано уголовным. Суд в значительной мере опирался в своем решении на действующее законодательство бывшей ГДР. Использование формулы было достаточно маргинальным.

Позднее Конституционный суд прибегнул к формуле Радбрюха в деле о том, что граждане ГДР не могли иметь легитимного доверия к существующей правовой системе из-за ее недемократического происхождения и из-за того, что она противоречила основным международным принципам договоров о правах человека. Вследствие этого конституционное запрещение ретроспективности в статье 103, пункт 2 Конституции не было отменено. Граждане ГДР не могли ожидать, что действие, определенное как грубое нарушение охраняемых прав человека, пусть и бывшее легальным по коммунистическим законам, не может быть предметом уголовного разбирательства. Легитимное доверие к правовой системе, по мнению суда, может существовать только тогда, когда законы создаются





по демократическим правилам. Привычка повиноваться существующим юридическим правилам не гарантирует от уголовного преследования.

Институт Гаука

В заключение этого раздела необходимо упомянуть способ, которым правовая система объединенной Германии разбиралась с архивами тайной полиции (Штази) и ее сотрудниками и вне рамок уголовной ответственности. Создание так называемого Института Гаука (Gauck) означало возникновение административного органа, имеющего право предоставлять информацию о прошлом граждан в контексте сотрудничества со структурами и действиями репрессивных органов бывшей ГДР. В данном случае идет речь о типичном гибриде административного органа и общественного архива. Хотя Институт не обладал правомочиями для выдачи «свидетельств о люстрации», цель которых, как и в случае чешских процессов люстрации, заключалась в административных санкциях и дискриминациях, предоставляемая им информация имела для граждан важные последствия.

Предоставленная Институтом информация не имела непосредственного юридического воздействия. Однако она оказывала влияние на юридические последствия в жизни субъекта, например в отношениях работник – работодатель. Таким образом, Институт Гаука представляет собой интересный единственный пример органа, созданного законодательным актом государства, деятельность которого, однако, не имеет непосредственных юридических воздействий, и который дает возможность третьим лицам принимать решения в соответствии с результатами его работы. В данном случае немецкий порядок принципиально отличается, например, от чешского законодательства о люстрации, которое позволяет прямые административные ретроспективные санкции в отношении действий граждан в период коммунистического режима.

Дисконтинуум или добавление?

Когда сорок лет назад Отто Кирхгаимер (Otto Kirchheimer) предостерегал от злоупотребления судебной системой и правовыми процедурами со стороны стремящихся к политическим целям режимов, он, бесспорно, был прав, так как случаи политического злоупотребления властью представляют одну из самых больших опасностей для самой идеи правового государства. Анализ конституционного правосудия в разных странах Центральной Европы в период правовых и политических трансформаций в 90-х годах прошлого столетия, однако, демонстрирует гораздо более сложный узел проблем и тем, с которыми столкнулись новые либеральные демократические режимы.

Проблемами, связанными с ретроспективностью, наконец, стали заниматься только конституционные суды. Эти суды должны были принять решения о



продлении сроков давности, о ретроспективном законодательстве, которое вводило самые разные формы правовых санкций в результате действий граждан при бывшем коммунистическом режиме. Например, Чешский конституционный суд при рассмотрении дел исходил из ценностных правовых и политических различий между коммунистическим и демократическим режимами. Еще более сильной была рефлексия по поводу такого дисконтинуума в объединенной Германии. С другой стороны, Венгерский конституционный суд и, в меньшей мере, Польский конституционный трибунал обосновывали свои решения принципом формальной правовой преемственности.

Венгерский суд зашел так далеко, что отменил историческую юстицию как неконституционную из-за ее субъективного и партикулярного характера. Смена режима, реализованная за круглыми столами, давала основания предполагать, что венгерская политическая трансформация будет проходить в рамках конституционных законов и существующих правовых процедур. Конституционная революция в Венгрии имела своей целью избежать политических конфликтов и заново сплотить народ. Как указывает Петер Пацолай (Péter Paczolay): «...основным требованием венгров в течение долгого времени была мирная смена режима, создание конституционного государства и избежание возможного конфликта с Советским Союзом». Существующая конституция была символом стабильности и преемственности, а не изменений и дисконтинуума. Венгерская революция стала трансформацией коммунизма в либеральную демократию, которую стимулировали и контролировали существующие конституционные и правовые рамки. Подобное изменение носило характер дополнения к конституции. Контроль за будущим конституционного настоящего и прошлого был в Венгрии гораздо сильнее, чем в других странах Центральной Европы.

В то время как венгерский суд утверждал, что правовое государство полностью зависит от запрещения ретроспективности, и закрепил проходящие политические процессы в перспективе «правом революции», подходы немецкой судебной системы или чешского конституционного суда были противоположными. Они оправдывали ретроспективное законодательство или судебные решения на основе общественного доверия как необходимого условия существования любого демократического правового государства. В соответствии с этой точкой зрения, гораздо более вредно не наказать политические преступления прошлого, чем провести ретроспективные расследования.

Революции 1989 года основывались на отторжении обществом коммунистического режима и связанного с этим ожидания того, что связанные с данным режимом преступления будут справедливо наказаны. Политический дисконтинуум включал в себя конституционный и правовой дисконтинуум. Поэтому новые демократические режимы имели право разобраться с прошлым посредством



уголовных или иных санкций. Правовой дисконтинуум опирался при этом на демократическую легитимность. Любая форма безнаказанности или отказа от возможности наказания воспринималась как ослабление принципа правового государства, по которому никто не стоит выше закона. Доверие общества в правовое государство зависело от способности расплатиться с преступлениями прошлого.

Разные подходы к ретроспективности в отдельных странах Центральной Европы убедительно доказывают, что не существует простого ответа на вопрос о том, как справиться с коммунистическим прошлым. Разные стратегии, аргументы и объяснения, предложенные правительствами, законодательными собраниями или судами показывают внутреннюю логику политических и конституционных трансформаций в отдельных центрально-европейских странах. Однако очевидная разница между решениями венгерского конституционного суда и конституционных судов в Германии или Чешской Республике однозначно показывает, что в странах, где произошли быстрые революционные изменения, включая народные волнения на улицах, обычно существует большее желание использовать «ретроспективные средства для достижения перспективных целей». С другой стороны, такие страны как Венгрия или Польша, трансформация в которых проходила как череда тщательно подготовленных за «элитарными» круглыми столами изменений, неохотно разбираются с коммунистическим прошлым посредством уголовного права.

Иржи Пржибань окончил Юридический факультет Карлова университета в Праге, в настоящее время преподает там же и в Юридической школе Уэльского университета в Кардиффе.



Крушение «коммунизма» в Чехословакии

Ян Чарногурски / *Ján Čarnogurský*

Крушение коммунистического режима в Чехословакии, равно как и в других среднеевропейских странах, произошло неожиданно, хотя признаки ослабления режима можно было наблюдать уже за несколько лет до этого. Одним из проявлений упадка коммунистического режима было снижение вероятности репрессий в отношении его противников. Судебные процессы против диссидентов продолжались, однако сроки приговоров сократились, и полиция будто бы не очень охотно возбуждала уголовные дела. Судьи, прокуроры и полицейские более-менее ясно осознавали происходящие в мире события, и не спешили жертвовать собой ради режима, все меньше и меньше способного соперничать с государствами иного политического строя.

Таким образом, в бывшей Чехословакии на судебные процессы с противниками режима приходило все больше людей, которые в разных формах проявляли свои симпатии к обвиняемым. Средства связи – тогда, в конце 80-ых годов, прежде всего междугородный телефон – позволяли зарубежным радиостанциям типа Радио Свобода, Голос Америки, Би-би-си и т.п. уже вечером того же дня, когда шел процесс, транслировать репортажи о ходе процесса, указывая полные фамилии судей, прокуроров и полицейских. Последние по этому поводу очень нервничали, поскольку это препятствовало анонимному исполнению службы авторитарному режиму. Обнародование полных имен судей, прокуроров, следователей, или же других служителей режима было очень важным явлением.

Ответственность меньшинства

Сопrotивление авторитарному режиму ведет, закономерно, лишь небольшая часть общества. Это меньшинство, однако, в процессе ослабления диктатуры способно привести на отдельные мероприятия все больше и больше людей. В течение 80-х годов в Чехословакии тому свидетельствовала тенденция нарастания количества людей, готовых поставить свою подпись под какую-нибудь петицию, обращение, протест против судебного процесса и т.п. Одновременно прибывало людей, готовых принять прямое участие в демонстрациях. Тем не менее, представители активного меньшинства должны были быть достаточ-

но ответственны и не подстрекать людей на участие в подобных акциях протеста, представляющих для участников, степень самосознания для сопротивления правящему режиму которых на тот момент не была еще на столько высокой, очень большой риск.

В заключительный период существования коммунистического режима в Чехословакии можно было наблюдать не только рост числа участников акций протеста, но и радикализацию их требований. Примером тому были демонстрация со свечами в Братиславе в марте 1988 года, демонстрация в Праге в октябре 1988 года в годовщину возникновения Чехословакии, в январе 1989 года демонстрация в связи с 20-ой годовщиной самосожжения Яна Палаха, и, наконец, ноябрьские демонстрации в 1989 году по всей республике. Правильный анализ формы и радикализма отдельных акций протеста очень важен для постепенного усиления давления на режим. Если лидеры сопротивления неадекватно оценят общественную ситуацию в стране, выйдя со своими демонстрациями протеста за пределы того, что готова поддерживать более-менее значительная группа населения, результатом, скорее всего, будет неудача, которая лишь укрепит правящий диктаторский режим.

Акции протеста против режима имеют больше шансов на успех тогда, если они связаны с местными событиями или традициями, а не с абстрактными идеями, известными лишь узкому кругу людей, зачастую интеллигенции. Так, например, 10 декабря 1987 года собиралась Хартия-77 организовать в Праге демонстрацию в связи с Международным днем прав человека. Международный день прав человека большинству жителей Чехословакии ни о чем не говорил. На демонстрацию в Праге, куда лидеры Хартии-77 приглашали людей посредством самиздата и зарубежных радиостанций, пришли лишь незначительное количество человек. А, наоборот, в октябре 1988 года, в 70-ую годовщину основания Чехословакии, участвовали в демонстрации в Праге десятки тысяч людей. При организации любых акций протеста важно оставить довольно большой простор для спонтанных действий участников. Организаторы не должны стремиться планировать ход акций слишком подробно.

Изолированность меньшинства

Представители сопротивления авторитарному режиму действуют, как правило, в условиях относительной общественной изоляции. Это не удивительно, поскольку угроза репрессий и давление со стороны режима препятствуют большинству населения сознательно влиять на процессы изменения общественного строя. Более того, когда это большинство живет в условиях, не позволяющих абстрактно вообразить некий иной политический режим в своей стране. Условия общественной изоляции имеют тенденцию вести участников активного сопро-



тивления к проектированию разных планов на будущее, которые в последствии могут оказаться нежизнеспособными.

В Чехословакии приблизительно с 1988 по 1989 год действовала группа юристов, которые составляли проект чехословацкой конституции для условий после падения коммунизма. Это была конституция, соответствующая всем стандартным требованиям демократических государств. Однако проект будущей конституции абсолютно не учитывал реальные политические давления, которые появились в Чехословакии вскоре после падения коммунизма, и которые каждая конституция должна в той или иной степени учитывать. Позже, после падения режима, из проекта Конституции Чехословакии, подготовленного юристами Хартии-77, практически ничего не было реализовано.

Из тюрьмы в правительство

Личный опыт сопротивления коммунизму я приобретал постепенно. В 1981 году, после десятилетней работы адвокатом, меня исключили из рядов юристов за то, что я в Братиславе защищал диссидентку в уголовном процессе. Коммунистической партии не нравилось, что я пытался защищать подсудимую последовательно, а не только формально. В письме секретариата Центрального комитета Коммунистической партии Чехословакии, на основании которого я был исключен из адвокатуры, говорилось, что я перед судом защищал не только подсудимую, а также ее преступные действия. Напомню, что преступление заключалось в переписывании текстов чешских и словацких писателей, исключенных из Союза писателей за их поддержку политики Александра Дубчека в 1968 году. После отчисления из адвокатуры, я работал шофером, рабочим, юристом, и, наконец, я остался безработным.

Бархатная революция в ноябре 1989 года застигла меня в братиславской тюрьме. Из тюрьмы меня отпустили в конце ноября 1989 года. На второй день я уже выступал на митинге на Главной площади в Братиславе; три дня спустя я уже был членом делегации диссидентов во главе с Вацлавом Гавелом, которая вела в Праге переговоры с тогдашним председателем правительства Чехословакии о передаче власти. Две недели после того, как меня отпустили из тюрьмы, я в Пражском граде давал присягу как заместитель председателя Правительства Чехословакии. Я отвечал за легислатуру, или же разработку законопроектов, регулирующих преобразование коммунистического государства в государство демократическое. Первые три недели нового правительства, до избрания Вацлава Гавела президентом республики, я также отвечал за федеральное министерство внутренних дел, в том числе и за полицию.

Первое заседание нового «правительства национального согласия» состоялось 10 декабря 1989 года, в Международный день прав человека. Мы пошли



в здание правительства прямо с Градчан, сразу после конституционной присяги. Председателем в то время был министр последнего коммунистического правительства Мариан Чалфа, и в программу заседания был включен лишь один пункт – принятие провозглашения к Международному дню прав человека. Мы, таким образом, безоговорочно присоединялись к защите прав человека, и правительство приняло это провозглашение единогласно, хотя почти половина его членов были представителями Коммунистической партии Чехословакии. С Вальтром Комареком (бывшим экономическим советником Че Гевары) мы были первыми заместителями председателя правительства. У Вальтра Комарека был уже правительственный опыт с 1968 года. Для меня же было участие в правительстве чем-то абсолютно новым. Последние недели до пленарного заседания ход событий развивался прямо таки лихорадочным темпом. Я только на заседании осознал начало абсолютно нового этапа в своей жизни, осознал то, что я принимаю на себя ответственность за судьбу страны. После окончания заседания правительства Вальтр Комарек меня спросил: «Яно, что это ты такой бледный?».

Коммунистическая система в Чехословакии пала внезапно и спокойно. Важное условие для падения коммунизма в Чехословакии представляли изменения в соседних странах. В Берлине пала стена, в Польше к власти пришло некоммунистическое правительство Тадеуша Мазовецкого (Tadeusz Mazowiecki), и в Венгрии ликвидировали железный занавес на границе с Австрией. Спокойное и внезапное крушение коммунистического режима в Чехословакии привело к тому, что важным инструментом изменений в обществе в грядущий период стали изменения правовые.

Изменения в конституции

Изменения начались с устранения из конституции статьи о ведущей роли в обществе Коммунистической партии. Эта статья была выпущена из конституции еще парламентом, избранным на коммунистических формальных выборах. Следующее изменение позволило сменить депутатов Федерального собрания Чехословакии и национальных парламентов Словакии и Чешской Республики на основе соглашения политических сил. Дело в том, что состав парламентов должен был соответствовать тогдашнему распределению политических сил в государстве. Первые демократические выборы были запланированы на середину 1990 года. С декабря 1989 года приблизительно до марта 1990 года сменилось большинство депутатов во всех трех парламентах, и таким образом парламентское большинство стало принадлежать некоммунистам.

Изменений в Конституции Чехословакии насчиталось до первых выборов в июне 1990 года около десяти. Они осуществлялись постепенно, по мере того, как



появлялась необходимость принимать новые законы демократического, экономического и организационного характера. Надо было, например, посредством изменения конституции сделать возможной приватизацию хозяйства. Больше изменений было нужно для принятия законов, закрепляющих демократические права граждан и демократическую политическую систему. Немаловажную группу изменений в конституции составляли статьи, закладывающие новый государственно-правовой статус Словацкой Республики в рамках Чехословакии. Когда в декабре 1989 года начало работу новое Федеральное правительство Чехословакии, в котором уже преобладали бывшие диссиденты, никто не сумел предсказать дальнейший ход политического процесса, ввиду чего нельзя было подготовить целостную концепцию конституционных изменений. Изменения конституции продолжались вплоть до распада Чехословакии 1 января 1993 года. Принять завершенную новую Конституцию Чехословакии уже не удалось.

Слишком широкая амнистия

В конце декабря 1989 года, после избрания Вацлава Гавела президентом республики, мы в правительстве получили на рассмотрение проект постановления президента об амнистии. Проект разработала Канцелярия Президента Республики. Проект носил явные черты правового взгляда, согласно которому вся коммунистическая юстиция до тех пор буквально производила преступников, и, следуя их логике, надо было освободить из тюрем как можно больше заключенных. Короче говоря, проект амнистии я считал слишком широким. У меня был практический опыт адвоката, когда я защищал также в уголовных процессах, равно как и недавний тюремный опыт. Я знал, что подавляющее большинство заключенных составляли даже до ноября 1989 года настоящие преступники. Я имею в виду, по крайней мере, 80-ые годы, а не, скажем, годы 50-ые.

У меня, как заместителя председателя правительства, отвечающего за легислатуру, были претензии к проекту амнистии. После долгих дискуссий правительство решило, чтобы я от имени правительства и Александр Вондра от имени Канцелярии Президента Республики пересмотрели весь проект амнистии. На отдельной встрече мы пришли к компромиссному решению. Проект амнистии сузился, однако не в такой степени, как предлагал я. Президент республики объявил амнистию сразу в начале января 1990 года и из тюрем в Чехословакии вышли тысячи заключенных. Очень многие из них очень скоро в тюрьмы вернулись. Освобожденные заключенные создавали проблемы по всей стране, и размер амнистии вызвал скорее негативную реакцию населения.

Как ни парадоксально, но даже столь широкая амнистия не коснулась одного осужденного из Попрада. Я сидел вместе с его компаньоном в братиславской



тюрьме. Ф.Б. из Попрада был осужден где-то в первой половине 80-х годов за терроризм. В начале 80-х он отправил первому секретарю Районного комитета КПЧ в Попраде пакет с бомбой кустарного производства. У бомбы был световой и механический включатели. Механический включатель был заблокирован, так что световой включатель, который должен был активизировать бомбу после открытия пакета, не сработал. Бомба представляла лишь своего рода предупреждение коммунистическому функционеру, который в Попрадском районе пользовался действительно дурной репутацией. На Ф.Б. амнистия не распространялась, так как его осудили за покушение на преступление насильственного характера. Я ходатайствовал за помилование Ф.Б. в Канцелярии Президента Республики, но безуспешно. Лишь приблизительно год спустя, после того, как Ф.Б. отсидел две трети наказания, его условно освободили.

Новое правительство и новые законы

Среди новых законов, принимаемых впервые, были законы о новой общественной и политической системе в Чехословакии. Принятие законов о выборах, политических странах и гражданских правах исходило из законодательных традиций, которые в определенной мере сохранились еще со времен Чехословакии между первой и второй мировыми войнами. Таким образом, были приняты закон о свободе собраний и объединений граждан, закон о политических партиях и закон о выборах в законодательные собрания. Разработка и принятие этих законов не несли особых политических проблем. В течение первых недель после падения коммунизма сформировалась новая политическая структура в стране. В Чешской Республике возник Гражданский Форум – сначала вольное общественное движение, которое впоследствии преобразовалось в политическую партию, объединяющую главные оппозиционные силы против коммунистов. Гражданский Форум доминировал на чешской политической сцене с ноября 1989 года вплоть до своего распада после выборов 1990 года.

В Чешской Республике также активизировались и возродились две политические партии, которые более-менее формально существовали уже во времена коммунизма, а именно Чехословацкая народная партия и Чехословацкая социалистическая партия. Не прекратила также свое существование Коммунистическая партия Чехословакии. Эти четыре партии распределяли между собой места в парламенте, правительстве и других государственных органах, на основании соглашений, отражающих политические изменения в стране. В Словакии главной политической организацией стала Общественность против насилия, дальше следовали Христианско-демократическое движение и возрожденная Демократическая партия, возникли несколько партий венгерского меньшинства, продолжала свое существование и Коммунистическая партия

Словакии. Эти политические партии формировали путем соглашений политическую систему в Словакии.

Новое правительство, которое начало действовать в декабре 1989 года, было завалено работой по формированию новой социальной и экономической системы. Государственные предприятия, имевшие проблемы уже во времена коммунизма, начали в новых условиях просто разваливаться. Коллективы очень многих государственных предприятий в новых условиях добивались устранения старого руководства, назначенного еще коммунистическими властителями, и избирали руководство новое. Такое развитие было с одной стороны логичным, но с другой стороны было очевидным то, что занятие ведущих постов на предприятиях не может происходить на основе выборов, так как даже в среднесрочном горизонте никакое руководство не удовлетворило бы большинство коллектива. Таким образом, надо было изменить закон о государственных предприятиях так, чтобы с одной стороны представилось возможным произвести быструю смену руководства, а с другой стороны стабилизировать управление государственными предприятиями, дабы не ускорить процесс их развала. Многие предприятия начали в новых экономических условиях исчезать. В обществе началась безработица, которая ранее, в коммунистических условиях, практически не существовала, хотя ценой других огромных невыгод. Следовало быстро принять законы о пособиях по безработице и надлежащим образом соединить их с другими социальными законами.

Необходимо было в скором времени изменить уголовное законодательство. Общие изменения уголовного законодательства оказались делом долгосрочным, однако в первоначальной стадии стало достаточным исключение тех статей, которые позволяли режиму наказывать за политические преступления. Намного сложнее было изменить Гражданский кодекс. С одной стороны новые социальные и экономические условия в стране требовали быстрого приспособления Гражданского кодекса, с другой стороны каждое изменение Гражданского кодекса является комплексной проблемой и требует тщательной подготовки. В течение приблизительно одного года была разработана новая редакция Гражданского кодекса, решающая самые жгучие проблемы. Новый Гражданский кодекс не удалось до сих пор выработать ни в Чешской Республике, ни в Словакии. С новой редакцией Гражданского кодекса была связана и замена Хозяйственного кодекса новым Коммерческим кодексом.

Государственная безопасность и суды

В государственном аппарате первое изменение должно было касаться политической полиции в Чехословакии, которая называлась Отделом Государственной безопасности. Одно подразделение Государственной безопасности было лик-

видировано уже в декабре 1989 года. Государственная безопасность в целом была ликвидирована в 1990 году. Ее члены должны были постепенно покинуть полицейский корпус в Словакии и в Чешской Республике. Однако выяснилось, что этот процесс сложнее, чем предполагалось. Некоторые подразделения Государственной безопасности осуществляли полицейскую деятельность, требующую высокого профессионализма, напр. подслушивание, контрразведка и т.п. От такой деятельности не может отказаться даже демократическое государство, беря во внимание то, что воспитание новых специалистов требует долгого времени.

Следовало очистить также и правосудие. Был принят закон, сокращающий срок полномочий судей на один год. Судьи, однако, дальше продолжали легально работать. В течение года проверялись судьи, против которых были выдвинуты обвинения в выносе политических приговоров во время власти коммунистов. Судьи, в случае которых было доказано вынесение подобных приговоров, противоречащих международным договорам о правах человека, не были после истечения этого года больше назначены на свои должности. Отметим, что таких судей, которые вынуждены были покинуть свои должности, было очень мало.

О перестройке правовой системы в Чехословакии можно в общих чертах сказать, что сначала, после падения режима, проходила смена законов довольно гладко на основе рациональных рассуждений о самом подходящем решении. Со временем и по мере того, как возникали новые политические, общественные и экономические проблемы в стране, процесс принятия законов становился сложнее, а сами законы становились все чаще результатом соревнований между политическими партиями.

***Ян Чарногурски** окончил Юридический факультет Карлова Университета в Праге; в 1970–81 годах работал кандидатом на должность адвоката, после того работал адвокатом в Братиславе. В 1981 году его исключили из адвокатуры по политическим причинам, однако даже после этого он давал юридические консультации оппозиционным политическим и религиозным деятелям. В 1982–86 годах работал водителем и юристом на заводе; в 1987–89 годах был безработным, издавал самиздатовский журнал «Братиславские листы», принадлежал к оппозиционным структурам, в которых представлял христианско-демократическое течение. С 10.12. 1989 года до апреля 1990 года – первый заместитель председателя, с апреля до июня 1990 года – заместитель председателя Правительства ЧСФР. С февраля 1990 года – председатель Христианско-демократического движения в Словакии; с июня 1990 года до апреля 1991 года – первый зампредела, с апреля 1991 года до июня 1992 года – председатель Правительства Словацкой Республики.*

Изменения в судебной системе

Ярослав Марек / Jaroslav Marek

53

ИЗМЕНЕНИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ

Среди важнейших изменений, которые следовало провести в правовых нормах Чешской Республики после 1989 года, были, в первую очередь, изменения конституции, превращающие Чешскую Республику в демократическое правовое государство. Речь шла, главным образом, о введении принципов разделения власти и системы «тормозов» и противовесов. Чрезвычайно важным и актуальным было в этой связи создание независимой и действующей судебной системы.

Конституционный суд

В судебную систему следовало в первую очередь включить Конституционный и административный суды. Конституционный суд был внесен в правовые нормы Чешской Республики уже в 1968-ом году, когда в рамках тогдашних реформ Конституционный суд предусматривался в готовящемся Законе о Чехословацкой федерации. Однако, исполнительный закон о деятельности и организации этих судов никогда не был принят, Конституционный суд не был до 1989 года учрежден и остался лишь на бумаге. Более того, он должен был решать лишь споры о подведомственности между федерацией и отдельными республиками, в то время как в новых условиях после 1989 года следовало по-новому определить его компетенции. После долгих дискуссий Конституционный суд был учрежден только в январе 1992 года и продолжал действовать в течение года до распада Чехословацкой федерации. Судей Конституционного суда назначал президент Чешской и Словацкой Федеративной Республики из кандидатов, выдвинутых парламентом. Судьи Конституционного суда назначались сроком на семь лет. Конституционный суд состоял из 12 судей. На должность судьи Конституционного суда мог претендовать безупречный гражданин, имеющий право избираться в Федеральное собрание, достигший 35-летнего возраста, имеющий высшее юридическое образование и работающий, как минимум, 10 лет по юридической специальности.

После распада федерации полномочия Конституционного суда перешли на время в распоряжение Верховного суда Чешской Республики, и в течение 1993 года был на основании закона о конституционном суде учрежден новый Конституционный суд Чешской Республики. С тех пор судей Конституционно-

го суда назначает Президент республики с согласия Сената. Конституционный суд состоит из 15 судей, которые назначаются в должность сроком на 10 лет. На должность судьи Конституционного суда может быть назначен безупречный гражданин, который может избираться в Сенат (т.е. достигший 40-летнего возраста), имеет высшее юридическое образование и, как минимум, 10-летний опыт работы по юридической специальности.

Значение Конституционного суда

Главной задачей Конституционного суда стоит контроль над конституционностью законов и других правовых норм. Контроль над конституционностью законов и других правовых норм принадлежит к так называемым «тормозам» и противоречат законодательной власти. Контроль осуществляют или органы несудебного типа (напр. Парламент или специальные комиссии), или орган судебного типа. Например, в государствах англо-американской правовой системы осуществляют этот контроль общие суды, тогда как в Европе этим чаще всего занимается специализированный суд, не входящий в систему общих судов. В Чешской Республике конституционному суду доверены и другие дела. Это – разбирательства конституционных жалоб, с которыми физическое или юридическое лицо вправе обращаться к суду в случае, если считает, что судебным или административным решением были нарушены основные права или свободы этого лица.

Конституционный суд занимается также делами, касающимися выборов. Это, с одной стороны, производство по обжалованию решений о незаконности избрания депутата или сенатора, и, с другой стороны, производство в случае сомнений о потере выборности и о несовместимости должностей депутата или сенатора (депутат или сенатор не могут одновременно занимать должность, напр., Президента, судьи или другие, определенные законом должности).

На основе жалобы Сената выносит Конституционный суд в порядке особого разбирательства решение о государственной измене Президента республики. Под государственной изменой понимаются такие действия Президента, которые были направлены против суверенитета и целостности республики, равно как против ее демократического строя. Другими важными производствами являются производства по спорам о размере компетенций госорганов и органов самоуправления. Из указанных выше производств перед конституционным судом проходят, главным образом, производства по отмене противоречащих конституции правовых норм и производства по конституционным жалобам. Конституционный суд дает, таким образом, своим решением направление деятельности общих судов и установившейся юриспруденцией способствует consistency системы судебной власти.

Административные суды

Задачей административных судов является, прежде всего, проверка законности административных решений, т.е. решений органов исполнительной власти. Административные суды, таким образом, представляют тормоз и противовес исполнительной власти. Административные суды также осуществляют контроль над нормативными актами органов государственного управления (в том числе над постановлениями правительства и положениями муниципалитетов, изданными в рамках расширенных полномочий), или другими типами подзаконных правовых норм. До 1989 года административные суды не существовали, или же их деятельность ограничивалась проверкой довольно узкой сферы решений. Речь идет о решениях, о которых специальный закон постановил, что они подлежат судебному пересмотру (напр. производства в области социального обеспечения). С 1990 года в Чехословакии постепенно нарастало число административных решений, подлежащих административному судебному пересмотру.

В Конституции 1992 года, в статьях, касающихся судебной власти, уже был включен институт Верховного административного суда. Подзаконный правовой акт, регламентирующий производство перед Верховным административным судом и производства по делам проверки законности административных решений, был принят на десять лет позже. До тех пор были административные суды узаконены новеллой к гражданской процессуальной норме и так называемой генеральной клаузулой о том, что пересмотру подлежат все административные решения, за исключением определенных в законе решений. Причина принятия закона об административных судах лишь по истечении десяти лет, заключалась в недостаточном политическом желании правительственных партий. Хотя административное правосудие и Верховный административный суд являлись составной частью конституционного порядка Чешской Республики, Верховный административный суд был учрежден лишь в 2003-м году.

В настоящее время административные суды, согласно чешскому правопорядку, представляют особую судебную систему, функции которой частично исполняют общие суды. Вершиной этой системы является самостоятельный и специализированный Верховный административный суд. Пересмотру принципиально подлежат все административные решения. Без судебного контроля над актами исполнительной власти нельзя себе представить функционирование демократического государства. Поручен ли контроль над законностью таких решений только высшим инстанциям исполнительной власти, теряется в таком случае объективность и справедливость процесса принятия решений. Поэтому необходимо, чтобы такой контроль осуществлялся органом, независимым от госуправления, лучше всего судом.

Независимость судей

Независимость и объективность судьи является очередной важной предпосылкой для нормального функционирования судебной системы, которая в коммунистической Чехословакии во внимание не бралась. Судей на их должности назначали, да и то на разные сроки. Формально декларировалась их независимость. До 1964 года судьи избирались национальными комитетами сроком на 3 года, с 1964 года – на 10 лет. Снять их с должности мог тот же самый орган, который их избирал. Поводом для снятия с должности могло послужить или достижение судьей 65-летнего возраста, плохое состояние здоровья и, в конце концов, важное нарушение судебных обязанностей.

На первый взгляд уже видно, что позиция судьи была шаткой, и что правовое оформление не обеспечивало их независимость и объективность. Судья зависел от органа, который его избирал, причем это был орган исполнительной власти – национальный комитет. Факт того, что судей избирали только на определенный срок, означал повторный выбор судьи, что не способствовало гарантиям его независимости. После 1989 года положение судей изменилось и судьи в Чешской Республике уже не избирались, а назначались, причем хоть и опять представителем исполнительной власти – Президентом республики – но без временного ограничения. Проступки судьи не рассматривает уже назначивший его орган, а дисциплинарный сенат суда, состоящий исключительно из судей.

Следующей предпосылкой независимости является невозможность перевода в другой суд. Законы до 1989 года делали возможным перевести судью, хотя только на переходный период. После 1989 года можно по закону перевести судью на временное исполнение функции в другой суд только с его согласия, или по его желанию. Перевести судью без его согласия возможно лишь на основании законного решения дисциплинарного сената суда. Следующим институтом по обеспечению независимости и объективности решений судьи является запрет на исполнение других оплачиваемых должностей или на исполнение другой доходной деятельности, кроме деятельности научной, педагогической, литературной и художественной. Под доходной деятельностью не понимаются доходы от имущества судьи, если они не являются результатом активного предпринимательства (напр. сдача в аренду собственной недвижимости).

В 50-ые годы широкими карными полномочиями обладали административные органы (национальные комитеты). Эти органы могли назначать высокие штрафы и жесткие наказания лишения свободы, и решения этих органов не подлежали судебному пересмотру. Такая правовая норма фактически вела к произволу национальных комитетов. В настоящее время лишением свободы могут наказывать только независимые суды. Менее важные правонарушения, конечно, также наказываются, однако не лишением свободы. Чаще всего приме-

няются денежные штрафы, или запреты на определенную деятельность (напр. запрет на управление транспортным средством как наказание за вождение в нетрезвом состоянии). Такие санкции налагают также органы исполнительной власти (административные органы). Однако такие решения подлежат судебному пересмотру в рамках административного правосудия.

Принцип объективной правды

Гражданские дела управлялись до 1989 года так называемым принципом объективной правды. На самом деле это означало, что в споре всегда искали так называемую объективную правду, хотя иногда в этом даже не было необходимости. У сторон спора были, таким образом, в определенной степени ограниченные диспозиции в самом процессе. Однако до 1989 года не существовало в Чешской Республике рыночной экономики, и поэтому споров было меньше. Более того, предметом большинства процессов были споры, происходящие на бытовой почве, напр. споры между соседями.

К применению принципа объективной правды подходила и роль прокурора, который в те времена действовал как орган всеобщего контроля над законностью. Благодаря широким полномочиям он мог вступать практически во все судебные процессы, в том числе и гражданские. В настоящее время деятельность прокурора сузилась на уголовные процессы, главным образом, предъявление обвинения подозреваемому в уголовном преступлении и представление интересов государства и всего общества в уголовных процессах. Должность прокурора переименовалась после 1989 года на «государственного представителя».

Только после 1989 года, вместе с развитием рыночных отношений, начало быстро расти количество новых судебных споров и применение принципа объективной правды, подразумевающего полное выяснение настоящего положения вещей, оказалось в ряде случаев излишним и затяжным. Во многих случаях узнать объективную, полную правду при помощи имеющихся средств, практически невозможно и суд не в силах эту объективную правду установить. Поэтому при решении гражданских дел заимствован так называемый принцип формальной правды, когда суд исходит, главным образом, из вещей, представленных сторонами спора, следит, прежде всего, за соблюдением определенной формы процесса и устанавливает право на основе предъявленных сторонами утверждений. Судящиеся стороны, таким образом, имеют больший контроль над своим спором, где только от них зависит, что они представляют суду и что будет суд рассматривать.

Суд никогда не может в своем решении принимать предложения сторон. Благодаря применению принципа формальной правды можно также, например, использовать выше указанный институт приговора за просрочку, когда не-

соблюдение определенной формы разбирательства (неявка на суд вопреки призыву) санкционируется потерей спора. Это один из эффективных институтов, который позволяет противодействовать преднамеренным затяжкам разбирательства. После 1989 года оказалось, что большой проблемой юстиции является быстрое взыскание права. Количество судебных споров увеличивалось, судьи не имели опыта с развитием рыночных отношений, и старые процессуальные инструкции играли на руку тем сторонам спора, которые старались избежать судебного процесса и нарочно затянуть его. Институт приговора за просрочку был одним из тех, которые помогли устранить затяжки разбирательства.

Государственный представитель

До 1989 года главной задачей прокуратуры было осуществление контроля над последовательным выполнением и соблюдением законов и других правовых норм со стороны министерств и прочих органов государственного управления, национальных комитетов, судов, экономических и других организаций и граждан. Во главе прокуратуры стоял генеральный прокурор Чехословацкой Социалистической Республики. Таким образом, прокуратура представляла своего рода универсальный орган надзора за соблюдением законности и в ее компетенции входила возможность активно вступать практически во все разбирательства перед государственными органами.

Закон о государственном представительстве, вступивший в силу 1 января 1994 года, отменил прокуратуру и заменил ее государственным представительством. Государственное представительство, однако, уже не является всеобщим органом надзора за законностью, каким была прокуратура, а органом представительства интересов государства при защите общественных интересов в делах, порученных законом. Госпредставительство является органом общественно-обвинения в уголовном процессе и выполняет другие задачи, вытекающие из уголовного кодекса, осуществляет надзор за соблюдением правовых норм в местах заключения, отбывания наказания лишением свободы, предохранительного лечения, предохранительного или стационарного воспитания и в других местах, в которых законно ограничивается личная свобода. В иных, не уголовных, делах и в выполнении иных задач государственный представитель задействован только в том случае, установлено ли это специальным законом. Выполнение других задач прокуратуры, заключающихся, главным образом, в контроле деятельности иных государственных органов, переведено на соответствующие государственные органы в рамках собственной деятельности по контролю и надзору.

Определенные задачи частично перешли в распоряжение Высшего контрольного комитета как органа надзора. Некоторые задачи уже не выполняет никакой орган, как напр. вступление в гражданский судебный процесс, кото-

рое согласно принципам судебного производства исключается. Центр тяжести деятельности государственного представительства лежит в представлении интересов государства в уголовных делах против подозреваемого в совершении уголовного преступления. Полиция преступление расследует и после укомплектования документации передает его государственному представителю, который на основе данной документации составляет обвинение и подает его в соответствующий суд.

Торговый реестр

С мощным развитием рыночной среды после 1989 года начали возникать предпринимательские субъекты, которых следовало неким образом регистрировать. С этой целью возник торговый реестр, публичный список, куда вносятся предпринимательские субъекты и данные о них, в том числе дата учреждения, изменения и закрытие субъекта, уставной капитал, данные об уставном органе и т.п. Этот список ведут общие суды и для внесения в реестр применяются особенные процессуальные инструкции. Необходимо, чтобы список был публичным и доступным для всех, и чтобы отдельные предприниматели могли посредством торгового реестра находить данные о своих торговых партнерах. Без действующего реестра предпринимательских субъектов нельзя рыночную экономику вообще представить. Однако одной из наболевших проблем в ЧР является слишком долгое время, требующееся для внесения в торговый реестр.

Следующую проблему представлял факт запоздавшего возникновения органов надзора над рынком, а так же запоздавшее регулирование регрессов на новые деликты, связанные с предпринимательской деятельностью. Рыночные реформы не осуществлялись одновременно с соответствующими изменениями законов, а именно, длительное время не учреждались органы надзора над рынком капитала, не вводились новые составы деликтов, связанных с нечестной предпринимательской деятельностью и мошенничеством, отсутствовали качественные налоговые законы и податные ведомства, в результате чего государство лишилось немалых финансовых средств.

Ярослав Марек окончил Юридический факультет Карлова университета в Праге, работал в магистрате района Прага-4, в настоящее время работает адвокатом в адвокатском бюро Рыхетски & Главачек (Rychetský & Hlaváček).

Моё восприятие трансформации судебной системы

Отакар Мотэйл / Otakar Motejl

Боюсь, что мало кто из заинтересованных лиц, мог в декабре 1989 уверенно сказать, что именно произойдет в открывавшуюся перед нами новую эпоху – реконструкция или реформа судебной системы. К 1 января 1990 судебная система в Чешской Социалистической Республике находилась в тяжелом кризисе. Этот абсолютный кризис затрагивал все её основы. Судебная система не была материально обеспечена и получала недостаточные дотации из бюджета, что отражалось на непомерно низких заработках судей. Судьи идеологически втягивались в принудительную систему классово-политической юстиции, все они более или менее скомпрометировали себя или заразились от ежедневного контакта с представителями тоталитарного режима.

1990-ый год приносил удар за ударом. Новогоднее выступление президента республики, анализирующего юстицию, с которой мы хотели попрощаться, и верно обозначившее ее как «упавшую юстицию», дало старт процессу ухода людей из системы правосудия. В течение нескольких месяцев службу покинула треть судей. С одной стороны, по причинам серьезных или менее серьезных угрызений совести, но чаще всего потому, что в эти дни динамически открывались возможности решения своих материальных проблем благодаря переходу в быстро либерализованную адвокатуру.

Одновременно идея созидания правового государства начала усиливать в новой легислатуре задачи и значение правовой системы, каким абсурдным это ни кажется, учитывая реальное положение дел. Ежедневно случались конфликты относительно объема сферы деятельности системы и ее содержания. Например, разрушенная и действительно скомпрометированная уголовная юстиция должна была безотложно разбираться не только с нарастающей преступностью, но также решать проблемы реабилитаций. Гражданское право как управитель в то время уже нежизнеспособного реестра предприятий, должно была в примитивных условиях разработать торговый реестр, обеспечивающий правовое существование десятков тысяч новых субъектов.

Созидание экономических судов, скованное с самого начала бессмысленным делопроизводством бюрократического экономического арбитража социалисти-

ческого хозяйства приобрело совсем новые масштабы. В делопроизводстве, за исключением семейно-правовых дел, уже в первый послереволюционный период отметились многократное увеличение количества новых дел. Все это происходило в обстановке обоснованной или необоснованной критики и претензий по отношению к недавнему прошлому, и вытекающего из этого всеобщего скепсиса, в том числе и политических подходов к юридическим решениям актуальных задач экономической трансформации и начавшейся приватизации.

Первоочередной задачей было, очевидно, не только пополнение рядов судей, но также повышение их числа в соответствии с требованиями эпохи. До этого кандидатов набирали из классических и традиционных ресурсов – т.е. из рядов выпускников обоих существовавших тогда юридических факультетов. Новые претенденты, а именно многочисленная группа юристов с предприятий, не всегда могли успешно справиться профессионально, а иногда и морально, с должностью судьи. К этому прибавились примитивные материальные проблемы с технической базой: недостаточность и аварийное состояние объектов правовой системы, недоступность новых технологий.

В 1990–91 годах успехом юстиции можно считать тот факт, что ей не были переданы и возвращены некоторые компетенции. Только так можно понимать ликвидацию судебного пересмотра так называемых внесудебных реабилитаций, судебного пересмотра приватизаций, не обновление судебного делопроизводства поземельных книг. Аналогично – главным образом по прагматическим причинам – правовая система отказывалась от развития административного правосудия. Говоря о кризисе юстиции, надо отметить, что это был, в сущности, кризис юридического сословия в целом. Этот кризис проявил себя, среди прочего, в относительно низкой политической активности юристов. Это касается с одной стороны состава законодательного собрания, с другой стороны – правительств.

На этом фоне стало очевидным, что нельзя удовлетворить отдельно сформулированные требования о продвижении правового дисконтинуума. Тогда было решено идти путем частичных корректировок, как в области разработки правовой системы, так и в области ее реализации. В области законодательства мы пошли путем «десоциализации» действующих норм, проявляющейся, прежде всего, в поправках к основным кодексам. Эти нормы, равно, как и новые правовые инструкции, касающиеся, главным образом, реабилитаций и реституций, разрабатывали исполнительные юристы, в основном судьи.

Следующим результатом сорокалетнего господства социализма была постепенная дегенерация правовой культуры даже в академической среде. Оказалось, что научный фронт, представляемый двумя юридическими факультетами и институтом Академии наук, был не готов активно вступить в законодательный процесс с новыми концепциями, или хотя бы с квалифицированным ана-

лизом современной ситуации. Вплоть до конца 1992-го года свой вклад в возникшие трудности и путаницу, вносил тот факт, что в рамках федеративного строя тогдашней Чехословакии созидание основных норм входило в компетенцию федерального парламента. Однако не существовало никакого федерального министерства юстиции, которое именно на подготовительной стадии могло бы представлять квалифицированного партнера. При этом у обоих так называемых республиканских министерств юстиции были с 1968-го года слишком ограниченные компетенции, прежде всего административного характера.

На федеральном уровне во всей этой области действовали лишь Верховный суд и Генеральная прокуратура. Несмотря на это, именно в рамках этих органов удалось в течение 1990–91 годов подготовить обширные ревизионные редакции основных норм уголовных и гражданских законов, в том числе и нового торгового кодекса.

В тот момент, когда надо было свести счеты с прошлым и подготовить условия для будущего, начались поиски решения по поводу реконструкции собственной судебной системы путем определения положения судов и судей. Даже в этом направлении путь был непростым. С точки зрения истории, нельзя забывать о том, что после бархатной революции стал проявлять себя – сначала довольно сдержанно – кризис федеративного строя государства. Все то, что в связи с этой системой было разработано и продвинуто в первые два года, развалилось в 1992-ом году вместе с распадом федерации и ликвидацией ее органов. Несмотря на это, еще в 1991-ом году удалось принять новый закон о судах и судьях и о дисциплинарной ответственности судей. Этот закон закрепил пожизненный мандат судей, условия их независимости и, одновременно, создал первые условия для улучшения их финансового положения. На фоне принятия этих законов произошел, и одновременно закончился, процесс восстановления на службе судей, работавших в минувшие времена, или же, по крайней мере, той части судей, которая с одной стороны не покинула систему правосудия, а с другой стороны не скомпрометировала себя своим поведением и решениями.

С распадом федерации будто бы завершился первый этап развития. В новых условиях Чешской Республики начинаются первые попытки генеральной ревизии правовой системы, проявившиеся, между прочим, в объявлении проектов новых, современных кодификаций. Недостаточность кадрового состава привело к тому, что эти концепции программно и подсознательно ориентировались на возвращение к правовой системе, существовавшей до 1948-го года. Повернуть процесс вспять не хватало сил, даже, несмотря на то, что таким образом правопорядок возвращался бы к принципам, действовавшим в конце XIX века.

По политическим и экономическим причинам в действительности продолжала действовать система принятия постепенных и часто целевых поправок

к принятым в 60-ые годы прошлого века нормам. Лишь в конце 90-х гг., когда надо было начать приспособлять законодательство и юстицию к требованиям для вступления Чешской Республики в Евросоюз, оказалось, что этот метод неуместен и бесперспективен. Серьезность и трудоемкость этого процесса, завершеного актом принятия ЧР в члены европейского сообщества в мае 2005-го года, определили третий этап развития, проявившемся в очередных ревизиях уже неоднократно обработанных норм. Таким образом, можно сказать, что единственной, сохранившейся с начала 90-х годов и постепенно совершенствовавшейся вещью, было положение судей и некоторые дефиниции структуры и полномочий, сформулированные уже в 1991-ом году.

Оказалось, что для существования правового государства большее значение имеет тот, кто норму применяет, чем норма сама по себе. Даже самый лучший закон не выполнит своей задачи в руках плохого судьи. Одновременно хороший судья может принимать хорошие решения даже при несовершенном законе.

Отакар Мотэйл работал после окончания юридического факультета Карлова Университета адвокатом. В сентябре 1968 он был избран судьей Верховного суда, откуда ушел в апреле 1970. В политических процессах Мотэйл защищал ряд диссидентов и сторонников неофициальной культуры. В декабре 1989 был избран членом Комиссии Федерального собрания по надзору за расследованием событий 17 ноября, с января до распада федерального государства был председателем Верховного суда ЧР, после этого до октября 2000- министр юстиции. В декабре 2000 Палата представителей Парламента ЧР назначила его на пост омбудсмана.



Экономические реформы

Виктор Ганзлик / Viktor Hanzlík

65

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

Среди трансформационных процессов экономические реформы относятся к числу самых важных. Имущественные отношения, распределение собственности, экономическая свобода и побуждения, создаваемые экономической системой, воздействуют на все общество. Переход от центрального планирования к рыночной экономике был далеко не единственным основным изменением, которое произошло в Чешской Республике после 1989 года. Однако это было одно из самых заметных изменений. Если искать символ чешской трансформации, то купонная книжка станет одним из претендентов на победу.

Спустя пятнадцать лет после устранения власти Коммунистической партии Чехословакии в Чешской Республике действует рыночная экономика. Экономика опирается на деятельность частного сектора и частную собственность, цены формируются на рынке. Доля государства в экономической деятельности не противоречит ценностям, обычным для развитых европейских стран, которые не подвергались сорокалетнему социалистическому эксперименту. В течение этих 15 лет резко возрос жизненный уровень граждан Чешской Республики, и значительно расширились их экономические свободы. Главные проблемы, с которыми в настоящее время встречается чешское хозяйство, это – большие дефициты бюджета, безработица, долговременная непрочность пенсионной системы и финансирование здравоохранения. С такими проблемами, в разных масштабах, сталкивается большинство европейских экономик и можно их называть проблемами пост-трансформационными. Их надо решать стандартными средствами, находящимися в распоряжении правительства в рамках рыночной экономики.

Путь к рыночной экономике не был прямым и простым. Наоборот, имели место тупики, ошибки и колебания. Главной причиной была беспрецедентная ситуация – не существовала никакая модель по осуществлению трансформации центрально планированной экономики в экономику рыночную, которой политики и экономисты в трансформирующихся странах могли бы руководствоваться. Ошибок не избежала ни одна из трансформирующихся стран. Трансформация не могла быть безболезненным процессом. Речь шла о принципиальном и довольно резком изменении правил игры, которое затронуло жизнь всего общества и неизбежно породило не только победителей, но и побежденных.



Надо иметь в виду тот факт, что опыт трансформации любой страны можно перенести на другие страны лишь с ограничениями. У каждой страны есть свои исходные условия, своя культура, обычаи или организация общества. Политический и экономический строй в отдельных странах бывшего советского блока не был единым. В каждой из стран развилась своя форма социализма, с разной мерой централизации, личной и экономической свободы или открытости западному миру. Это все – факторы, воздействующие на направление экономических реформ. Нельзя тогда предложить какое-нибудь руководство по удачной трансформации, которое достаточно было бы шаг за шагом осуществлять. Однако чешский опыт может помочь ответить на некоторые основные вопросы и избежать повторения их ошибок.

Именно принятие в западные экономические и политические структуры и значительное повышение жизненного уровня и экономической свободы показывают, что основное выбранное направление трансформации – т.е. переход к рыночной экономике и отказ от попыток создания новых «социализмов с человеческим лицом» или поиска «третьих путей», было правильным.

Исходные условия

Чехословацкая Социалистическая Республика принадлежала к самым развитым в отношении промышленности странам бывшего советского блока. Одновременно среди социалистических экономик она была одной из самых централизованных – до 1989 года в частном секторе работало лишь 1,2 % населения. Вплоть до переворота в конце 1989 года не произошли никакие частичные реформы в направлении экономической либерализации. После попыток реформ в 1968 году, которые прекратило вторжение войск Варшавского договора, Коммунистическая партия Чехословакии решила не допускать очередных экспериментов с частичной либерализацией и малым частным предпринимательством.

Экономика ЧССР обнаруживала много недугов, типичных для социалистических экономик: неэффективная аллокация ресурсов, чрезмерное развитие некоторых отраслей (тяжелая промышленность, добыча минерального сырья), неэкономное расходование, недостаток или низкое качество продуктов, не принятие во внимание экологических точек зрения. Отсутствие частного предпринимательства нашло отражение в малом количестве инноваций и недостаточной гибкости предприятий и экономики в целом.

В Чехословакии переворот 1989 года воспринимали как настоящую революцию. Такая политическая ситуация позволила вводить очень жесткие экономические меры, которые в нормальной ситуации были бы крайне непопулярными. Некоторое время можно было все негативные последствия трансформации

объяснять как необходимые жертвы при исправлении ошибок прежнего режима. Обстановка была благоприятной для больших и коренных одноразовых изменений. Готовность общества принимать болезненные изменения, однако, после переворота быстро исчезает и, таким образом, время для осуществления жестких стабилизирующих мер ограничивается. Со временем происходит также консолидация заинтересованных групп, связанных с прежним режимом. Эти группы пытаются использовать свой опыт и контакты для приобретения имущества и власти даже при новом строе.

Важность обстоятельств, при которых происходит смена режима, показывает сравнение с Венгрией. Там демократизации достигли путем постепенной передачи власти, которую лишь немногие считали революцией. В результате, венгры не воспринимали смену режима как значительное событие, которое могло бы оправдать жесткие вмешательства в экономику, и венгерские политики, таким образом, не располагали «политическим капиталом» в виде готовности граждан принимать болезненные меры. Когда новое венгерское правительство попыталось ввести жесткие макроэкономические меры, оно столкнулось с отпором со стороны населения, которому при помощи акций гражданского неповиновения удалось заблокировать реформу. Нежелание венгерского общества принять болезненные меры стояло на пути столь нужной макроэкономической стабилизации.

Стабилизация и либерализация

Для перехода от плановой экономики к рыночной экономике надо было либерализовать рынки и цены, открыть экономику мировому хозяйству, предотвратить неконтролируемый рост инфляции, приватизировать социалистические предприятия и создать соответствующую институциональную базу. С необходимостью таких шагов согласилось большинство экономистов, скорость и порядок их реализации были предметом споров. В пользу быстрого осуществления стабилизации и либерализации говорило временное желание населения принять жесткие экономические меры, опасность дробления реформ при медленных темпах и временное ослабление заинтересованных групп, связанных с прежним режимом.

Сторонники быстрого хода опасались также одной ловушки – ситуации, когда половинчатые реформы приведут к значительным расходам, но не будут достаточными для реального изменения схем поведения экономических субъектов и повышения их эффективности. Соперничающей концепцией был «градуализм», главной идеей которого было постепенное и селективное осуществление реформ. Сторонники градуализма думали, что благодаря медленному темпу реформ, можно будет ограничить, или даже совсем исключить падение эконо-

мического уровня в начале трансформации. Постепенные реформы должны были поспособствовать адаптации международной конкуренции в предпринимательской сфере. Чехословацкое правительство избрало в 1990 году путь быстрых реформ.

В социалистической Чехословакии система цен регулировалась почти полностью административно. Относительные цены и взаимоотношения между местными и зарубежными ценами были в значительной степени деформированы. Цены, таким образом, не предоставляли основу действительных и квалифицированных экономических решений. Первые вмешательства в систему цен произошли уже в 1990 году. Очень тонкую, с политической точки зрения, проблему прекращения выдачи субсидий на стоимость продуктов питания, правительство решило сразу после выборов 1990 года, когда правдоподобность сопротивления со стороны населения была самой низкой, после чего цены продуктов возросли на 25%. В 1990 году также повысились цены на нефть и бензин. В январе 1991 года начался процесс широкой либерализации цен, который затронул 85% цен товаров и услуг, на долю в общей сумме выручки. Цены на жилье и энергию и впредь регулировались. Движение цен на продукты питания временно регулировалось, чтобы предотвратить их резкий рост.

К 1 января 1991 снизились дотации на уголь, газ и тепло, и отменились дотации на промышленные изделия. Главное преимущество столь масштабной либерализации цен представляло быстрое устранение деформаций цен. После либерализации цены начали отражать относительную стоимость товаров и услуг, а также структуру спроса. С того момента цены опять могли служить основой для эффективных экономических решений. Но, учитывая монопольную структуру экономики, предприятия могли злоупотребить своим положением единственного поставщика и непомерно поднять цены. По этой причине было важно, чтобы к либерализации цен прибавилась либерализация внешней торговли. Благодаря этому, чешская система цен присоединилась к мировой структуре цен. Одновременно международная конкуренция ограничивала возможности местных предприятий злоупотреблять монопольным положением.

До 1989 года внешнюю торговлю Чехословакии определял план. Структура реализуемого товара деформировалась таким же образом, каким деформировалась производственная мощность экономики. Главными торговыми партнерами были государства с неконвертируемой валютой, т.е. прежде всего страны СЭВ. В течение 1990 года были приняты законы, позволяющие частным и государственным предприятиям вывозить продукцию и ввозить необходимое сырье. Настоящая либерализация внешней торговли началась 1 января 1991, когда была введена внутренняя конвертируемость кроны. Предприятия смогли покупать у Центрального банка зарубежную валюту с целью оплаты импорта.



Либерализация внешней торговли

Опасаясь неблагоприятного эффекта быстрой либерализации в отношении платежного баланса, правительство ввело импортную надбавку на потребительские товары в размере 20 %. Эта надбавка снизилась в течение 1991 года в два раза и в следующем году была совсем отменена. Одновременно с либерализацией внешней торговли распался СЭВ, и бывшие государства-члены начали торговать друг с другом по рыночным ценам, используя свободно конвертируемую валюту.

Основным аргументом в пользу быстрой либерализации внешней торговли было – подобно либерализации цен – исправление деформированной структуры цен. Административно установленные цены не только не соответствовали предложению и спросу, но отличались от структуры цен на мировых рынках. Если бы были либерализованы лишь местные цены, и чехословацкая структура цен осталась бы отделенной от мировой, структура стимулов в экономике осталась бы искаженной, и предприятия не могли бы принимать правильные решения по производству. В случае частичной и постепенной либерализации предприятия не хотели бы инвестировать, потому что они бы не знали, какие цены на свои продукты они смогут назначать после открытия торговли. Короче говоря, нужного выпрямления структуры цен можно было достичь только путем одновременной и обширной либерализации местных цен, а также внешней торговли.

Сторонники постепенной либерализации аргументировали свою позицию тем, что местные предприятия не смогут конкурировать с более эффективными зарубежными производствами. Однако их открытие было необходимым для вышеупомянутого ограничения монополии местных предприятий. К тому же, местных производителей защищали от зарубежной конкуренции две «подушки». Еще до либерализации в 1990 году произошла знаменательная девальвация кроны и фиксация ее курса. Недооцененный курс делал даже менее эффективные предприятия конкурентоспособными. Регулирование цен, происходящее в рамках мер по стабилизации, вызвало, вместе с дерегуляцией цен, снижение в 1991 году реальных зарплат почти на 24 процента. Для жителей республики это снижение было болезненным, однако у предприятий снизились реальные расходы на зарплаты, что после либерализации внешней торговли помогло им уменьшить последствия возникновения зарубежной конкуренции.

Либерализация цен и внешней торговли принесла опасность резкой инфляции. Для предотвращения не поддающегося контролю роста уровня цен и возникновения внешних и внутренних несоответствий было необходимо сопровождать либерализацию мерами по стабилизации. По этой причине правительство прибегло к фискальной и монетарной рестрикции, регуляции зарплат и девальвации. Бюджет на 1990 и 1991 года составлен как профицитный. Одновременно происходил процесс резкого снижения доли общественных расходов



в ВВП. В 1989 году доля общественных расходов в ВВП составляла 72,3 %, на три года позже уже 47,5 %. Больше всего снизились расходы на трансферы предприятиям, доля которых в ВВП упала с 16 % в 1989 году до 3 процентов в 1995 году.

К фискальной рестрикции добавились ограничения в монетарной политике. Ее задачей на первоначальном этапе трансформации было не позволить, чтобы первоначальный скачкообразный рост уровня цен, вызванный девальвацией и либерализацией, стал постоянным явлением. Поскольку не существовали финансовые рынки, и коммерческие банки были мало чувствительны к стандартным косвенным инструментам денежной политики, главным инструментом Центрального банка для управления объемом денег в экономике было административное ограничение размера кредитов, которые коммерческие банки могли выдавать. Денежные ограничения 1991 года были строгими, однако, подействовали быстрому снижению инфляции после первоначального шока либерализации. Административное управление ликвидностью постепенно кончалось, и на его место приходили косвенные инструменты (обязательные минимальные резервы коммерческих банков, уровень процента). Лимиты кредитов были отменены в 1992 году.

Либерализация и стабилизация достигли поставленных целей и считаются успешными. Именно благодаря стабилизации и либерализации Чешскую Республику ставили в первой половине 90-х годов в пример другим экономикам переходного этапа.

Приватизация

Для введения рыночной экономики и устранения неэффективности чехословацкой предпринимательской сферы необходимым шагом была приватизация значительной части государственного имущества. Приватизация началась уже в 1990 году реституциями – т.е. возвращением жилых домов, сельскохозяйственной земли и долей в некоторых промышленных предприятиях, национализированных после 25 февраля 1948. В пользу реституций говорили моральные доводы (ликвидация важных несправедливостей прошлого), психологические доводы (обновление общественного доверия в охрану и законность частного имущества), а также тот факт, что речь шла о быстром и простом способе приватизации государственного имущества. Наибольшая часть реституций произошла уже в 1990 и 1991 гг., всего было приватизировано имущество стоимостью приблизительно в 6,78 миллиардов долларов США.

Следующую форму изменения собственника имущества с государства на частных владельцев представляла так называемая малая приватизация. В это время на публичных торгах, в которых могли принимать участие лишь местные субъекты, были проданы почти 23 тысячи малых предприятий – например магазины или

продовольственные и жилищные учреждения. В отличие, например, от Польши, в Чехословакии не проложил себе дорогу тот метод приватизации, когда предприятие покупал менеджмент или сотрудники. Поводом для этого служило убеждение, что несправедливо предоставлять работникам и менеджерам преимущество перед остальным населением. До того менеджеры, которые непосредственно после переворота владели предприятием, были в своем большинстве членами коммунистической номенклатуры, и приватизация в их руки была нежелательной. Следующая часть государственных активов стоимостью в 11,87 миллиардов долларов США была переведена муниципалитетам, а кооперативы стоимостью в 5,09 миллиардов долларов США трансформировались в торговые общества.

Большая приватизация

Вышеупомянутым образом приватизировались только малые предприятия. Большие промышленные компании, составляющие основу экономики, приватизировались в рамках большой приватизации. Она состояла из стандартных методов (прямая продажа, аукционы и публичные конкурсы) и купонной приватизации. Купонная приватизация представляла основной метод разгосударствления крупных предприятий. Путем купонной приватизации было приватизировано более 60 процентов предприятий, от которых государство решило избавиться. Даже после большой приватизации государство оставило за собой стопроцентный контроль над компаниями стратегических и монопольных отраслей (энергетика, шахты, телекоммуникации). Приватизация некоторых предприятий в этих областях не произошла до сих пор – как пример можно взять ЧЭЗ (крупнейшая энергетическая компания в ЧР) или Чешский Телеком (бывший монополист в области телекоммуникаций).

Купонная приватизация технически работала так: каждый гражданин Чехословакии мог за 1000,- крон купить купонную книжку с инвестиционными баллами. Эти баллы он мог использовать для предложений в торгах акций приватизированных государственных компаний, или доверить их инвестиционному фонду. Если он избирал второй вариант, то становился акционером фонда, и фонд вкладывал его баллы в акции. Купонная приватизация происходила «волнами», каждая из которых делилась на несколько «туров». Первая волна состоялась в Чехословакии в 1992 году, вторая задержалась вследствие распада Чехословакии на Чешскую и Словацкую Республику и прошла в 1994 году.

Купонный метод обладал несколькими плюсами, которые правительство в начале 90-х гг. считало решающими. Приватизация купонным методом происходит быстро, ее можно осуществлять массово и, таким образом, сразу перевести большое количество государственного имущества. Купонная приватизация воспринималась как справедливый метод, не предоставляющий пространство

для коррупции. Важным аргументом в пользу купонного метода был факт, что чешского населения обладал недостаточным капиталом для приватизации предприятий по рыночным ценам. Не в последнюю очередь, массовое приобретение акций должно была обеспечить поддержку новому строю и экономическим реформам. Более того, Чехословакия не оказалась в таком положении, когда было бы необходимо повысить доходы госбюджета, и она, таким образом, могла себе позволить практически «раздать» государственное имущество своим гражданам.

Конечно, существовали также аргументы против этого метода: у новых собственников, появившихся таким путем, могло не быть достаточных средств для осуществления реструктуризации. Купонная приватизация также грозила создать слишком раздробленные собственнические структуры, неспособные осуществлять контроль над менеджерами, которые потом могут захватить предприятия в свои руки и управлять ими себе на пользу. Еще один недостаток заключался в том, что купонная приватизация не отдает предприятие в руки собственникам, способным эффективно им управлять.

Инвестиционно-приватизационные фонды

В ответ на эту критику было позволено создавать инвестиционно-приватизационные фонды, которые могли принимать участие в приватизации. Правительство надеялось, что у инвестиционных фондов будет достаточно сил для того, чтобы заставить менеджеров уважать интересы собственников. Положение инвестиционных фондов было четко определено положением правительства от сентября 1991. Правительство было очень либеральным и позволяло основать фонд почти любому человеку. Такая минимальная регуляция основывалась на идее, что граждане будут доверять только фондам, учрежденным мощными институтами (а именно банками), и другие фонды не смогут получить инвестиционные баллы от граждан и не станут играть в экономике важную роль.

Инвестиционные фонды начали сильные рекламные кампании, посредством которых они пытались заманить мелких инвесторов. Некоторые фонды обещали купить купонные книжки сразу после окончания первой волны приватизации. Обычно речь шла о суммах около десяти тысяч крон. Воспользоваться таким предложением решили многие граждане, которые до сих пор обсуждали вопрос об участии в купонной приватизации. Возникновение фондов и их рекламная кампания поспособствовали, таким образом, массовому участию чехов в приватизации.

В ответ на массивную рекламную кампанию и неожиданный успех фондов, в том числе и тех, которыми управляли до сих пор неизвестные группы и лица, принял парламент в январе 1992 года новую редакцию некоторых правовых

норм, регулирующих деятельность инвестиционных фондов. Важным оказался запрет вносить инвестициями больше чем 10 % капитала фонда в одну ценную бумагу или владеть более чем 20 % акций одного эмитента. Правительство хотело таким образом обеспечить достаточную диверсификацию портфелей фондов. Следующее изменение в законодательстве осуществилось еще до начала первого тура первой волны в мае 1992 года. Этот закон определил открытые и закрытые фонды (открытые фонды гарантируют, что эмитент купит обратно паевой лист, тогда как закрытые фонды этого не гарантируют, однако паевые листы закрытых фондов могут быть проданы на секундарном рынке). Он сделал более строгим процесс выдачи лицензий инвестиционным фондам и фондам, учрежденным банками, запрещал вносить инвестиции в акции любых приватизированных банков. Эта мера должна была предотвратить непрозрачную перекрестную собственность.

Учитывая тот факт, что «банковские» инвестиционные фонды учреждались, в большинстве случаев, не банками непосредственно, а инвестиционными компаниями в собственности банков, на которые данная мера не распространялась, перекрестная собственность могла легально развиваться. Закон также определил максимальный размер платы, которую инвестиционные компании могли брать за управление фондом – это было или 2 % средней годовой стоимости имущества фонда или 20 % годовой прибыли фонда. Даже вопреки более строгой регуляции доступ к инвестиционным фондам остался очень либеральным.

Фонды сыграли ключевую роль в централизации контроля. Контроль над предприятиями, которыми владели миллионы мелких акционеров, был передан в руки ограниченного количества приватизационных фондов. У мелких акционеров практически не было возможности повлиять на деятельность фондов. Фонды, возникновение которых должно было предотвратить проблему отделения собственности от контроля между мелкими акционерами и менеджерами, таким образом, создали новую проблему, подобную той, которую должны были предотвратить. Такое развитие событий удивило правительство. Соответствующее законодательство не было подготовлено.

«Туннелирование»

В результате недостаточно подготовленного законодательства, отсутствия институтов (Комиссия по ценным бумагам была основана лишь в 1998 году) и слабой возможности добиться соответствия правовым нормам, в чешской экономике распространилось явление, называемое «туннелированием». Оно нанесло значительный вред экономике в целом и многим миноритарным собственникам. Более того, это явление подорвало доверие населения в экономическую реформу и в коллективные инвестиции. «Туннелирование» означает, что группа,

контролирующая определенную компанию (но не владеющая всей компанией), выводит из этой компании активы или прибыльные деятельности в другую компанию, которую она контролирует и которой владеет целиком. Этими активами она затем может свободно распоряжаться. «Туннелирование», таким образом, конечно, наносит вред тем собственникам, которые не держат контроль над ее управлением, поскольку от компании остается лишь пустая и бесполезная оболочка. В Чешской Республике «туннелирование» достигло крупных масштабов. Некоторые формы вывода имущества из компании были в определенное время законными, и «туннельщики» иногда даже не скрывали свои действия. Чешское законодательство начала 90-х годов, таким образом, не сумело преодолеть проблемы, связанные с процессом разделения контроля и собственности.

На первых стадиях экономической трансформации правительственные политики, отвечающие за приватизацию, беспредельно верили в «невидимую руку рынка». Правительство верило, что если удастся быстрая приватизация и будет обновлена частная собственность, это автоматически обеспечит свободный рынок, оптимальную аллокацию ресурсов и создание нормальных стимулов для собственников. Вмешательства и регуляции со стороны государства должны были быть сведены к минимуму. В результате, первоочередным элементом приватизации была ее скорость. С другой стороны, не уделялось должное внимание созданию институтов, контролю и регуляции рынков, созданию правил добросовестной конкуренции или *«corporate governance»* (контролю собственника над руководством предприятия). Если бы были своевременно приняты соответствующие законы, касающиеся защиты прав миноритарных акционеров, обнародования информации, регуляции рынков и банковской регуляции, тогда, по всей вероятности, в значительной степени снизились бы масштабы злоупотребления позицией мажоритарного акционера и «туннелирования».

Антипатия по отношению к регуляции и иногда даже не критическое принятие идей экономического либерализма были реакцией на чрезмерную регуляцию и бессмысленность социалистического экономического устройства. Быстрому началу купонной приватизации поспособствовала также пока не очень стабильная политическая обстановка. Новые чешские элиты хотели застраховаться от нового подъема коммунистической номенклатуры и восстановления социализма. Правительство хотело максимально усложнить любой возврат к положению до 1989 года. Предоставление всем гражданам явной доли государственного имущества и вообще приватизация представляли эффективный путь к этой цели. Быстрое осуществление купонной приватизации было, таким образом, результатом ее преимуществ, политического убеждения и необходимости.

Центральный банк

В конце 80-х годов в Чехословакии действовала одноступенчатая банковская система (центральный банк выполнял одновременно функцию коммерческого банка). Данное устройство было типичным для социалистических хозяйств. Доминантную роль играл монобанк, который осуществлял большинство операций. Другие банки специализировались и зависели от решений монобанка. Функции центрального банка и коммерческого банка для заводской клиентуры выполнял Чехословацкий Государственный банк. Банковскими операциями предприятий в отношениях с границей управлял Чехословацкий коммерческий банк, население обслуживали Чешский государственный сбербанк и Словацкий государственный сбербанк. Существовал также Инвестиционный банк, специализирующийся на долгосрочных инвестиционных кредитах, и Предпринимательский банк, выполняющий операции с границей для небольшой клиентуры предпринимателей.

Со второй половины 80-х годов в Чехословакии готовилась реформа банковской системы, которая должна была вступить в силу к 1 января 1990 года. С учетом политических событий, данная реформа не была осуществлена полностью. Однако 1 января все-таки вступил в силу новый закон о Чехословацком Государственном банке, принятый 15 ноября 1989 года, т.е. еще до ноябрьского переворота. К 1 января 1990 года Госбанк (ГБЧС) был разделен на центральный банк и два коммерческих банка (Коммерческий банк Прага и Всеобщий кредитный банк Братислава).

Даже после этой реформы Чехословацкий центральный банк достаточно отличался от стандартных центральных банков в рыночных хозяйствах: он должен был, между прочим, участвовать в составлении планов экономического и социального развития или государственных бюджетов. Также он должен был осуществлять надзор над стабильностью валюты и над финансовым рынком. У ГБЧС и после реформы остались полномочия влиять на ход работы других банков. Даже после этой реформы банковская система не удовлетворяла условиям рыночной экономики. Поэтому в конце 1991 года был принят новый закон о Государственном Чехословацком банке. По этому закону ГБЧС стал стандартным центральным банком в условиях рыночной экономики, у него были соответствующие функции: эмиссионная деятельность, денежная политика, функция банка банков и банка государства, регуляция и надзор над банковской системой. В результате разделения федерации к 1 января 1993 года из ГБЧС возникли Чешский национальный банк и Национальный банк Словакии.

Коммерческие банки

Закон о ГБЧС от 1 января 1990 года касался также коммерческих банков. Все коммерческие банки (т.е. банки, существовавшие до 1989 года, и возникшие КБ и ВКБ) носили характер универсальных банков. Клиенты могли выбрать свой

банк, что внесло в чешскую систему коммерческих банков элемент конкуренции. Уже в течение 1990 года начали возникать новые частные банки. Правила предоставления банковских лицензий были в начале трансформации очень либеральными и допускали возникновение малых и слабых с точки зрения капитала банков.

Чешская коммерческая банковская система страдала в это время большим объемом плохих кредитов, берущих начало еще во временах до 1990 года, а также низкой соразмерностью капитала (низким размером собственного капитала по отношению к открытым кредитам). Поэтому была принята так называемая консолидационная программа № 1, в рамках которой был учрежден Консолидационный банк. Существующие государственные банки были рекапитализированы и избавлены от долгов. Очищение банков происходило в два этапа: на первом этапе банки получили финансовую поддержку в размере 1,06 миллиардов долларов США, на втором этапе Консолидационный банк купил их долги в размере 530 миллионов долларов США.

Проблемы всплыли на поверхность в 1993–1994 гг., когда у первых частных банков начались серьезные трудности, вызванные неопытностью в деле управления рисками и неправильным предоставлением кредитов. Процесс решения о предоставлении кредитов усложнял тот факт, что у новых частных фирм не было никакой финансовой истории. Более того, некоторые банки одолжили деньги близким людям – членам руководства или владельцам банков. Правила кредитной ангажированности, исключившие бы такие приемы, возникли только в 1992 году. Таким образом, банки в течение двух лет работали без этих правил. В ответ на проблемы банков Чешский национальный банк резко ограничил выдачу банковских лицензий и сделал почти невозможным вступление в отрасль.

Приватизация государственных банков в Чешской Республике запоздала. В 1992 году был приватизирован только Предпринимательский банк. Купонным методом в этом году были приватизированы доли Коммерческого банка, Инвестиционного банка и Чешского сбербанка. Однако государство оставило за собой мажоритарные или контрольные паи в этих банках. Права собственности в этих банках исполнял от имени государства Фонд национального имущества (ФНИ). Этот фонд был учрежден в 1991-ом году с целью временного управления государственными паями в предприятиях, предназначенных для приватизации (ФНИ, таким образом, управлял не только банками). Основной задачей ФНИ является осуществление приватизационных проектов на основе решений о приватизации, принятых Министерством финансов ЧР. ФНИ контролирует Палата представителей Парламента ЧР. Главной причиной задержания приватизации четырех крупных банков была неуверенность. Если бы новые частные собственники, по каким-либо причинам, в начале 90-х годов решили прекратить кредитование чешской предпринимательской сферы, это представляло бы серьезную угрозу всей экономике.

Кризис банковской системы

Контролируемые государством банки основали инвестиционные компании, которые приняли участие в купонной приватизации и получили пакеты акций многих предприятий. Эти предприятия затем зависели от банков двояким образом. Банки управляли этими предприятиями, и банковские кредиты представляли главный источник финансирования предприятий. Второй тип зависимости был усилен, практически, отсутствием рынка капиталов. Государство могло, таким образом, даже после приватизации оказывать посредством банков влияние на большую часть промышленности. Правительство было, конечно, заинтересовано в быстром экономическом росте и низкой безработице, и было мотивировано оказывать давление на банки с целью предоставления ими кредитов предприятиям, которые иначе не квалифицировались бы для кредита. Банки также были мотивированы к тому, чтобы, предоставляя кредиты, отдавать предпочтение подконтрольным фирмам. Из этого вытекало так называемое «мягкое» кредитование (о мягком кредитовании идет речь, если банки оказывают кредиты без достаточной проверки способностей предприятия погасить кредит, или если они предоставляют деньги предприятиям, в способности которых по погашению кредитов они сомневаются) и плохая аллокация кредитов. Фирмы откладывали реструктуризацию, поскольку благодаря мягким бюджетным ограничениям не были вынуждены это делать. Банки накапливали в своих портфелях кредиты, качество которых было спорным. Четыре крупных контролируемых государством банка, однако, могли себе позволить предоставлять плохие кредиты. Потому что они были столь крупными, что их падение нанесло бы серьезный ущерб всей чешской экономике. Тогда они могли надеяться на то, что в случае необходимости государство им поможет. Эта надежда оказалась в конце 90-х годов оправданной.

Увеличение количества трудностей мелких и средних банков заставило ЧНБ принять в 1996 году Консолидационную программу II, в рамках которой центральный банк сделал более строгим свой подход к проблемным банкам. Затем последовала волна вынужденных внешних управлений, которая коснулась также крупнейшего частного банка без доли государства. Положительным результатом Консолидационной программы II было очищение чешского банковского сектора от самых проблемных мелких и средних банков. В качестве попытки системного решения проблем в банковском секторе, в 1998 году вступили в силу две новеллы, которые ограничили соединение банков со небанковской сферой, ужесточили условия предоставления банковских лицензий и расширили систему страхования вкладов.

Во второй половине 90-х годов проблемы были не только у мелких частных банков. Государственная доля ИПБ была в 1998 году продана японской группе

«Nomura» (Номура) и в 2000 году реприватизирована при драматических обстоятельствах в пользу Чехословацкого коммерческого банка (ČSOB). ČSOB купил в 1999 году бельгийский банк КВС. Чешский сбербанк оказался в 2000 году в руках австрийского Erste Bank, год спустя французский Societe Generale приватизировал Коммерческий банк. Перед приватизацией, однако, было необходимо оказать очередную государственную помощь Коммерческому банку, Чешскому сбербанку и при реприватизации также и Инвестиционному и Почтовому банку. Общие расходы на санацию банковского сектора очень трудно определить, однако, по оценке Чешского национального банка, они достигают приблизительно 10 миллиардов долларов США.

Даже в банковском секторе оказалось, что одна свободная конкуренция недостаточна для здорового развития рыночной экономики. Нужна также соответствующая регуляция. Государственный контроль над четырьмя крупными банками в 90-ые годы и контроль банков над большими частями промышленности содействовали продолжению работы нежизнеспособных предприятий и привели к аккумуляции плохих кредитов в отчетных балансах банков.

Налоговая система

Важный шаг к изменению роли государства в экономике представляла реформа налоговой системы. Налоговая структура в Чехословакии до 1989 года сосредоточилась на приобретении налоговых доходов и достижении политических целей, несмотря на экономический эффект. Самый важный источник бюджетных доходов составляли налоги с прибыли предприятий, тарифы которых различались по отраслям или по форме собственности и колебались в пределах от 55 до 100 %. Основную форму косвенного налога составляла в Чехословакии сложная система налога с оборота. В начале 90-х годов в Чехословакии существовало более 1500 тарифов этого налога, включая тарифы отрицательные (концевой потребитель платил меньше цены производства). Налог с оборота стал инструментом преследования политических и социальных целей (например, обеспечение низких цен на продукты питания) и деформировал систему цен. Предприятия продолжали выплачивать налог с объема зарплат. Население в Чехословакии также подлежало налогообложению, тарифы зависели не только от заработка, а также от возраста и числа иждивенцев. Основная нагрузка налогообложения лежала на предприятиях.

В период с 1990 по 1992 год произошли некоторые частичные изменения этой налоговой системы (снижение количества тарифов у налога с оборота и налога с прибыли и устранение отрицательных тарифов налога с оборота). Комплексная реформа налоговой системы вошла в силу в начале 1993-го года. Новая налоговая система по своей структуре соответствовала налоговым системам западных

рыночных экономик. Налоговая система, таким образом, в настоящее время состоит из налога с доходов юридических и физических лиц, имущественных налогов, НДС (который сменил налог с оборота) и налогов на потребление (которые облагаются горючее, алкоголь и табачные изделия). Система управления налогами и платежами стала после реформы 1993-го года проще, снизилось количество тарифов, и увеличился нейтралитет (налоговая система не служит уже в первую очередь средством для достижения социальных целей, но для сбора требуемого объема налогов при минимальных деформациях экономической деятельности).

В рыночной экономике обеспечение сбора налогов сложнее, чем в плановой экономике. Причина тому – большое количество экономических субъектов и децентрализация экономической деятельности. Частные фирмы в рыночной экономике также мотивированы избегать налоговой обязанности больше, чем контролируемые государством предприятия при плановой экономике. Ликвидация центрального контроля над всей экономической деятельностью расширяет пространство для утечки налогов. В этой связи необходимо не только введение эффективного контроля сбора налогов, а также изменение соотношений между гражданином и государством. Налоги в рыночной экономике не являются злоумышленным обложением, предназначенным для финансирования проектов невыборных верхушек. В рыночной экономике налоги представляют собой плату за услуги, оказываемые правительством и органами местного самоуправления. Для эффективного функционирования государства и его политической стабильности необходима определенная степень налоговой дисциплины. Важным остается изменение мышления населения, которое потребует длительного времени.

Начало рецессии

В первые годы трансформации в трансформирующихся странах средневропейского региона произошел значительный спад производительности экономики, который не обошел даже Чешскую Республику. Причины экономического спада заключались, с одной стороны, в структурных изменениях – ликвидации неэффективных и ненужных производств, приватизация, отход от автоматического кредитования предприятий, а также в изменениях в международной торговой политике. Свою роль здесь сыграл распад Совета экономической взаимопомощи и связанная с ним утрата зарубежных рынков. Продукты, поставляемые на рынки СЭВ, были, в основном, низкого качества, и поэтому их поставка на западные рынки была очень проблематичной.

Чешская экономика, в которой в 1989 году наблюдался рост в 4,5 %, в следующем году упала на 1,2 %, в 1991 году на 11,5 %, а в 1992 ВВП снизился на 3,3 %. Чеш-

ская экономика начала снова расти с 1993 года. Вопреки значительному падению чешская «трансформационная рецессия» принадлежала к числу умеренных. Заслуживает внимания тот факт, что экономического падения не избежали даже страны, применявшие метод медленных постепенных мер (Венгрия), или страны, в которых реформы даже не начались (Украина, Болгария). Этот факт является серьезным аргументом против утверждения, что за экономическое падение на первом этапе трансформации несет ответственность «шоковая терапия» или слишком быстрый темп реформ.

Чешская экономика росла также в 1994–1996 годах. В 1995 году рост превысил границу шести процентов. Однако предупредительным сигналом была динамика дефицита текущего счета платежного баланса (баланс перемещения товаров, услуг и процентных платежей). Текущий счет был еще в 1994 году практически сбалансированным, год спустя давал приблизительно 3-х процентную недостачу, а в 1996 превысил дефицит 7% ВВП. Причиной дефицита считается рост внутрисоциального спроса и реальная валоризация кроны, в результате которой поднялись цены на чешский экспорт и снизились цены на ввозимые товары. Чешский национальный банк решил в июле 1996 года снизить спрос путем увеличения процентных норм и минимальных обязательных резервов для коммерческих банков. В начале 1997 года экономический рост быстро замедлился, и бюджет, составленный на основе оптимистических прогнозов, оказался в дефиците.

Правительство отреагировало на такую ситуацию в апреле 1997 года так называемым «пакетом» экономических мер. Первая часть пакета была стабилизирующей и содержала фискальную рестрикцию и временное введение вводных депозитов. Вторая часть была направлена на устранение системно-институциональных недостатков чешской экономики. Само правительство описывало эти институциональные недостатки следующим образом: негибкая и неэффективная структура собственности, соединение банков с инвестиционными фондами, неразвитый рынок капиталов, недостаточное правовое сознание и трудности, связанные с взысканием долгов. Проблемой, по мнению правительства, были несовершенные регулировочные рамки, главным образом в сферах рынка капиталов, охраны конкуренции или регуляции естественных монополий (естественная монополия возникает в отраслях, в которых один крупный поставщик способен обеспечивать потребности рынка более эффективно, чем большое количество небольших поставщиков).

Завершение трансформации

Правительство признало, что изменения макроэкономической политики не могут действовать долговременно без изменений функционирования экономической системы и ее институтов. Эти изменения правительство назвало принци-

пиальным шагом к завершению трансформации чешской экономики. Принятый правительством «пакет» содержал меры по завершению приватизации и укреплению выполнения собственных прав государства, обеспечению более прозрачного и стандартного рынка капиталов и финансов, улучшению условий предпринимательской деятельности, а также меры в области общественных финансов и наказания экономической преступности. Спустя шесть лет после начала либерализации, таким образом, экономическое падение стало катализатором нужных институциональных изменений на уровне микроэкономики.

В мае 1997 года произошла спекулятивная атака чешской кроны, которая стала возможной благодаря ее фиксированному курсу и либерализации капитального счета 1995 года. Чешский национальный банк решил после нескольких дней интервенций перейти к плавающему курсу кроны. Впоследствии, центральный банк осуществлял рестриктивную монетарную политику. Эти меры вместе с рестриктивной фискальной политикой, укрепленной вторым «пакетом» секвестирований, содействовали тому, что чешская экономика пошла в 1997 и 1998 годах на спад, и в следующем году началась стагнация. С 2000 года экономика Чешской Республики растет приблизительно на 3 процента.

Среди стран данного региона чешская инфляция принадлежала в первой половине 90-х годов к числу самых низких. Хотя потребительские цены в 1991 году в результате дерегуляции выросли на 56 % и в 1993 году, после введения новой налоговой системы, на 21 %, в другие годы благодаря довольно рестриктивной монетарной и фискальной политике и фиксированному курсу чешской кроны, удалось сдерживать инфляцию в рамках около 10 процентов. Это был успех, по сравнению с Польшей и Венгрией (в Польше инфляция достигла в 1990 году 586 % и в последующие три года она достигала от 35 до 60 процентов, в Венгрии такой скачок в росте цен не произошел, однако инфляция в первые четыре года трансформации достигала с 23 до 35 процентов). Инфляция снизилась в результате рецессии и рестриктивной денежной политики в 1999 году до 2,1 %, с тех пор она не превышает 5 %.

Безработица

Безработица в социалистической Чехословакии официально не существовала. Ее заменило такое явление, когда на предприятиях работало на много больше людей, чем было необходимо. Они или не выполняли никакую работу, или занимались излишней деятельностью. Отсутствие безработицы в эпоху социализма не было естественным явлением и не свидетельствовало о способности социалистической системы обеспечить работой всех желающих. В противоположность этому, в функционирующей рыночной экономике определенный уровень безработицы является естественным. Государство должно создать действующую социальную систему, которая окажет поддержку тем, кто лишились работы. Речь идет,

в сущности, о замене излишних и поддерживаемых государством рабочих мест на адресные социальные пособия. После 1990 года предприятия начали оптимизировать состав своих сотрудников, и уровень безработицы начал возрастать.

В ЧР мера безработицы росла сначала очень медленно и в первой половине прошлого десятилетия была значительно меньше, чем в соседних странах. Тогда как в Венгрии, Польше и в Словакии уже в 1991 году мера безработицы превысила 10 процентов, в Чешской Республике вплоть до рецессии 1997 года она оставалась на очень низком уровне, от трех до четырех процентов. Причинами медленного роста безработицы в ЧР считаются спрос быстро растущей сферы услуг на рабочую силу, относительно высокая квалификация чешских работников и высокая мера занятости лиц пенсионного возраста, уход которых сделал возможным снижение количества рабочих мест без роста безработицы. Также это объясняется чрезмерным количеством сотрудников в предприятиях, которые до экономического спада в 1997 году не были вынуждены реструктуризировать и сокращать штаты. Однако тот факт, что число работающих в промышленности в 90-ые годы существенно снижался, очень уменьшает значение этой гипотезы. Уровень безработицы начал расти лишь в течение 1997 года. В следующие два года уровень безработицы приблизился к 9 процентам.

Отказ от «третьего пути» оправдан

Чешская Республика прошла в течение последних 15 лет тяжелый путь от плановой экономики к рыночной экономике. Никакая страна, вступившая на этот путь, не сумела пройти его без затрат и ошибок. Но в конце этого пути ждет награда в форме повышения эффективности экономики и благосостояния граждан и принятия страны в международные экономические и политические структуры. Важным фактором относительного успеха Чешской Республики на поле трансформации был быстрый отказ от «третьего пути» между социализмом и рыночной экономикой. Пример Чешской Республики показал, что сама либерализация и стабилизация для успешной трансформации не достаточны, и надо одновременно создавать соответствующие рыночные институты и законодательство. Вместе с тем надо изменить мышление и поведение людей, которые прожили всю свою жизнь при системе, отличающейся от рыночной экономики. Ясно, что такая трансформация не произойдет сразу, а будет длиться годами.

Опыт других стран Центральной Европы

Венгрия

Путь, выбранный Венгрией, значительно отличался от пути Чешской Республики. Первое венгерское демократическое правительство сосредоточилось на создании институтов на уровне микроэкономики. Это включало в себя

регуляцию и надзор над экономической конкуренцией, финансовым посредничеством или открытием и прекращением предпринимательской деятельности. Венгрия выбрала приватизацию, основывающуюся на традиционных методах (прямых продажах, аукционах), не в последнюю очередь потому, что она нуждалась в финансовых средствах для финансирования бюджетных дефицитов. Венгрия также, в отличие от Чешской Республики, однозначно положительно отнеслась к зарубежным инвесторам.

Венгерские институциональные изменения не сопровождались реальной макроэкономической стабилизацией. Как уже было сказано выше, венгерская демократизация не была склонна к суровым одноразовым мерам. Более того, венгерская экономика прошла в течение двух десятилетий частичных рыночных реформ достаточной либерализацией, и неравновесие цен было в определенной степени ликвидировано. Венгрия нуждалась в начале 90-х годов, прежде всего, в стандартных монетарной и фискальной рестрикциях. Рестрикция произошла только в 1995 году, когда над Венгрией нависла серьезная угроза финансового кризиса. Пакет, состоящий из девальвации, ограничения ввоза, сокращения бюджета и соглашения с профсоюзами о снижении зарплат, оказался успешным и помог предотвратить кризис. С тех пор Венгрия демонстрирует стабильный экономический рост.

В то время как в Чешской Республике в начале 90-х годов удалось стабилизировать макроэкономическую ситуацию, пренебрегалось созданием институтов и «микро»-реформы. Этот дефицит был преодолен лишь после кризиса 1997 года. Венгрия двигалась по обратному пути – после успешного создания институтов она была вынуждена макроэкономически стабилизировать кризис 1995 года.

Польша

Начальные условия польской трансформации были во многих отношениях очень невыгодными. Кроме традиционных недугов социалистической экономики Польша боролась также с высокой задолженностью и инфляцией. Подобно ЧССР, у нового польского правительства был капитал в виде готовности поляков принять даже очень жесткие экономические меры. Польская радикальная стабилизационная программа 1990 года получила название «шоковая терапия». Большинство цен сразу были либерализованы, карточная система была отменена. Польский злотый был девальвирован, и его обменный курс зафиксирован. В первые два года после введения этих мер ВВП упал, значительно поднялась безработица, а реальные зарплаты снизились более чем на 20 %. Однако, после этого экономика начала расти, и также улучшились другие макроэкономические показатели.

Марек Белка (польский министр финансов в 1997 и 2001 – 2002 гг.) видит главные причины относительного польского успеха трансформации, в первую очередь, в шоковой терапии, ликвидировавшей большинство деформаций социалистической экономики и подтолкнувшей страну к рыночной экономике. Польша, таким образом, не теряла времени в поисках «третьего пути». Другими факторами успеха были, по мнению Белки, процесс создания институтов (независимый банковский надзор, независимость центрального банка, создание рынка капиталов и надзора за ним), некоторые прагматичные отклонения от чисто либерального направления и сильная проевропейская ориентация с целью вступления в ЕС.

Германская Демократическая Республика

Среди трансформирующихся социалистических стран исключительное положение занимала Восточная Германия, которая 3 октября 1990 воссоединилась с Федеративной Республикой Германией. На первый взгляд, это было для Восточной Германии очень выгодным: присоединение к экономически развитому государству с развитой демократией, немедленное включение в западные политические и экономические организации, масштабные переводы денег федеральным правительством и структуральными фондами Европейского Союза и возможность использовать западнонемецких специалистов и их опыт. Кажется, что такие условия для успешной трансформации идеальны, однако, если посмотреть на федеральные земли, которые до 1990 года входили в состав ГДР, картина будет далеко не оптимистичной: слишком высокая мера безработицы, неконкурентоспособная экономика и непрекращающееся снижение количества жителей.

Еще до объединения в Восточной Германии была введена западнонемецкая институциональная и правовая система, включающая в себя введение частной собственности, свободное ценообразование, покрытие федеральным правительством дефицита восточногерманского бюджета и учреждение Фонда немецкого единства, основной задачей которого являлось финансирование экономического восстановления Восточной Германии. Принципиальным пунктом было валютное объединение, т.е. введение в ГДР немецкой марки (DM). Несмотря на предупреждения Федерального центрального банка (Bundesbank) о том, что смена восточнонемецких марок на западнонемецкие в пропорции 1:1 повлечет за собой перегрузку денежного оборота и поставит под угрозу стабильность валюты, было принято решение о переводе всех выплат, пенсий и социальных пособий именно в таком соотношении. Данную меру, конечно, население на востоке восприняло положительно, однако у местных фирм она вызвала затруднения.

Главные мотивы конверсии в соотношении 1:1 были политическими – надо было как можно скорее сравнять уровень жизни в обеих частях Германии. В то время как заработки восточногерманских служащих достигли в 1991 году половины западногерманского уровня, производительность труда составляла одну третью западного уровня. Вместе с более низким качеством продукции это сделало восточногерманские предприятия неконкурентоспособными. Это касалось как соотношения с Западной Германией и странами Западной Европы, так и с другими бывшими членами СЭВ, по сравнению с которыми в бывшей ГДР были значительно более высокими расходы на труд. Восточногерманская трансформационная рецессия была, таким образом, очень глубокой. На это существенным образом повлиял, как и в других среднеевропейских трансформирующихся странах, распад СЭВ и связанная с ним утрата международных рынков. Федеральное правительство также массивно вкладывалось в строительство инфраструктуры и реконструкции Востока, даже не учитывая в достаточной мере рыночные сигналы. Здесь опять политика победила над экономикой. Восточногерманские предприятия привыкли к богатым дотациям и стали от них зависеть.

Немецкая трансформация показала, что даже после присоединения к одной из самых развитых мировых экономик и с доступом к огромным финансовым средствам, трансформация плановой экономики в рыночную не может быть безболезненной. Даже в таком случае страна переживет жестокий трансформационный упадок, и ее неизбежно ждет многолетняя реструктуризация. Во-вторых, пример ГДР демонстрирует негативное влияние использования трансформации в политических целях и неуважения экономических побуждений и закономерностей.

***Виктор Ганзлик** учится на Факультете социальных наук Карлова университета. Он прошел стажировки в университетах в Гамбурге и Джорджтауне. В 2004 году опубликовал серию статей по экономике и политике США в еженедельнике *Экономист* («*Economist*»).*



Приватизация

Томаш Ежек / *Tomáš Ježek*

87

Приватизация в Чехословакии с самого начала стала основным ядром трансформации социалистического общества в общество свободных граждан, способных самостоятельно использовать свой опыт в достижении целей. Опиралась она на относительно сильные знания в области приватизационных технологий, использовавшихся в других странах, а именно в Великобритании. Тем не менее, быстро пришло понимание того, что эти техники и тактики в данном контексте могут быть перенесены лишь в ограниченном масштабе. В приватизации в Великобритании воплощалась вера в то, что государственное предприятие после приватизации станет более эффективным. В случае Чехословакии приватизация должна была в первую очередь положить начало рыночной экономике, чтоб впоследствии в новых условиях могли воплотиться надежды на высшую эффективность. Для установления рыночных отношений было необходимо в значительно сжатые сроки «переправить» огромную массу государственных предприятий в частные руки. Эффективность же отдельно взятых предприятий была отодвинута правительством на второй план.

Чехословацкую приватизацию от подобных процессов в рыночных экономиках значительно отличало так же соотношение между имуществом, подлежащим приватизации, и объемом сбережений. Этот разрыв был настолько огромен, что в рамках приватизации сам по себе стал отдельным процессом. Факт того, что население Чехословакии владело в 1989 году такими мизерными сбережениями, настолько малыми в сравнении с подлежащим приватизации государственным имуществом, быстро приобрел стратегическое значение.

Способы приватизации

Соотношение государственного имущества со сбережениями населения имело для выбора политики приватизации два смысла. Во-первых, приватизация, основанная исключительно на продаже имущества населению, то есть приватизация, приспособленная своим темпом темпу накопления населением сбережений, в виду огромного количества государственного имущества могла длиться десятилетиями. Это было абсолютно неприемлемо в первую очередь тем, что период перехода от одного экономического режима к другому неизбежно представляет собой период нестабильности и повышенной криминальности. Во-вто-



рых, смыслом приватизации также было коренное изменение роли государства в экономических процессах – переход от правительства, самолично являющегося как владельцем, так и предпринимателем, к правительству, отвечающему за выполнение правил, которыми руководствуются частные предприниматели. Единственным возможным выходом с подобной исходной ситуации было принятие стратегического метода – безвозмездного перевода государственного имущества в частные руки. Для этой цели необходимо было принять новое законодательство, главной особенностью которого было то, что оно ни на йоту не совпадало с Торговым кодексом.

Понимание приватизации в качестве безвозмездной передачи государственного имущества в руки частным владельцам, обещало решить как вопрос скорости приватизации, то есть, вопрос длительности периода трансформации, так и вопрос изменения роли правительства. Воплотить в жизнь подобную стратегическую концепцию было не легко. Источником сопротивления в первую очередь было непонимание оппонентами того, что в период трансформации правительство находилось в весьма противоречивой ситуации, ситуации, в которой его роль реформатора должна была преобладать над ролью гаранта стабильной работы сфер, зависящих от бюджетных дотаций. Упадок таких сфер, как образование, общественный транспорт, окружающая среда, здравоохранение, и так далее, являлся весомым аргументом против идеи наискорейшего избавления, к тому же безвозмездного, государством своего имущества в пользу частных лиц.

Основной стратегической идеи, исходящей из понимания приватизации в качестве безвозмездной раздачи государственного имущества в частные руки, удалось придерживаться в первые годы трансформации, в последствии же стратегическая линия была значительно модифицирована. Первая модификация первоначальной стратегической идеи раздать государственное имущество частным лицам произошла из-за преобладающих в обществе ожиданий того, что обновление рыночных отношений будет происходить одновременно с возрождением имущественных прав индивидуумов, потерявших их вследствие национализации. Реституция имущества оказалась самым быстрым методом приватизации.

Малая приватизация

Вторую модификацию обусловила идея малой приватизации. Идея родилась после первых демократических выборов летом 1990 года как реакция на общественное негодование тех, кто надеялся увидеть первые результаты реформ на протяжении первых девяти месяцев после революции. По прошедшем времени малую приватизацию следует рассматривать как некую театральную импровизацию, так и школу одновременно, больше года привлекавшую к себе первосте-

пенное внимание. Каждый выходной в каждом городке люди могли наблюдать рыночные силы «в действии» и учиться их понимать. В областных приватизационных комиссиях выросла достаточно влиятельная группа людей, ставших ревностными пропагандистами идей свободного рынка и подразумевающей его игры по правилам.

Рьяность, с которой началась малая приватизация, быстро убедила менеджеров государственных предприятий и их союзников в соответствующих министерствах в необходимости отнестись к приватизации с должной серьезностью. Они же со времен социализма привыкли к перманентно проходящей реформе, изначально видели в приватизации лишь очередной длительный процесс топтания на месте, который следует в очередной раз пережить, равно как были пережиты все предыдущие. В этом смысле создала малая приватизация очень важную предпосылку успешного начала приватизации крупной. Руководство предприятий, таким образом, увидело в грядущей крупной приватизации свое спасение и предложило активное сотрудничество. Им представился выбор между мелкими приватизационными торгами вещественными активами предприятий, которые буквально выводили их из игры, и крупной приватизационной трансформацией государственных предприятий в акционерные общества, где их позиции бы оставались временно неизменными.

Купонная приватизация

Концепция идеи понимания приватизации как безвозмездной раздачи государственного имущества гражданам была изначально составной частью проекта купонной приватизации. От купонной приватизации в первую очередь ожидалась скорость и массовость, возможность справиться с проблемой трансформации огромного количества государственного имущества в приемлемый период времени. Ожидалось так же начало функционирования рынка акций, а именно начало работы биржи как ключевого института рыночной экономики. Было ясно, что главный продукт рынка акций – цена капитала, может быть надежной лишь в условиях развития рынка в массовых масштабах. Ни один другой способ приватизации не мог обещать подготовку основ для непосредственного установления рынка капитала.

Логика купонной приватизации, хоть и не являлась общепринятой для всего процесса, требовала осуществление крупной приватизации способом нескольких приватизационных волн. То есть лишь в купонной приватизации требовалось изначально четко определенное количество имущества, которое в один заход будет приватизировано, согласно четко установленному началу и концу процесса. Все остальные методы могли спокойно обойтись без волн и могли происходить непрерывно без часового разграничения. Несмотря на это и

крупным приватизационным общественным торгам, и общественным конкурсам, прямым продажам и безвозмездным переводам государственного имущества во владение местного самоуправления косвенно шло на пользу то, что купонная приватизация внесла в весь процесс систематический натиск времени. Однако, ослабление этого натиска по окончании купонной приватизации быстро проявилось в сильном снижении темпа приватизации относительно малого объема оставшегося неприватизированным государственного имущества.

Непосредственно сам процесс крупной приватизации начался в Чехословакии в начале июля 1991 года обнародованием четырех списков, смыслом чего было представить в форме наименований предприятий все государственное имущество. Первые два списка включали в себя предприятия, вошедшие в две первые волны приватизации, третий список представлял собой предприятия, подлежащие ликвидации, в четвертом списке были предприятия, которым надлежало остаться во владении государства. Под понятие «предприятие» подпадали так же такие организации, как школы, музеи, и т.д. Публикацией первого списка предприятий, которые должны были попасть в первую волну приватизации, было одновременно обращение к гражданам до 31.10.1991 подать свой альтернативный приватизационный проект, в то время как руководство предприятий на обязательных условиях предлагало свой собственный приватизационный проект. И несмотря на то, что купонная приватизация уже сама собой являла почти демонстративную демократичность, ее демократический характер определял и второй краеугольный камень, а именно право каждого гражданина, включая иностранцев, предложить свой приватизационный проект на государственное имущество. Лишь значительной политической поддержке тогдашнего Чешского народного совета и правительства следует быть обязанным за то, что нежелание руководящего звена предприятий предоставлять необходимую информацию лицам, заинтересованным в реализации конкретного приватизационного проекта, было быстро сломлено законом. Систематическая и принципиальная политическая поддержка проявила себя еще много раз и являлась единым важнейшим фактором успеха.

Не смотря на то, что иностранные представители приватизационных проектов – потенциальные инвесторы, не объединились с чешскими коллегами в «организованный фронт» против планов федерального министерства финансов превратить купонную приватизацию в метод единой приватизации, интересы обеих совпадали: получить в процессе приватизации возможность покупки реального имущества, а не только акций, а если акций, так обязательно их контрольного пакета. Не желали прислушиваться к отговоркам федерального министерства финансов от участия в приватизации, и к призывам «не напрягать» государство, а покупать имущество прямо у новых чешских владельцев.

Иностранный капитал

Наивысшим успехом приватизации стал массивный прилив иностранного капитала еще в самом ее начале. За довольно краткий период в 11 месяцев, от основания Фонда народного имущества в августе 1991 года и до конца срока действий первого чешского правительства, больше пятидесяти крупных предприятий были переведены в руки иностранных инвесторов. На сегодняшний день все из них без исключения процветают, в то время как многие из них создали ядро, вокруг которого возникла сеть чешских субпоставщиков. Причиной подобного успеха служила также команда профессиональных американских консультантов, финансируемых USAID. В то время чешское правительство должно было противостоять не только искаженным представлениям федерального министерства финансов о способе вхождения иностранных инвесторов в экономику, но и неодобрению со стороны значительной части населения, возмущенного против «распродажи» народного хозяйства иностранцам.

Организационно купонная приватизация делилась на так называемую сторону спроса и сторону пропозиции. В то время как сторона спроса, организованная министерством финансов, была, начиная регистрацией участников и заканчивая обменом инвестиционных купонов на акции, вся проведена с помощью компьютерных технологий, без которых ее невозможно было бы даже представить, сторона пропозиции превратилась для министерства приватизации в горы «ручной» работы. Не удалось ее так же избежать и государственно-экономическому совету в моментах, где предлагались прямые продажи, будь то местным или заграничным предпринимателям.

Не воплотились предварительные ожидания федерального министерства финансов, на которых так же базировался и предполагаемый «компьютерный» график работы первой волны, а именно ожидание того, что со стороны предложения купонной приватизации также удастся справиться с помощью компьютеров. Благодаря высокой заинтересованности чешских и заграничных предпринимателей, на каждое государственное предприятие в конечном итоге было в среднем предложено пять приватизационных проектов. Каждый из них должен был быть изучен и оценен. В подобном отношении заключалась также драматичность целого процесса крупной приватизации, так как на каждый одобренный приватизационный проект припадало четыре отвергнутых, с соответствующим количеством разочарованных.

Множество предложенных приватизационных проектов позволило использовать процесс приватизации для разбития, на пример, земельных монополий, так же, как и для реструктуризации крупных предприятий. Воплотись в жизнь первоначальный «компьютерный» план федерального министерства финансов, не дававший времени на подачу достаточного количества проектов и отводив-

ший на их обработку всего лишь десять рабочих дней, возникла бы необходимость принять только обязательный приватизационный проект, предложенный правлением предприятий. Случись так, сохранилась бы существующая на то время «социалистическая» структура предприятий, включавшая также в себя разные непроизводственные активы, начиная детскими садами и заканчивая плавательными бассейнами. Те же, в свою очередь теперь могли быть безвозмездно переведены во владения местного самоуправления. Купонная приватизация, таким образом, не началась, следуя «компьютерному» графику, 1 января 1992 года, а скорее лишь 18 мая того же года.

Реституционный и Дарственный инвестиционный фонд

Подготовка стороны предложений купонной приватизации зимой и весной 1992 года принесла также весьма важные дополнительные эффекты. Новеллизация закона позволила основать Реституционный инвестиционный фонд (РИФ). Неотложная потребность в нем возникла в самом процессе принятия приватизационных проектов, когда было нужно отделять имущество, подлежащее приватизации, от имущества, которое должно было быть возвращено изначальным владельцам. Имущество РИФ возникло таким образом, что каждое выставленное на купонную приватизацию акционерное общество переводило в его пользу 3 % акций. Смысл подобной секьюритизации части государственного имущества заключался в том, чтобы, избегая вовлечения государственного бюджета, с помощью выдачи акций РИФ, удовлетворить те реституционные требования, которые невозможно было удовлетворить выдачей физического имущества.

В то же время возникла аналогичная законная возможность с каждого акционерного предприятия, подпадавшего под вторую волну купонной приватизации, перевести 1 % акций в пользу Дарственного инвестиционного фонда (ДИФ). Смысл ДИФ заключался в разовой поддержке возникновения независимого третьего сектора. Идею с ДИФ в отличие от РИФ не удалось практически реализовать до окончания рабочего периода первого чешского правительства в июне 1992, вследствие чего чешским негосударственным фондам пришлось дожидаться денег с ДИФ еще десять лет. Новеллизацией закона была открыта еще и третья возможность решения с помощью купонной приватизацией стратегического вопроса финансирования, а именно выделить часть акций в пользу социального и медицинского обеспечения. В отличие от ДИФ, основания которого были положены хотя бы до конца работы первого правительства, оставляя следующим правительствам лишь окончание дела, реализация третьего фонда, носившего бы название Фонда социального и медицинского обеспечения, в условиях жесткого дефицита времени не была до конца работы первого чешского правительства даже начата.

Для следующих правительств, таким образом, было достаточно легко продать уже выделенные для такого случая акции, а прибыль употребить иначе. Оглядываясь назад, становится очевидным, что влияние третьего, «абортированного» фонда, на здоровое функционирование нынешних общественных финансов было бы бесспорно наиболее значительным. Недоброжелательное отношение председателей правительства, чей период правления наступил после первого чешского правительства, в особенности ко второму и третьему фонду, можно объяснить лишь их жадной получением сатисфакции за поражение, полученное от чешского правительства в споре о «купонном фундаментализме» с сентября 1991 года, подразумевающего прохождение купонной приватизацией всего государственного имущества.

Инвестиционные приватизационные фонды

Сравниться с огромными изменениями, связанными с модификацией первоначального «компьютерного» плана, может лишь решение ввести в уже запущенный процесс купонной приватизации инвестиционные приватизационные фонды, принятое уже после начала подготовительной фазы и провозглашения правил ее реализации. Это должно было послужить отзывом на критические возражения против того, что участие только отдельных граждан – носителей инвестиционных купонов – привело бы к огромному количеству разрозненных акционеров, неспособных активно реализовывать свои права владельцев, а именно управлять и руководить предприятием, акционерами которого они станут. Оглядываясь назад, становится понятным, что в основе лежали опасения перед возникновением акционерной структуры, типичной для развитого финансового рынка англосакских стран, где правила управления и руководства предприятия решают главную проблему того, как обеспечить работу предприятия в пользу разрозненных акционеров, а не в пользу их руководства. Ставка на инвестиционные приватизационные фонды в начале купонной приватизации решала проблему разрозненности акционеров лишь частично, создав вместо этого две новые, более сложные, проблемы. Первая из них – отношения между мажоритарными акционерами инвестиционного приватизационного фонда и акционерами миноритарными, равно возникшими в результате купонной приватизации, и вторая – проблема отношений между инвестиционным приватизационным фондом в качестве мажоритарного акционера приватизированного предприятия с его акционерами миноритарными, также равно возникшими в результате купонной приватизации.

Стремление инвестиционных приватизационных фондов в качестве акционеров составить большинство в приватизированных предприятиях часто было, прежде всего, стремлением получить наибольшую прибыль в короткие сро-

ки, вместо прибыли в долгосрочном периоде, которая могла бы быть получена лишь в результате длительного держания акций, вместо быстрой ими спекуляции. Законодатели среагировали на подобное поведение фондов новеллизацией закона Об инвестиционных обществах и инвестиционных фондах, тем самым парадоксально ограничивая возможности фондов составлять в приватизированных предприятиях большинство. Парадоксально тем, что вхождение фондов в купонную приватизацию было обусловлено опасением разрозненности акционеров и попыткой помощи в создании акционерной структуры с более сконцентрированными акционерными владениями. Взглянув назад, становится понятным, что к концентрации акционерного владения могло в последствии прийти и без помощи инвестиционных приватизационных фондов, только без специфических проблем, возникших при столкновении интересов фондов как акционеров приватизированных предприятий с интересами самих акционеров фондов, в том числе и мажоритарных.

Дьявол кроется в деталях

Импровизированное вхождение инвестиционных приватизационных фондов в купонную приватизацию, организованное федеральным министерством финансов, позже оказавшееся фатальным, повлекло за собой серию финансовых скандалов, подорвав доверие общественности. Как часто бывает, дьявол скрывался в деталях. То есть инвестиционные приватизационные фонды являлись по закону акционерными обществами, и таким образом в составе акционеров одновременно оказались как основатели фонда, в чьи обязанности входило фондом управлять, так и участники купонной приватизации, сверившие фонду свои инвестиционные купоны. Тем самым был нарушен основной принцип проведения четких разграничений между имуществом руководства фондов и имуществом инвесторов, которое не смеет быть смешано воедино. Случилось так, что основатели фондов в качестве его мажоритарных акционеров получили возможность свободно распоряжаться всем имуществом фонда, то есть с тем, который припадал на акции бывших держателей приватизационных купонов.

Не удивительно, что основатели фондов воззрели себя их владельцами, что в том числе и СМИ считали их владельцами фондов, и что фактически права владельца фонда были на продажу. На деле же продавалась законная возможность распоряжаться чужим имуществом в личных интересах. Лишь в 1998 году эта проблема решилась новеллизацией этого судьбоносного закона Об инвестиционных обществах и фондах 1992 года, которая отрегулировала трансформацию инвестиционных приватизационных фондов в открытые паевые фонды. Этот закон мог бы быть предложен и принят Федеральным собранием еще в 1992 году, но не был, как из-за неизбежных промахов чехословацкого «троевластия»,



так и спешки, позволившей федеральному министерству финансов оставить без ответа стратегически важные замечания, заранее полученные им от президиума Фонда национального имущества (Fond národního majetku) Чешской Республики еще в феврале 1992 года.

Юристы и экономисты

Одним из основных уроков чехословацкой приватизации стал урок о необходимости сотрудничества между юристами и экономистами. Несмотря на то, что приватизация по своей природе является скорее вопросом юридическим, чем экономическим, община юристов восьмидесятых не только к ней не готовилась, но и из-за недостатка интереса должным образом о ней не дискутировала. Знамена приватизации таким образом в 1989 году перехватили экономисты, которые впоследствии парадоксально так же подверглись критике за недооценку юридической стороны приватизации. Несмотря на то, что в министерстве приватизации действовало несколько превосходных юристов, заслуживающих исключительное уважение за успех приватизации, основная масса юристов на протяжении всей трансформации явно давала понять, что концептуальные проблемы приватизации экономисты должны решать сами, внимания же их, юристов, удостоится лишь случаи, способные дать работу адвокатам.

Последним уроком чехословацкой приватизации стало то, что она не была заданием, решить которое можно было бы одним сотрудничеством, каким бы организованным оно не было, так называемыми экономическими министерствами, в особенности министерствами, которые управляли государственным имуществом, предназначенным для приватизации (финансы, промышленность, магазины, земледелие, культура, здравоохранение). Общественное мнение, изначально весьма благоприятно отнесшееся к идее приватизации, ослабело свою поддержку после того, как проливался свет на частые случаи хищения государственного имущества в процессе приватизации. Задача охраны государственного имущества перед хищением не могла в силу природы вещей лежать на плечах «экономических» министерств, которые сами в свою очередь должны были бы иметь возможность положиться на профессионализм ведомств, призванных бороться с преступностью.

Успеху приватизации также сильно угрожало почти полное бездействие полиции, прокуратуры и судов, специально направленных на охрану уникального и исключительно рискованного процесса массового перехода государственного имущества в частные руки. Этот процесс передачи проходил в период, когда старые социалистические механизмы охраны государственного имущества распались и переставали функционировать в ожидании своей близкой кончины, грубо говоря, от начала так называемой малой приватизации начала 1991 года, а



охрана имущества новыми частными предпринимателями была еще слаба, либо не работала вовсе. Полиция, прокуратура, и суды во время этого «похода урочищем смерти» вместо того, чтобы находиться в исключительной готовности, часто были до демонстративного пассивны. Сложилось так и в силу того, что приватизация производила на свет структуры, к подавлению которых большинство работников этих органов долгие годы обучалось.

***Томаш Ежек** закончил Высшую экономическую школу в Праге. После 1990 года был министром по управлению национальным имуществом и его приватизации, после того стал депутатом Парламента ЧР. С 1996 года член биржевой коллегии Биржи ценных бумаг и член Комиссии по ценным бумагам.*

Теневые стороны трансформации банковского дела

97

Ян Гаек / Jan Hájek

Консервативность и закостенелость коммунистического управления в Чехословакии во второй половине 80-х годов привела к тому, что к подготовке реформы банковского сектора в рамках так называемой перестройки здесь дошло лишь в последнюю очередь из всех стран Средней и Восточной Европы, всего несколько месяцев перед падением тоталитарного режима. Таким образом, бурное политическое развитие в значительной степени перешагнуло медлительно готовившиеся изменения банковской системы. Чем больше задерживалась исходная коммунистическая реформа банковской системы, тем торопливей и живей было развитие этого сектора в новых условиях.

Таким образом, не были созданы заранее необходимые регуляторы банковской жизни в Чехословакии, а появлялись лишь «на подходе», как реакция на непредвиденное развитие, не раз даже и «*ex post*». Примером может послужить развитие т.наз. первоначального капитала банков. В начале Центральный банк хотел как можно больше облегчить процесс получения банковской лицензии для новых появляющихся предпринимательских субъектов. Поэтому не ограничивал *a priori* общее количество банк и устанавливал только минимально доступную границу, и то в весьма либеральном размере – 1,8 миллионов долларов США.

Необычайно низкий уровень первоначального капитала, согласно исходным представлениям, должен был дать начало новому рыночному банковскому делу. За этим последовал бурный рост новых банковских учреждений. За четыре года было выдано около шестидесяти новых банковских лицензий. Постоянный рост нового количества финансово довольно слабых банков в определённой степени застиг врасплох центральный банк и явно превысил изначальные представления об обновлении и ревитализации рыночного банковского сектора. Поэтому условия постепенно начали ожесточаться.

Стремление ограничить нарастание финансово слабых учреждений привело к увеличению лимита на 10,17 мил. долларов США (в первой половине 1991 года). В последующие два года уже появлялись и более сильные учреждения, но рост количества банков так и не уменьшился (то есть к игре начали подключаться и иностранные субъекты). Поэтому в конце 1993 года последовало дальнейшее по-

вышение банковского лимита, на этот раз уже на 17,15 мил. долларов США. Это примерно в три раза больше первоначального капитала, принятого в Европейском Союзе (6 мил. долларов США). В условиях сравнительно слабой экономики Чешской Республики это де-факто означало мораторий на новые банки. Таким образом, за неполные четыре года от необычайно либеральных условий для основания новых банков фактически дошло к обратному явлению.

Коммунистические банки

К банковскому сектору, который заново формировался в условиях рыночной экономики, так же перешли несколько старых банков, как результат попыток реформ конца 80-х. С коммунистических времён эти банки перенесли определённый груз в виде различных долгов и целого ряда сомнительных кредитов, корни которых уходили к неэкономичным опытам плановой экономики. Государство в первой половине 90-х годов помогло этим банкам избавиться всей нагрузки и долгов, которые остались от «социалистической» системы, или же были следствием перехода в новые экономические условия. Расходы на эту оздоровительную программу полностью взяло на себя государство, и их общая сумма оценивается (согласно рекапитуляции с 2001 года) приблизительно в 2,59 миллиардов долларов США.

Таким способом очищенные старые банковские учреждения, так же как и все заново созданные банки могли заниматься предпринимательством в условиях рыночной экономики как свободные предпринимательские субъекты, с полной ответственностью за свою деятельность. Но, не смотря на это, в последующих годах было необходимо приступить к остальным оздоровительным проектам. В первую очередь речь шла о несистематических вмешательствах центрального банка *ad hoc* (заклучалось в большинстве своём в вынужденном управлении проблемными банками, или же в случаях их ликвидации), дальше о т.наз. *Консолидированной программе II*, потом о *Программе стабилизации* и в заключение о т. н. *Решении проблем больших банков*.

Уровень финансовых расходов государства на все эти оздоровительные программы в начале нового тысячелетия оценивался в больше чем 7,7 миллиардов долларов США. Таким образом налогоплательщики заплатили в три раза больше за ошибки предпринимательских субъектов, действующих в свободной рыночной среде, которые должны были бы полностью нести ответственность за результаты своих экономических действий и решений, чем представляли собой финансовые долги и обязательства, оставшиеся со времён «неэкономичной» административно-командной системы планирования коммунистического периода.

Характерной чертой чешского банковского дела была главенствующая роль нескольких самых крупных банков. Во второй половине 90-х годов группа из пяти самых крупных учреждений реализовала около 60 % суммы балансового

счёта всех чешских банков и приблизительно такой же размер представлял собой их первоначальный капитал. Для сравнения, размер первоначального капитала пяти самых крупных банков к сумме баланса счёта напр. в Германии составлял в 1998 году только 17 %, а в США 35 %. Сам по себе высокий уровень «олигополизации» банковского рынка не был главной проблемой в Чешской Республике. Проблемой было то, что речь шла сплошь о банках, которые начинали во времена коммунистической экономики. Таким образом, остатки «социализма» в банковском деле ещё существовали одновременно на нескольких уровнях.

Номенклатурный менеджмент

Кроме юридического аспекта (до конца 90-х годов определённая часть имущества всех самых крупных банков принадлежала государству) тут была проблема и в персональной области. Один из планов приватизации экономики, то есть и условие того, что управление определёнными предприятиями не должно перейти к их старому менеджменту, выбиравшийся в большинстве случаев из членов коммунистической номенклатуры, в банковском секторе так особо и не удался. И даже когда самые громкие случаи в основном были отстранены с верхушки банковской иерархии, большинство прежних начальников или «начальничков» быстро было переучено. Из коммунистических «кадровых резервов» они внезапно стали «капитанами» экономики, по чешским масштабам получившие в распоряжение гигантские финансовые средства – при этом без особых обязательств отвечать перед кем-нибудь за обращение с ними.

Тем временем эти «новые чешские банкиры» довольно быстро вступили на международный финансовый рынок. В безжалостной конфронтации с самыми толковыми финансовыми умами у этих, за ночь ставших «тоже финансистов», был лишь минимальный шанс на успех. С этого и следуют большие потери самых крупных чешских банков из операций на мировых финансовых рынках, в лучшем случае невыгодные торговые соглашения или сомнительные, и в результате совершенно катастрофические партнёрства.

Значительному карьерному росту средних и низших рабочих слоёв первоначально «социалистических» банков снова помог сам бурно развивающийся банковский сектор. Большой спрос по новой рабочей силе в экстенсивно развивающейся сфере привел к наплыву часто совершенно неопытных работников. Все, кто имел в прошлом хотя бы опыт работы в денежной сфере, сразу же продвинулся на средние и высшие позиции банковской иерархии. С собой эти люди принесли так же и целый ряд «социалистических» недостатков – от нулевого опыта работы с основными принципами работы рыночной экономики до пренебрежительного и высокомерного отношения к клиенту.

Ощутимые недостатки персональной области не заполнили даже молодые, обученные в рыночных условиях сотрудники. В противоречие с настоящим практическим опытом у этих молодых специалистов довольно быстро развилась изрядная профессиональная самоуверенность (не раз это было и просто составляющей частью «рыночного» воспитания) и твёрдое ощущение того, что они уже полностью выровнялись с опытными финансистами развитых стран и могут с ними смело меряться силой. Но когда дошло к настоящей торговой конфронтации (при всём уважении) всё ещё зайцев с хищными финансовыми тиграми рыночного мира, как правило, всё заканчивалось не очень хорошо для чешского банковского дела.

Нефункционалирующая конкуренция

Монопольное положение крупных банков с большей части обусловило то, что в целом секторе практически не действовало регулирующее давление конкуренции. Первоначальные, в чём-то наивные, представления о все регулирующей «невидимой руке рынка» так и не были воплощены. Доминирующие на рынке банки, имеющие в основном «социалистические» корни, ещё долго сохраняли и «социалистический» подход к работе, а именно презрительное и, мягко говоря, неприветливое отношение к клиентам, особенно к мелкой клиентеле.

Только таким образом мог сохраниться просто исключительный размер процентной ставки (т.е. разница между процентами с кредитов и процентами с вкладов), который колебался между 6 и 7% в течение целых 90-тых годов в Чешской Республике. В действующих рыночных экономиках эта разница составляет примерно третью часть или ещё ниже. Определяющим при установке и удержании этой разницы, для клиента чуть выше невыгодного положения, и была торговая политика упомянутых крупных банков. Средние и малые банки, работающие на небольшой части рынка, не имели возможности как-то существенно повлиять на это состояние или его изменить – скорей наоборот начинали заимствовать эту практику по понятным причинам. Часто причиной было и негативное влияние конкуренции иностранных банковских учреждений. И они довольно охотно приспособились к уже упомянутому размеру процентной ставки как к «особенности региона».

Низкий уровень давления конкуренции между местными и иностранными банками был замечен в целом ряде областей. В то время как иностранные банки без протестов приняли местный размер процентной ставки, местные банки были воодушевлены другой ситуацией. В развитых странах большая часть общих производственных расходов оплачивается не с размера процентной ставки, а с платы за проведение различных операций и услуг. Во второй половине 90-х годов чешские банки (чтобы их торговая деятельность «шла в ногу» с де-



тельностью банк развитых стран) повысили цены за услуги до критического уровня – вместо того, чтобы отчётливой снизить высокий уровень процентной ставки.

«Плохие» кредиты

Основной экономической проблемой банковского сектора были громадные потери, следующие из т.наз. «плохих» кредитов. Имеются в виду т.наз. «новые» кредиты, которые банки предоставляли уже в свободной рыночной среде действующим предпринимательским субъектам. Уровень плохих кредитов, их выплата была в каком-то смысле проблематична (а зачастую и нулевая), был в течении всех 90-х годов в чешском банковском деле немисливо высоким. В развитых рыночных экономиках 80-х и 90-х годов существовало правило, что как только размер плохих кредитов достигал 10–12 % от всех банковских кредитов, то в соответствующем государстве это приводило к кризису всей банковской системы. Даже во времена действительно крупных банковских кризисов в половине 90-х годов размер плохих кредитов никогда не превышал 20 %. Чешской Республике же этот размер плохих (т.е. классифицированных) кредитов достигал в половине 90-х годов 38 %, вызвав даже моментальной и действенной реакции владельцев банков или органов банковского регулирования.

Согласно серьёзным и квалифицированным оценкам размер плохих кредитов целую вторую половину 90-х годов колебался около 30 %. Эти показатели ещё были снижены и «отредактированы» списанием явно безнадёжных кредитов и регулярными переводами остальных плохих кредитов на Консолидационный банк и остальные для этой цели созданные государством специализированные учреждения. Плохие кредиты были определяющим фактором проблемного развития банков в 90-х годах. Существует целый ряд причин не особо успешно-го хозяйствования чешских банков. Обычно их можно разделить на причины, обусловленные объективными макроэкономическими и политическими факторами, и внутренние или субъективные причины, связанные с работой и опытом самого банковского сектора и в нём работающих лиц.

Сложность, нестабильность и частая непрозрачность отношений в трансформирующейся экономике, было тем фактором, на что банки не могли повлиять, и что негативно отражалось на их развитии. В условиях, когда менялись основы макроэкономических обстоятельств, происходили драматические изменения имущественных отношений и просто внешней сферы, объективно довольно тяжело было ориентироваться в изменяющихся предпринимательских условиях и производить оценку реальности или наоборот несерьёзности предпринимательских намерений, финансируемых банками. И сегодня в определённых случаях бывает тяжело отличить, когда речь идёт о предпринимательской



неудаче, ставшей результатом плохого анализа или нереального предпринимательского плана, или же это уже заранее надуманное несерьезное планирование (или в конечном счёте явное мошенничество). Несмотря на ограниченную информированность о клиентах, их имущественных отношениях и экономическом бэкграунде, чешские банки всё равно решались на массовое финансирование предпринимательских субъектов. Соображения были различными – от экономических причин до политических, например давление. На заднем плане принятых решений о финансировании не редко, к сожалению, были коррупция и обман.

Политическое давление

Безусловно, не пошло на пользу настоящим рыночным решениям банков в вопросах распределения кредитов уже упомянутое, часто довольно бескомпромиссное политическое давление, оказываемое представителями государства и некоторыми партиями. Непомерный политический упор делался на приватизацию «любой ценой». На банки оказывали давление при финансировании новой предпринимательской сферы, не принимая во внимание возможный финансовый риск. Парадоксально тут и то, что и в этом случае можно найти остатки «социализма» в подходе к банковскому делу – т.е. когда политические требования брали верх над экономической позицией – хоть как то, но всё «навыворот».

Не раз совершенно неразумные с точки зрения финансовой политики шаги банков и их частое финансирование экономически сомнительных предприятий поддерживало государство и другими способами. Собственно ещё в самом начале оно пыталось массивно помогать банкам, оказавшимся в серьёзных финансовых условиях, притом без особых колебаний – и это было не только по макроэкономическим, но часто и по политическим причинам. Особенно некоторые крупные банки относились к миллионам своих мелких вкладчиков, которые держали в них свои жизненные сбережения, как к отличным заложникам, дающим возможность подтолкнуть государство к их оздоровлению, после многочисленных неудачных торговых операций. Таким образом, крупные и малые банки довольно быстро привыкли рассчитывать на то, что государство обязательно «каким-то» образом да решит все их проблемы.

Совершенно был нарушен основной принцип реальной рыночной экономики – это значит, что каждый предпринимательский субъект отвечает сам за себя, несёт на себе все негативные и позитивные результаты своей деятельности, а так же и риск – это означает, что и потери тоже. Помощь банковскому сектору, оказанная и реализованная государством, в конечном счете, обратилась против самого банковского дела. Обратным эффектом этой помощи было лишь поддержание нездоровых условий для его развития. Государство лишь растягивало де-

формацию настоящей рыночной среды и обусловило определённую гипотерию представлений о его патернализме в банковском деле.

Плохие законы

Особо важной деталью, которая позволила разрастись странному и несерьёзному торговому опыту в банковском секторе, было отсутствие существенных законных предписаний и абсолютно ограниченные правила торговли. Именно в первой половине 90-х годов все институты банковского контроля и регулирования просто перестали действовать, что привело к изрядному увеличению количества сомнительных банковских операций, которые осуществлялись на самой границе закона. Тревожный сигнал центрального банка о том, что необходимо ввести более жёсткие условия банковского контроля ещё долго наталкивались на нежелание политических кругов что-то менять.

Так же целые 90-е годы банки сталкивались с явным нежеланием должников выполнять свои финансовые обязательства. Важным внешним обстоятельством этого неблагоприятного состояния банков было именно неудовлетворительное законодательство, а именно с практической точки зрения низкий охраны кредитора, или иначе малая взыскательность его прав. Иногда причиной невыплаты кредитов были вполне объективная неплатёжеспособность, но довольно часто всё же это было связано с низкой финансовой дисциплиной финансируемых субъектов или было причиной изначально несерьёзных или даже прямо обманных калькуляций. Косвенно это состояние было вызвано и поддерживалось бесчисленными пробелами и ощутимыми недостатками в законодательстве, а именно отсутствием существенного юридического давления на должников. Ещё долго давали о себе знать пережитки «социалистического» невыгодного положения кредитора, одновременно и юридические инструменты, касающиеся должников, были совершенно неудовлетворительными.

Плохие люди

Не последнюю роль в неудачных торговых сделках банков без сомнений имел и человеческий фактор. Он был одной из тех субъективных (внутренних) причин огромного количества плохих кредитов. Первое общепринятое правило указывает на то, что как только в банке угрожающим темпом начинают расти невыплаченные кредиты, объяснение сразу же надо искать в ошибках менеджмента, который является всегда основной внутренней причиной возникновения банковского кризиса. К самой большой из них относится неопытность банковского персонала, его низкий профессиональный уровень, профессиональная некомпетентность и в первую очередь частое несоблюдение основных принципов торговли кредитами. В большинстве случаев эта ситуация следовала из нулевого

(лишь в случае с дослуживающими банковскими матадорами исторически обогатившего) опыта с финансированием в настоящей рыночной атмосфере. К этим субъективным персональным недостаткам добавилась и переоценка своих сил и способностей. В случае крупных банков, в которых государство владело определённой частью собственности, тут надо отметить и совершенно неудовлетворительное или некорректное выполнение имущественных обязательств со стороны ответственных государственных чиновников.

Совершенно самостоятельной главой является сознательное нарушение принципов кредитования, следующее из различных типов кредитной коррупции, банковского обмана и фальсификаций. Вместе с каждодневно честно трудящимися банковскими служащими существовал и ряд отдельных лиц и отдельно целых групп, стремящихся вынести выгоду из внезапно полученных должностей. Многие банковские служащие, занимающие высокие должности, имеющие разрешающие полномочия даже и не задумывались, когда предоставляли за соответствующую доплату большие кредиты лицам, по меньшей мере подозрительным, на экономически сомнительные проекты. Они так же ослеплённо принимали имущественные и неимущественные гарантии, переоценены во много раз, необходимые для предоставленных кредитов.

Большие versus малые

Стремления к быстрому личному обогащению, попытки заработать на атмосфере того времени и получить моментальную прибыль вели к поискам щелей в далеко не идеальной и на сегодня, юридической системе, руководствуясь принципом «что (ещё) не запрещено, то позволено». Поэтому скорей доходило к трансформации печально известного выражения со времён настоящего социализма: «кто не ворует, тот обкрадывает свою семью».

Косвенным результатом этих коррупционных и незаконных опытов были деформация рынка кредитов и неравные возможности получения банковских кредитов для предпринимательских субъектов. Поэтому по уже указанным выше причинам на протяжении 90-х годов с точки зрения администрирования часто легче и проще было получить кредит в 3 миллионов долларов США, чем разбираться перед кассой по поводу сравнительно мизерного займа в примерно 3 тысячи долларов на развитие малого или поддержку среднего бизнеса.

Нечестность некоторых банковских служащих только более отчётливо выразила следующий парадокс: большинство кредитов, предоставленных банками, уже и так направлялись в частный сектор, но значительная масса клиентов (малые и средние предприниматели) сталкивались с трудностями при получении кредита и имели относительно невыгодные условия. В то же время как на крупные предпринимательские проекты можно было получить кредит без особых

сложностей, поэтому на них и уходила главная часть кредитных денег. При этом выплата этих больших кредитов была в ряде случаев проблематична и с большим трудом взыскательная, в отличие от кристаллической прозрачности имущественных отношений в малом и среднем бизнесе.

Следующей характеристикой чешского банковского дела было слишком разросшиеся количество филиалов и совершенно неадекватное строительство сети уже имеющихся банков. С этими процессами отдельные банки слишком поспешили. Именно в первой половине 90-х годов во многих небольших городах начали появляться многочисленные, друг с другом конкурирующие филиалы не только крупных, но и средних и малых банков. Результатом этой ситуации была низкая эффективность сети и многократное дублирование денежных контор и соответствующего администрирования на и так ещё слишком мало развитом чешском денежном рынке. Удержание такого неэкономичного, часто лишь из-за престижа возникшего состояния для соответствующих центральных учреждений, в конечном счете, означало непомерную нагрузку. Поэтому в намеченной тенденции в половине 90-х начинает наступать перелом.

Дорогостоящий ход

Необыкновенно высокие расходы на эксплуатацию чешского банковского дела, что является ещё одной его характерной чертой, можно лишь частично списать на неразвитость этого сектора в период до 1990 года. Необходимость создания большей части материального обеспечения банков и введения нужного «ноу-хау» уже совершенно по-новому составляло лишь одну часть большой затратности чешского банковского дела. Свою роль тут сыграла большая либеральность и значительная поддержка государства. Очень быстро банками было положено начало строительства роскошных филиалов. И это не с той прибылью, которой они смогли достичь, а часто «в долг», в рамках «необходимых» расходов, т.е. в заключительном балансе счёта это было указано как составная часть убытка. К сожалению, что касается и банковских учреждений, то и тут проявила себя всеобщая низкая мораль платежеспособности и налогоспособности чешского предпринимательства, которая руководствовалась правилом «что можешь, то потрать, даже на ненужные вещи – ведь, по крайней мере, с этого не будешь платить государству налоги». Правда и тут такое отношение тянет свои корни к социалистическим временам, к попытке ограничить влияние «вездесущей» роли государства.

Следующей причиной высокой затратности чешского банковского дела были с самого начала высокие заработные платы. Финансовая сфера в этом отношении старалась очень быстро приблизиться к остальным развитым странам, не принимая во внимание то, что общий уровень чешской экономики был намного

ниже. Средняя зарплата в финансовом секторе всегда находилась на более высоком уровне, чем заработная плата в остальных экономических отраслях. И штаб работников при этом не был малым. От начала 90-х годов их количество увеличилось примерно в три раза, а уже в половине 90-х достигал около шести-десяти тысяч мест.

Однако самые яркие примеры злоупотреблением политикой оплаты труда и завышения финансового вознаграждения не были среди рядовых работников сферы, а среди высшего управленческого аппарата. Довольно частым явлением было, когда совет банка сам определял уровень своей заработной платы. Невозможность удержания такого состояния проявляла себя не только в обычной каждодневной работе, но тем более явно выделялась именно в экстремальных ситуациях. В некоторых случаях, например, одним из последних решений менеджмента обанкротившихся банков было то, что они утвердили многомиллионные вознаграждения.

Малые и средние банки

Специфической проблемой были малые и средние банки. Они начали появляться довольно быстро, и их слабым местом была малая капитальная сила. Стремление получить больше производственного капитала с помощью вкладов вело к обещаниям больших доходов с них. Но выполнить эти обещания в большинстве случаев было нереально. Чтобы иметь возможность их выполнить, они прибегали к постоянно рискованным операциям. В большинстве случаев результатом было банкротство учреждения.

Дальнейшей характерной чертой малого и среднего банковского дела было то, что эти учреждения действовали на локальном уровне. Вместе в низком профессиональным опытом управляющего персонала существовала и следующая проблема – личная связь с местным бизнесом. В ряде случаев это вело к некорректным процессам кредитования, к финансированию «самих себя», т.е. фирм-членов управления банков.

В случае с некоторыми крупными банками так же была заметна борьба той или иной политической партии за влияние в их управлении. Помощь государства, предоставленная «проблемным» малым банкам, в конечном счёте имела обратное влияние для целой отрасли. Банки начали рассчитывать на то, что государство исправит недостатки их хозяйствования.

После десяти лет

Последним фатальным участием государства в чешском банковском деле была поспешная приватизация четырёх крупных банков. Приблизительно десять лет ожидалась приватизация всех этих банков. Участие государства в их вла-

дени, или же недостаточное или некорректное выполнение имущественных обязательств были причинами многих беспорядков. Одним из аргументов, который объяснял медлительность и «предосторожность» подготовки приватизации крупных банков, была ссылка на то, что речь идёт о стратегически важных предприятиях. Ещё в конце 90-х годов торговые неудачи крупных банков государство финансировало десятками миллиардов крон. А потом на переломе тысячелетий оно в одночасье продало их все разом иностранным заинтересованным лицам. В настоящее время в Чешской Республике приблизительно 95 % активов баланса банков связано с иностранным капиталом.

Притом с самого начала экономической трансформации было понятно, что комплексное выполнение всех этих трудоёмких целей не возможно без быстрого обновления и разумного хода банковского сектора. Стремление к его быстрому обновлению привело к низким требованиям на надёжность, профессиональную подготовку, финансовую оснащённость и прозрачность владельцев основателей банков. Упомянутые недостатки до определённой степени можно оправдать неотложностью потребности для целой экономики моментально действующей банковской системы. Менее простительным является то, что государство вовремя не создало необходимые юридические рамки для его работы и что эту, и в развитых государствах относительно строго регулируемую область, открыло для неадекватного либерального давления.

Лишь весьма медленно и часто довольно неохотно с политической стороны удавалось создавать дополнительные регулирующие институты и юридические рамки. И если государство вдруг решало помочь «свободному» развитию банков, его вмешательство в большинстве случаев было «контрапродуктивным». Иначе говоря – с одной стороны был провозглашён, а при основании и работе банков применён необычайно широкий рыночный либерализм, но с другой стороны обратная форма либерально-рыночного подхода (т.е. полная правовая и экономическая ответственность банков за собственные операции) была подавлена и деформирована слишком сильным государственным патернализмом. Или если ещё сказать по-другому и более жгато: Что государство должно было сделать – того не сделало, а где должно было оставаться в стороне, там вмешивалось.

Ян Гаек закончил Философский факультет Карлова университета в Праге, специальность история и экономика. Занимается вопросами формирования современной чешской нации и проблематикой ее экономической истории, в том числе и развитием кредитно-финансовой системы в Чехии и Средней Европе вообще. Работает в Институте истории Академии наук Чешской Республики.

Трансформация армии

Ян Эйхлер / Jan Eichler

109

ТРАНСФОРМАЦИЯ АРМИИ

После падения коммунистического режима насчитывала Чехословацкая армия 160 тысяч служащих. Она была перегружена и спроектирована для первоочередного боя, в котором должна была сразиться со вторым и пятым дивизионным составом ФРГ и вторым составом Французской армии. Лишь во вторую очередь в случае войны за нее должна была выступать советская армия. Чехословацкая армия, как армия самой западной со стран Варшавского договора, состояла в самом конце «холодной войны» с двух армий сухопутных сил, каждая из которых имела по четыре дивизии, одной воздушной армии, армии противовоздушной обороны, двух дивизий, размещенных на территории Словакии (речь шла о дивизии учебного характера, что означало, что их главной целью была подготовка сержантов боевых дивизий и полков на территории Чехии), двух отдельных ракетных подразделений и целого ряда независимых подразделений и полков (связных, химических, и т.д.)

На протяжении первых десяти месяцев после падения коммунистического режима еще поддерживалась ранее заведенная практика назначения Генерала армии министром обороны, в то время как его заместители также были в чине генералов. Лишь осенью 1990 года министром впервые стал человек гражданский (бывший диссидент Любош Добровски), который постепенно отозвал с постов заместителей генералов, а на их места назначил гражданских лиц. Реальный гражданский контроль над армией начался лишь весной 1991 года, а свою нынешнюю форму и вид обрел лишь к лету 1992 года, когда главной задачей армии стало ее разделение в связи с окончательным распадом чехословацкой федерации.

После разделения Чехословакии насчитывала Чешская армия 105 тысяч служащих. Тем не менее, она продолжала быть армией перегруженной, с наследием со времен принадлежности к Варшавскому договору. Доминирующим элементом были сухопутные войска с более чем 45 тысячами служащих. В те времена существовали еще такие анахронизмы прошлого, как, например, железнодорожные войска с общей численностью шесть тысяч служащих. Еще одним пережитком было чрезмерное положение высших чинов, сосредоточенных в основном в Министерстве обороны и в генеральном штабе. Приоритетом военной подготовки продолжала быть охрана государственной территории.

Наряду с этим также впервые происходили значительные изменения в сравнении с прошлым. В армии не служил уже почти ни один из дореволюционных



генералов, ушли также и те, которых ноябрь 1989 застиг в чине высшем, чем командующий полком. Средние командующие чины начали занимать первые выпусники западных высших военных академий. Новой тенденцией также было избавление от чрезмерного вооружения и боевой техники, в особенности танков, броневиков, артиллеристских систем, и истребителей. Служащие армии все больше начали вовлекаться в миссии ООН.

Коалиционное правительство премьера Вацлава Клауса в своей программной декларации от 1992 года совершенно не касалось вопросов армии и ее реформирования. Проблематика охраны и безопасности была в то время на окраине интересов чешского общества. В центре внимания было установление государственных институтов и окончание экономических реформ. Значительным продвижением вперед стало программное провозглашение правительства в 1996 году. Одним из главных приоритетов этого провозглашения стало обеспечение внешней безопасности государства и его финансирование. Следующей целью ставилось достижение эффективной организации армии. Упор делался на рост профессионализации, тем не менее, профессионализации не полной.

После возникновения независимой Чешской Республики вошел в действие план модернизации Чешской армии, основными приоритетами которого была покупка оборонительных систем и служб для потребностей модернизации. Основным недостатком его, тем не менее, являлось множество не концептуальных изменений, а мало какой из приоритетов был рассчитан на длительный срок. План не представлял собой руководство для принятия решений ни в вопросах армии, ни в вопросах военной промышленности.

С первого дня независимости в ЧР продвигался принцип гражданского контроля над армией. На должности министров обороны и их заместителей принципиально выбирались цивилисты, члены политических партий правящей коалиции. В должности министра обороны на протяжении четырех лет сменились три политика с некоторыми общими для всех четырех характерными чертами. В первую очередь они значительно отличались от министров финансов, промышленности и экономики, здравоохранения и подобных, от которых ожидалось экспертные знания в своей области с четким представлением о политике, которую они хотят проводить. В отличие от них, ни один из министров обороны в прошлом никогда не занимался вопросами армии и обороны. Знакомиться с этой проблематикой каждый из них начинал лишь после вступления в должность, результатом чего был ряд непоследовательных шагов и решений. Первый министр обороны в силу численных промахов и скандалов был, в конце концов, отозван. Преждевременно отозван также был и его последователь, не выполнив возложенные на него задачи. Общим знаменателем первых правительств было сильное, если не доминирующее влияние заместителя министра обороны по экономическим вопросам.



На протяжении первых четырех месяцев исполнял функции начальника генерального штаба генерал, являвшийся типичным представителем прошлого режима, закончившим две высшие военные академии в СССР. С одной стороны он отличался проявлением высокой лояльности по отношению к руководству министерства обороны, с другой же стороны не имел достаточного опыта в командовании, что в свою очередь снижало его авторитет и уважение внутри армии. Кроме того, его ситуацию усложняла и необходимость решать много разных задач одновременно с продвижением коренных реформ, сталкиваясь при этом с множеством противоречивых натисков.

НАТО

В половине 90-ых годов получила армия достаточно сильный внешний позитивный импульс в виде сотрудничества с НАТО. Программа Партнерство ради мира, Исследование о расширении НАТО и последующие переговоры о вступлении дали ясное представление о том направлении, каким бы Чешская армия должна была следовать, а, следовательно, к каким заданиям могла готовиться, какими реформами должна была бы пройти. После нескольких лет неопределенности и топтания на месте, таким образом, наметилась ясная цель долгосрочного значения. В то время армия начала заниматься построением отношения с общественностью таким образом, как того требовали стандарты НАТО.

Благодаря приглашению вступить в НАТО главное внимание чешской политики безопасности было направлено на присоединение к общей системе охраны воздушного пространства, усовершенствование настоящей и строительство новой инфраструктуры, обеспечение территориальной охраны, переход на логистические нормы НАТО и последовательную унификацию военных систем. Тем не менее, в гражданском политическом контроле над армией продолжали оставаться недостатки. Происходили частые реорганизации и смены подчинения, отдельные виды военных сил (сухопутное войско, воздушный флот, логистика) в первую очередь имели своего командующего, потом инспектора и, в конце концов, опять командующего. Изменялась подчиненность и структура Гражданской обороны, что не вело к улучшению качества подготовки. В армии все чаще проявлялся недостаток финансов на подготовку.

Армия все дальше продолжала метаться в экономических и социальных последствиях частых реорганизаций и изменений в разного рода сферах деятельности. Реорганизация составов команд или их ликвидация постоянно повышала процент профессиональных военных, в особенности усложняя тем самым жизнь пилотов и технического персонала. Таким образом, армия сама себе создавала серьезные внутренние проблемы, например, неэкономное использование бюджетных средств, усталость командного состава и упадок мотивации и веры



в смысл службы. С этих позиций представляло вступление в НАТО ряд изменений позитивного характера: ограничение возможностей в выборе приоритетов и их финансирование, часто до этого зависящих от принятия сиюминутных решений или даже от прихотей быстро сменяющихся «победителей» во главе генерального штаба, его подразделений и видов вооруженных сил.

В 1998 году была армия Чешской Республики в два раза меньше в сравнении с 1993 годом. Продолжало снижаться количество танков, бронетранспортеров и артиллерийской техники. Должность начальника штаба занял генерал, получивший образование в США, в академии НАТО, и участвовавший в миссиях НАТО. Вместе с ним командные и штабные должности постепенно начали занимать выпускники западных военных академий.

Летом 1997 года ЧР стала одной из трех стран, получивших приглашение вступить в НАТО. Первоочередной целью правительства стало получение полноправного членства. На этом основались следующие приоритеты: упор на конкурентоспособность с вооружением НАТО и его военной культурой, обязательство постепенного повышения отчислений на военные силы до 2% ВВП, продолжающаяся профессионализация, при этом с сохранением обязательной воинской службы.

Реакцией правительства на сохранившиеся проблемы было принятие в августе 2001 года документа под названием Реформа вооруженных сил ЧР. Причиной тому послужил критический анализ развития армии до 2000 года, отличающийся постоянной реорганизацией, на протяжении которой, тем не менее, не удалось достичь серьезных качественных изменений. Реформа стала первым целенаправленным последовательным документом за целый период существования армии. Ко времени своего провозглашения представляла собой хорошо продуманные шаги, которые необходимо принять для основных изменений в структуре армии и в ее управлении. Ее уровень был оценен и генеральным секретарем НАТО.

За краткий десятилетний период своего существования прошла Чешская армия рядом глубоких изменений. На сегодняшний день она уже не настолько недооценена, как тому было в начале ее существования, перестала восприниматься лишь как отягощающий пережиток прошлого. Благодаря успешным действиям в заграничных миссиях стала Чешская армия символом национальной гордости. Тем не менее, продолжает сталкиваться с чересчур частыми реорганизациями и с недостатком экономного употребления бюджетных средств. В будущем появится необходимость инвестировать в цели долговременного значения, которые не будут меняться настолько часто, как ее главнокомандующий состав.

***Ян Эйхлер** – выпускник Военной академии в Братиславе, работает в Институте международных отношений в Праге.*



Трансформация Министерства внутренних дел и отделов безопасности

Ян Фролик / Jan Frolík

Состав чехословацкой полиции до 1989 года имел форму отдельной Службы национальной безопасности (СНБ) и официально состоял из двух отделов: отдела общественной безопасности (ОБ), к которому относились в частности криминальная и порядковая полиция, и отдел Государственной безопасности (ГБ) или тайная политическая полиция. На самом деле, однако, существовал еще третий отдел, состоящий из представителей СНБ, которые содержались на службе в министерстве. Переход гражданских служащих «к униформе» стал массовым явлением, особенно с начала 70-х годов, что было также выгодно финансово и материально. Это привело к тому, что в министерстве мы наталкивались на машинисток, секретарш и референтов в званиях прапорщиков, сержантов и офицеров. Можно было говорить о некоей «инфляции званий». СНБ просто сплелась с административным аппаратом в одно целое. Также нужно отметить одну чехословацкую особенность: госбезопасность никогда (в отличие, например от ГДР, Румынии или СССР) не была независимым ведомством, но частью СНБ, а следовательно и МВД.

Кроме СНБ тут также была пограничная служба в количестве 12 бригад, которая охраняла границы с демократическими государствами – то есть западногерманскую и австрийскую границы. Существовали также войска МВД в качестве независимых полков гражданской обороны, которые, однако, можно было при необходимости организовать в бригады и использовать как резерв репрессивных сил. Эти два состава подчинялись исключительно федеральному МВД. Как пограничная служба, так и войска МВД в большинстве своем состояли из солдат – призывников. Только офицеры и сержанты на службе были профессионалами. У призывников в 1990 году была только одна цель: добиться сокращения срока воинской повинности (тогда это было два года) и уволиться со службы как можно быстрее. «Друзья старых порядков» сильно рассчитывать на них не могли.

Коммунистический репрессивный аппарат держался на трех основных столбах. Во-первых, это были вооруженные составы (т.е. кроме полиции и тайной



политической полиции также армия и народная милиция), далее юстиция, а также нормирующий, то есть законодательный аппарат. В течение десятилетий коммунисты создали хозяйственный, систематический и эффективный законодательный каркас для функционирования репрессивных сил (так называемых сил порядка), сложность которого мы недооценили в 1989 году. Вследствие этого с некоторыми «бомбами замедленного действия» мы встречаемся и по сей день: например в тяжбах по закону о должностных отношениях. В принципе сейчас мы сосредоточили внимание на трансформации и реформе составляющих безопасности, оставив аппарат юстиции (и по причинам иного ведомственного подчинения) за пределами внимания. Полезнее было бы создать некую межведомственную комиссию, которая бы занималась трансформациями как полиции и юстиции, так и законодательного аппарата, как единого целого, принимая во внимание их взаимозависимость и функциональные связи.

В основном реформа юстиции и законодательного аппарата – это достаточно сложное дело. Юридическая община составляет во всех государствах сравнительно закрытую группу (в бывшей Чехословакии это были выпускники исключительно четырех факультетов), часто объединенную также родственными отношениями, которая кроме этого отделена от остального общества и слишком элитарна. Так что в этом направлении нельзя ожидать помощи из-за границы. Если полицию можно отправить на обучение в демократические страны и обучить современным техникам, их юридическое образование состоит из принципов, сформированных правовыми порядками, возникшими дома, из местных источников и является творением местных авторов.

Случай полицейской академии

Бой за реформу обучения, то есть за полицейскую академию, мы проиграли полностью и при этом незаметно. Хватило малого – квалифицированное стремление одного человека, разбирающегося в закулисных интригах, которому удалось за нашими спинами повлиять на формирование нового университетского закона в начале лета 1990 года. Вследствие этого новое руководство ведомства внутренних дел утратило любой контроль над принципами и специализацией полицейской академии. В свою очередь, ведомству осталась только единственная ответственность – финансовая работа, что не оказывало ни малейшего влияния на происходящее. Все было искусно спрятано в формулировках об автономии вузов, которые мы по прошествии лет строгой регламентации вузов даже поддержали. Первым шагом должно было быть решение, является ли вообще ведомственное обучение необходимым, и если ответ звучит как «да», то «присмотреть» при создании соответствующего законодательного цикла за соблюдением всех необходимых контрольных и управляющих механизмов.



Не удалось нам также помешать политизации деятельности полиции. Вследствие необдуманно масштабной амнистии, объявленной 1 января 1990, начала быстро расти преступность, как мелкая, так и серьезная, не исключая случаи ограбления и квартирные кражи. Такие негативные тенденции население воспринимает очень чувствительно. При этом коммунисты «бесплатно» получили ценный аргумент, так как могли язвительно комментировать ситуацию словами: видите, мы допускали разные ошибки, но в наши времена, по крайней мере, на улицах было безопасно. Полицейские, находящиеся под угрозами проверок, тоже очень быстро поняли, что в обществе, где существует свободная (а также бульварная) пресса, криминальная статистика является серьезным политическим показателем.

В неуверенной и возбужденной атмосфере перед первыми пост-коммунистическими выборами оппозиционные элиты, опасаясь за победу на выборах, обращались к группе реформаторов в службах безопасности с простым, однако противоречивым требованием: проведите радикальную чистку полицейского аппарата, при этом ни в коем случае не нарушая его функциональности. Конечно, эти требования противоречили друг другу. Поэтому чистка и трансформация криминальной и охранной полиции была практически приостановлена с тем условием, что коррумпированный и ненадежный старший состав будут постепенно заменен новыми полицейскими. Однако эти представления были серьезно нарушены нашим поражением в случае полицейской академии, когда мы проиграли бой раньше, чем поняли, что этот весьма важный поединок вообще начался. Как раз в полицейской академии формируются профессиональные навыки, отношение к службе и этический облик будущих полицейских.

Несомненно, было бы полезнее не оглашать масштабную амнистию, избежать быстрого роста преступности и принять к сведению, что в обществе попросту существуют и будут существовать люди, место которых за решеткой, независимо от правящего режима в стране. В результате этого не появилась бы возможность к усилению непрямого (но сильного) влияния полиции на повседневную деятельность политических элит и на формирование их приоритетов. Чистку криминальной и порядковой полиции можно было бы при этом провести быстрее, избежав лихорадочной и истерической атмосферы.

В то же время иногда возникали действительно неразрешимые проблемы. Вспоминаю об отчаянии тех немногих «новых людей», которые осуществляли реформу паспортного отдела. После падения железного занавеса путешествия в свободный мир за одну ночь стали массовым явлением. При этом именно паспортные отделы были буквально загрязнены верными служителями коммунистического режима, и не было никакой возможности остановить



их деятельность. Это имело бы огромные политические последствия. Рецепт решения этой конкретной проблемы я не знаю до сих пор. Немедленный перевод делопроизводства на «гражданские» органы самоуправления скорее всего привел бы к хаосу, но и даже тут кадровая ситуация не была намного лучше. Полиция была, по крайней мере, более привыкшей к исполнению приказов, и относилась к начальству с уважением.

Семейные кланы

Следующим негативным явлением, с которым нам пришлось столкнуться при знакомстве с повседневной жизнью и работой министерства внутренних дел, был факт, что как министерство, так и полицейский состав кроме официальной иерархической структуры были также, хотя и неформально, но очень функционально организованы в семейные кланы. Примерно со второй половины 70-х годов в полицейский состав в связи со сменой поколений начали приходиться новые сотрудники. Даже согласно официальной статистике примерно половину из них составляли молодые мужчины из семей бывших сотрудников. После свадьбы их жены также обычно находили «работу в органах». В случае развода (в социалистической Чехословакии примерно треть пар разводилось) и новой женитьбы (обычно тоже с разведенной коллегой «из органов») начинала образовываться сеть семейных связей: бывшая жена и ее новый муж (тоже из органов), новая жена и ее родственники, не исключая бывшего мужа. Эти семейные кланы умели занять целый ряд неприметных, но с точки зрения доступа к информации очень ценных должностей.

Эти кланы сумели просчитать все шаги нового руководства министерства и часто с упреждением делали соответствующие умозаключения. Когда в сентябре 1991 года меня назначили управляющим архивного отдела, я наперед знал, с которыми людьми я расстанусь, а которых оставлю на службе. Однако меня ожидал сюрприз: увольнять было некого. Те, кто по моим суждениям должен были уйти, уже сами уволились. От «своего» клана они вовремя получили информацию о моих намерениях и ушли сами, чтоб не лишиться выходного пособия. Выявить эту сеть было очень сложно и возможно только от случая к случаю. У отдельных сотрудников еще можно было выявить родственные клановые связи, однако не существовало методологии, как провести обширное исследование в приемлемые сроки, чтоб впоследствии развалить клановую структуру. Клановые связи достигали не только самой службы безопасности, но и юстиции и адвокатуры или даже государственного аппарата в целом. «Родственники родственников» и «друзья друзей» смогли основательно усложнить реформаторские усилия. Честно говоря, они так поступают и сейчас.





Тайная политическая полиция

Трансформация тайной политической полиции в стандартную контрразведку удалась полностью. Этот факт трудно понять. В первой половине 1990 года мы оказались в исключительно благоприятной ситуации (в отличие от венгров и поляков). Советские войска Центральной Группы Войск покинули тогдашнюю Чехословакию в такой суматохе и настолько быстро, что их отход скорее напоминал отступление Красной армии летом 1941 года. Мы даже не должны были заботиться о мониторинге советских попыток по созданию агентурного тыла в нашей стране как о приоритетной задаче; вся полученная информация в этом направлении только подтверждала это. Советские секретные службы в господствующем тогда хаосе и распаде командных структур могли только агентурно прикрывать отход советских войск, на что-либо более масштабное им не хватало времени, средств, желаний и возможностей. Государственную безопасность можно было разогнать и начать строить службу из новых людей. Радикальная чистка, однако, по легко объяснимым причинам меньше всего коснулась только арабского отдела.

Проблемы, которые нам приходилось решать, были совершенно другого плана: как избежать притока новых энтузиастов, которых привлекал скорее таинственный ореол секретной службы, чем охота служить демократически избранной власти и избегать при этом попыток оказывать на нее политическое влияние. Это, между прочим, очень просто, но это также гарантированная дорога в ад. Из нашего опыта следует, что необходимо точно определить подчиненность контрразведки, за деятельность которой безусловно должен нести ответственность конкретный конституционный фактор, а не смутный коллектив, как, например, правительство в целом.

Кадровая политика

В ходе попыток трансформировать министерство внутренних дел у нас, к сожалению, не получилось ликвидировать «заместительскую» систему управления ведомствами и заменить ее моделью, обычно называемой президиальной. Функция заместителей была ликвидирована только в федеральном министерстве внутренних дел в последней фазе его существования. Министерство было разделено на три больших организационных отдела, во главе которых находились государственные чиновники, подчиненные министру. Сохранилась только функция первого заместителя, который, однако, был уставным заместителем: кроме замещения министра во время его отсутствия, заместитель был уполномочен управлять и федеральным полицейским отделом. Речь шла скорее о заместителе министерства, чем министра. После распада федерации в чешском министерстве внутренних дел была функция заместителя снова восстановлена,





только речь теперь шла о коалиционном заместителе. Из функции заместителя министра в результате этого получилась функция политическая, и какой угодно министр при оценке деятельности заместителей должен был учитывать также политические взгляды, т.е. принимать во внимание и сплоченность правительственной коалиции. Это была неудачная разработка.

Дальнейший опыт касается организационной разбивки главного отдела кадров. Нужно сказать, что отдел кадров является сердцем каждого бюрократического аппарата, и имеет ключевое значение особенно в период преобразований. Поэтому он должен подчиняться прямо министру, по крайней мере, с отделом кадров должна быть связана значительная рабочая нагрузка самого министра. Министр должен руководить этим отделом напрямую, так как кадровая политика и кадровый профиль ведомства являются одними из основных инструментов, с помощью которых можно вообще проводить преобразования.

Большое значение имело также незнание не только деятельности вверенного министерству внутренних дел административного делопроизводства, но и его реального значения и объема. Причина была простой. Реформаторы, прежде всего нацелились на федеральное Министерство внутренних дел, которое было только правительственным ведомством, в компетенции которого находилось только минимум административного делопроизводства (общегосударственный учет водительских прав, учет населения и паспортное делопроизводство). С совершенно иной ситуацией мы столкнулись после исчезновения федерации и после перехода к республиканскому Министерству внутренних дел. Важность деятельности Государственного управления увеличивалась еще оттого, что вследствие экономического поворота образно говоря «из денег получились снова деньги», что естественно вело к тому, что государственную политику перестала реализовывать преимущественно полиция, так как политика стала сферой деятельности Государственного управления. Министр внутренних дел просто потерял свое привилегированное положение и его заменил министр финансов. Часть людей этот факт не поняли до сих пор.

Чиновники, обязанностями которых было государственное управление, конечно, заявляли, что не были сотрудниками служб безопасности и поэтому не составляли часть какого-либо репрессивного аппарата. Часто это не являлось правдой – частью репрессивной системы было собственно Государственное управление в целом. Более того, коммунисты очень умело установили продолжительную и вошедшую в употребление традицию средневропейского отеческого государства. «Машину» государственного управления нельзя на время «выключить», используя полученное время для ее реформы и кадровых перестановок. Те, кто намеревается использовать ее для продвижения нового стиля власти как действительного управления общественным имуществом, что обо-





значает только продуманное и эффективное расходование средств, полученных с налогов, не могут обойтись без образованных и опытных бюрократов.

Трансформация унаследованного аппарата Государственного управления в коллектив квалифицированных, продуктивных, обязательных и не коррумпированных государственных служащих, оказалась одной из самых сложных задач, которая не была удовлетворительно решена до сих пор. Взглянув в прошлое, можно увидеть, что было ошибкой не принять закон о государственной службе уже в 1993 году. Хотя закон и защищает госслужащих, но, будучи написанным со знанием дел, может на основе продуманной системы квалификационных, а также этических и моральных условий стать средством непрерывной очистки госаппарата. Первые пять или семь лет вероятнее всего были бы трудными (в частности для отделов кадров), но по прошествии пятнадцати лет мы были бы намного дальше. Строительство современного Государственного аппарата есть задачей на десятилетия. В конечном итоге и в Немецкой федеративной республике, которая нам часто дается в качестве примера, такой госаппарат возник на переломе 60-х и 70-х годов, при этом скорее эволюционным (биологическим) путем, чем вследствие реформаторских шагов.

Необходимо также избегать суматошного и неосмысленного переноса полномочий на органы самоуправления. Речь идет о запросе, исключительно политически популярном и в принципе правильном. Однако если он будет осуществлен в спешке, это приведет только к возникновению старо-новых бюрократических корпусов на нижних уровнях, которые являются, учитывая прошлое их создателей, исключительно пластичными и легко формируемыми под местными влияниями. Прежде всего, под теми негативными, к которым можно отнести активный клиентизм или, попросту, родственные связи. Подобным способом возникла так называемая проблема региональной законности, т.е. ситуация, когда функционально соединенная группа влиятельных людей может полностью узурпировать фактическую власть в регионе и окончательно ею завладеть. Если такая ситуация возникнет, очень тяжело в допускаемых демократическим государством рамках, эту политическую, административную и властную «мафию» лишить влияния и привести под суд.

Некоторые люди до сих пор придерживаются мнения, что было бы лучше перенять правовую систему какого-либо развитого демократического государства и завести ее в собственной стране. При этом они часто апеллируют к примеру бывшей ГДР. Однако они забывают, что в действительности немецкий пример не является переносимым, так как здешняя ситуация была уникальной и следовательно неповторимой. Далее не берут во внимание тот факт, что этот шаг мог бы поставить под сомнение легитимность самого существования парламентской демократии. В этом случае хватило бы только небольшой группы





качественных переводчиков, и не было бы необходимости основывать законодательный аппарат, основная функция которого – принимать законы – была бы, таким образом, вообще поставлена под сомнение.

***Ян Фролик** учился в Карлове университете в Праге, в 1969 был арестован за «антигосударственную деятельность» и провел 2 года в тюрьме. В 1990 году начал работать в Федеральном министерстве внутренних дел как советник первого заместителя министра Яна Румла. В сентябре 1990 года назначен директором архива МВД. В 1992 году окончил Карлов университет по специальности история.*



Моя деятельность в министерстве внутренних дел

Ян Румл / Jan Ruml

Я поступил на работу в Министерство Внутренних дел слишком поздно для того, чтобы успеть, вместе со своими коллегами, предотвратить ликвидацию архивов Государственной безопасности (в первые недели после революции это ведомство осталось, к сожалению, без министра). Однако я поступил туда достаточно рано, чтобы испытать действие остатков тоталитарной структуры коммунистической репрессивной системы, в которой каждая уборщица имела какое-нибудь звание члена Корпуса национальной безопасности.

Вся система работы министерства базировалась на тезисе, что каждый гражданин представляет собой действительного или потенциального врага социалистического строя. Министерство имело неограниченную власть над каждым гражданином. Социализм охранялся вооруженными отрядами и широким репрессивным аппаратом, для которого были характерны строгая полувоенная иерархическая структура, анонимность офицеров и строгое утаивание всего, чем министерство занималось. Став заместителем министра внутренних дел, я постоянно получал бессмысленные рапорты, я должен был все утаивать и обедать в специальной столовой для офицеров вместе со «старорежимщиками». У меня был «военный кабинет» в подzemелье Летенского склона в Праге. Министерство Внутренних Дел имело в своем распоряжении бетонную крепость, служившую местом работы правительства, и использовало сотни других (во многих случаях церковных) зданий для секретных целей (слежка, вскрытие писем, подслушивание, хранение архивов). Это все надо было ликвидировать, приостановить работу и вернуть имущество первоначальным собственникам или перевести его в распоряжение муниципалитетов.

Самым опасным являлось соединение разных типов полномочий, характерное для тогдашнего аппарата безопасности. Министерство внутренних дел соединяло в себе полномочия получать оперативную информацию и одновременно расследовать преступления против республики, осуществлять прямые репрессии, устанавливать слежку и вести подслушивания «вражеских» лиц без какого-либо контроля, избивать и пытать их на допросах. Отдельные управления Государственной безопасности раскидывали широкие сети доносчиков, органи-



зовывали кампании дезинформации против конкретных лиц, принимали решения насчет того, кто получит или не получит загранпаспорт, кто поступит или не поступит в ВУЗ и какую работу получит. Одновременно МВД управляло воинскими частями, каковыми были войска МВД, подготовленные для борьбы с так называемым внутренним противником, войска пограничной службы, стрелявшие в тех, кто пытался незаконно перейти границу республики.

Для всей этой работы репрессивной системе требовался широкий и безошибочно действующий аппарат. Например, еще за несколько месяцев до ноября 1989-го года продолжал работать отдел по вскрытию писем из-за границы. Конверты отпаривали на столе длиной приблизительно в 20 метров, который поэтично называли «оперативное средство Озеро», вскрывали и контролировали их содержание. После революции это делали якобы затем, чтобы перехватывать возможные психотропные вещества. Узнав об этом, я сразу закрыл это ведомство и уволил его работников.

В эту среду я попал по просьбе президента Гавела, сначала как замминистра по делам безопасности и спецслужб. Место первоначального ужаса заняли деструктивные реакции. Большинство направлений деятельности надо было отменить, остальные узаконить и установить над ними политический и общественный контроль. В это время, правда, сотрудники тайной полиции были уже разоружены и уволены. Передо мной стояла нелегкая задача – очистить министерство от старорежимщиков, создать функционирующий полицейский корпус и положить начало новым специальным службам. Короче говоря – создать нормальный центральный орган общественной власти на основе демократических принципов правового государства. То есть надо было установить над этим органом парламентский и общественный контроль. Конституциональное разделение власти на законодателей, правительство с государственным управлением и судебную систему создало для этого основные предпосылки.

Сразу же стало очевидным, что существует проблема «квадратуры круга», почти неразрешимый парадокс. Дело было в том, чтобы соединить требования по профессионализму с требованиями принятия в органы безопасности новых, незапятнанных прошлым людей. Удовлетворить одновременно эти требования могли лишь марсиане. Я должен был взять на себя риск, создаваемый ситуацией, когда необразованные в области безопасности люди без опыта принимали решения о вопросах безопасности страны. При этом было необходимо защитить общественный порядок и граждан от преступности, что тогда обеспечивалось территориальными полицейскими органами, дополненными за счет солдат срочной службы.

Проверки кадров в полиции и спецслужбах осуществлялись при участии гражданской общественности. Они были широкими, однако в ряде случаев до-



вольно хаотичными, с ошибками и заблуждениями. Лишь закон об условиях назначения на посты в государственном управлении и в корпусах безопасности (закон о люстрации) представлял собой квалифицированный способ очищения, хотя и существовал ряд возможностей его обойти. Очевидно, что самые компрометированные люди должны были покинуть область безопасности сразу, без права на материальные выгоды. Новые люди на управляющих постах прошли ряд специальных стажировок за рубежом. Почти сразу же началось международное сотрудничество по решению проблем безопасности. В 1991-ом году наша страна стала государством-членом Интерпола.

Основы безопасности государства и его граждан нуждались, в первую очередь, в ясных правовых рамках, созданных Конституцией и законами. Конституция установила параметры защиты прав человека и основных свобод и принципы законности. Позже был также принят конституционный закон о безопасности государства, как основная правовая норма координирующего характера. После конституционных законов последовали новые законы об уголовном праве материальном и процессуальном, закон о полиции и службе в ней, закон о кризисном управлении (наводнения, аварии больших масштабов), закон о специальных службах и контроле над ними, ряд правовых норм в области гражданского и коммерческого права. Эти меры содействовало тому, что уголовные репрессии понимались как средство дополнительное (субсидиарное) и нормальная человеческая деятельность, не противоречащая законам, была «декриминализована».

Организационная структура системы безопасности исходила из того, что даже отдельные органы могли контролировать друг друга. Центральные службы полиции начали заниматься организованной преступностью, а территориальные, в первую очередь, вопросами публичного порядка и транспорта. Ведомство министерства внутренних дел было переведено на штатские начала. Сотрудниками полиции остались только те, кто нес прямую службу по обеспечению безопасности. Полиция работала под штатским управлением министерства, была создана новая экономическая база и новая система оплаты труда в полиции. Все, что не было связано с работой полиции, было переведено под штатское государственное управление, с реестрами которого органы безопасности могут ознакомиться лишь на основании закона.

После открытия государственной границы появились новые проблемы, главным образом, с организованной и финансовой преступностью. К этому надо было приспособить законы, которые сделали бы возможным лучше расследовать преступления терроризма, распространение оружия массового уничтожения, производства и распространения наркотиков, торговли людьми и другие преступные действия, совершаемые в пользу преступных группировок.



Трансформация, конечно, не обошлась без ошибок и заблуждений, именно в кадровом и организационном плане. К тому же резко возросла, прежде всего, мелкая преступность. В этой связи, кажется, было бы недостаточно утверждать, что это дань демократии. Граждане воспринимали проблемы с безопасностью как приоритет, чувство безопасности принадлежало к самым большим ценностям. Ошибочной была некоторая недооценка этих чувств, а иногда и недостаток храбрости для отстаивания собственных решений перед общественным мнением.

Трансформация органов безопасности происходила в рамках общей трансформации страны, когда менялась вся политическая и экономическая система, широко приватизировалось государственное имущество и возникала рыночная экономика. Одновременно возникло пространство для клиентизма, прораствания экономики в политику и, наоборот, для коррупции. Если учесть неуважение к законам, унаследованное со времен тоталитаризма, безнаказанность преступлений прошлого и новую экономическую деятельность бывшей коммунистической номенклатуры, неудивительно, что разочарованные от несбывшихся ожиданий граждане стали скептиками и перестали интересоваться общественными делами.

Трансформация обладала своей логикой и закономерностью. Ее можно было проводить лучшим образом, однако она внесла в жизнь нашего общества принципиальные изменения – изменения, несомненно, положительные. Область трансформации, касающаяся безопасности, содействовала не только установлению власти закона и защиты прав человека и его свобод, но также вступлению нашей страны в евро-атлантические структуры и Европейский Союз.

Ян Румл не смог по политическим причинам учиться в ВУЗе, он принимал участие во многих оппозиционных акциях. В ноябре 1989 участвовал в информационной кампании Гражданского форума. С января до августа 1990 выступал вместе с Мирославом Тылом и Мирославом Легким в качестве секретаря Хартии-77. В апреле 1990 был назначен заместителем главы МВД ЧСФР, в 1992–1996 годах занимал должность министра внутренних дел Чешской Республики. В ноябре 1998 был избран сенатором Сената Парламента Чешской Республики. С декабря 2000 до ноября 2004, когда истек срок его полномочий, являлся заместителем председателя Сената по иностранным делам.



Трансформация информационных служб

Петр Земан / Petr Zeman

125

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ СЛУЖБ

Рабочие инструменты информационных служб и служб безопасности разных стран, режимов и исторических периодов принципиально не отличаются друг от друга. Все они используют в качестве одного из основных источников информации тайных сотрудников. Все используют средства мониторинга, слежения и документирования, в той или иной степени развитые технически. Все руководствуются принципом утаивания, принципом собственной безопасности и структуризации необходимых знаний. Все наделены специальными полномочиями.

Однако существует диаметрально разная разница в целях этих служб. Разведывательные службы демократических государств служат охране безопасности страны и общества от внешней и внутренней угрозы. Аналогичные службы авторитарных и тоталитарных государств охраняют режим и правящую элиту, и преследуют возможные экспансионистские цели. Разведка и службы безопасности тоталитарных стран превращаются в тайную полицию, имеющую перед собой задачу контролировать население и преследовать оппозиционные лица и группы и людей, находящихся де-факто выше закона.

Сразу после поражения или свержения авторитарной или тоталитарной власти деструкция существующей тайной полиции становится для нового зарождающегося общества одной из первоочередных задач. Эта задача является составной частью успешного прохождения необходимых изменений. Для этого есть как минимум две причины: разрушая их власть, открытое общество гарантирует себя от возможности повернуть назад и вернуть старые порядки, и символическим способом наглядно демонстрирует собственным гражданам и иностранному сообществу разрыв с ними. Однако открытое общество принимает на себя риски, которые до данного времени были скрыты под толстым одеялом. Самый очевидный риск – это увеличение количества новых форм криминальности. После крушения тоталитарного режима перед новой политической элитой встает задача создания новых служб безопасности и разведки (далее мы будем для простоты использовать термин «секретные службы») или трансформации старых.



Существуют четыре основные сферы разведывательной деятельности, которые чаще всего относятся к четырем разным организациям. Наступательная военная разведывательная служба информации, наступательная иностранная информационная служба, так называемая гражданская разведка, оборонительная военная контрразведка и оборонительная информационная служба внутренней безопасности, так называемая гражданская контрразведка. Масштабы нарушений основных прав и свобод в разных подобных организациях при диктатуре разные. Они увеличиваются от первой к последней, как они приведены выше. Последняя, как правило, больше похожа на тайную полицию, чем на информационную службу. И при демократических режимах тайные службы остаются политизированными и соответствуют предъявляемым требованиям. Граждане боятся их.

В до-ноябрьской Чехословакии приведенные роли исполняли (в значительной мере сателлиты советских КГБ и ГРУ): Информационная служба Генерального штаба (ИСГШ), Первое управление Федерального Министерства внутренних дел (ФМВД), Третье управление Федерального министерства внутренних дел (ВКР – Военная контрразведка), Второе управление Федерального министерства внутренних дел (ГБ – Государственная безопасность). После революции 1989 года в Чехословакии и Чехии организации, взявшие на себя перечисленные обязанности, назывались соответственно: ИСГШ, с 1994 года Военная информационная служба (ВИС), Институт международных связей и информации (ИМСИ ФМВД), с 1994 года ИМСИ, Служба военной оборонительной информации (ВОИ), КЗКД ФМВД, с декабря 1990 ФИС ФМВД, с июля 1991 ФИСБ (FBIS), с 1993 года ИСБ (BIS) ЧР, с 1994 года ИСБ (BIS).

В своем кратком обзоре я обращаю внимание, прежде всего, на так называемые гражданские секретные службы (особенно на контрразведку). Я не буду упоминать военные секретные службы. Стоит только отметить, что чешская военная служба, действующая за границей, до сих пор не преодолела кризис самоопределения и не завершила процесс собственной трансформации.

Политической силой, взявшей в свои руки власть в конце 1989 в течение первой половины 1990 года (до первых выборов), были разнообразные движения, которые возникли прямо во время самого переворота, а не заранее. Руководящие роли в них занимали диссиденты, особенно участники Хартии-77, ДОП и других оппозиционных группировок. Однако их не было достаточно для того, чтобы решить все возникшие проблемы. К части из них они вообще не были готовы, что ярко проявилось в смущенном подходе к трансформации силовых структур государства. Существующие и вновь возникающие политические партии играли в ту пору роль второй скрипки.





Проверочные комиссии

Второе управление (Государственная безопасность) была ликвидирована по приказу федерального министра внутренних дел спустя два месяца после революции. В этот момент его члены стали проверяться так называемыми гражданскими комиссиями и проверочными комиссиями. В гражданских комиссиях – типичном институте революционного периода – заседали представители Гражданского форума и других партий. Проверочные комиссии были исполнительным инструментом гражданских комиссий, важную роль в них играли бывшие члены Управления.

Такое устройство было спецификой Чехословакии, насколько я знаю, аналогов в других пост-коммунистических странах не было. Оно было обусловлено специфическими историческими условиями, в первую очередь, советским вторжением в 1968 году, которое прервало смелый для своего времени демократизационный импульс внутри коммунистической империи. Поэтому в период так называемой нормализации (т.е. рестаилизации), особенно в период с 1968 до 1972 был уволен со службы ряд служащих армии, полиции и государственной безопасности. Часть из них потом подверглась преследованиям. Естественно, это были самые правые, демократично настроенные, самостоятельно мыслящие сотрудники, в основном те, кто в 1968 году собирались провести реформирование силовых структур государства. Спустя 21 год эти уволенные сотрудники секретных служб были реабилитированы, и некоторым из них (в сфере государственной безопасности и «невоенной» сфере их было около ста) была дана возможность вновь приступить к активной службе.

Таким образом, секретные службы чехословацкого коммунистического режима претерпели после 1968 года значительный персональный дисконтиум и нормализационное идеологическое укрепление, которые сделали практически невозможным постепенное развитие в направлении «национального коммунизма», существовавшего, например, в венгерских и польских секретных службах аналогичного периода. Венгерское и польское общественное развитие (через трагическое интермеццо с исключительным положением и подавлением Солидарности) было направлено в сторону постепенной либерализации, к значительной культурной и частичной политической свободе. Поэтому неудивительно, что после смены режима «той» общественности было достаточно уволить из секретных служб только тех сотрудников государственной безопасности, которые занимались так называемым «внутренним противником».

Целью проверок было разделение сотрудников государственной безопасности на три группы. Люди, которые имеют право работать в новых секретных службах; люди, причисленные к полиции; и те, кто должен окончательно уйти в отставку. Так как гражданские и проверочные комиссии действовали «сами по





себе», децентрализовано, автономно, без соответствующего руководства и методологической подготовки, результаты их работы были необычайно разнородными и в отдельных случаях очень ненадежными. Однако в то время это был единственный реализуемый и необходимый шаг. И, возможно, без бывших сотрудников тайных служб, участие которых столько критиковалось, его вообще нельзя бы было осуществить. Кто из новичков имел представление о нюансах люстрации, кадровых документов, сленга и всего образа мыслей и внутреннего мира структур безопасности?

Контрразведка

К моменту ликвидации Государственной безопасности и организации проверок возник первый «преемник ГБ» – контрразведка (подразделение министерства внутренних дел), названная Институтом охраны Конституции и демократии (ИОКД). Его первым директором стал бывший сотрудник секретных служб Зданек Форманек. Из-за волнений в министерстве внутренних дел он продержался на своем посту только два месяца. Затем примерно три месяца Институтом руководил новый заместитель министра внутренних дел бывший диссидент Ян Румл. После первых выборов в июне 1990 года кресло директора перешло к Иржи Мюллеру, студенческому лидеру 60-х годов. В это время многочисленных членов гражданских и проверочных комиссий приглашали вступать в создающееся секретные службы. Таким образом была создана ключевая проблема последующего периода: проверяющие выбирали своих будущих подчиненных.

В течение 1990 и 1991 годов кадровый состав ИОКД был очень разнородным. Первыми были проверены «бывшие», т.е. сотрудники ГБ, прошедшие проверки. Это были сотрудники подразделений, направленных «против внешнего врага» и «охраны экономики», и затем тыловых подразделений обеспечения и технически-обслуживающих. (За исключением тех, кто при прошлом режиме работал против так называемого внутреннего противника). В течение первой стадии речь шла о сотнях человек. В последующие годы, после следующих реконструкций службы и чисток, только о десятках человек. Практически всегда они не занимали руководящих постов. Это были люди, владевшие ремесленной стороной, они хотели работать в новых условиях и относились весьма лояльно к новым начальникам. В течение последующих двух лет большинство из них ушло на пенсию. Проблема была в том, что роль секретных служб они воспринимали через призму 60-х годов, не понимая, что мир безвозвратно изменился. Часто сотрудничество с ними помогало начинающим разведчикам познакомиться с профессиональной школой. Из «гражданских» служб пришли «новые люди». Первыми были диссиденты и оппозиционеры (заяввшие руководящие места), затем их знакомые и друзья. Приемные испытания были вначале очень «революционными», неформальными, без



каких-либо проверок трудоспособности. Поэтому в числе сотрудников контрразведки на некоторое время оказались люди, не имевшие ни малейших предпосылок к государственной службе. Всю эту группу можно охарактеризовать как очень недисциплинированную компанию. Собственно, вопрос о том «зачем нужны секретные службы и как они должны работать» не был предложен, сформулирован или обсужден. Иногда говорили о непонятном понятии «круговой обороны». В основном предполагалось, что развитие всего сектора безопасности, включая секретные службы, пойдет в Чехословакии путем постепенного эволюционного развития. Должны были произойти кадровые перестановки, без ликвидации изначальной контрразведки и разведки. Так же поступали наши соседи – посткоммунисты. Споры поднимались только вокруг степени и скорости кадровых замен.

Все знали, что секретная служба демократического государства должны обладать мандатом, данным законом. Но никто – и это относится ко всем трем названным выше группам – не представлял, к каким переменам в отношениях гражданина и государственной власти пришли современные либеральные демократические режимы за последние двадцать лет. Никто не думал, что секретность должна иметь свои границы, что необходимы более прозрачные отношения с государственными органами, что секретные службы демократических стран предоставляют ежегодные отчеты, что они должны быть в контакте со СМИ, и что их контролирует парламент. Нужно подчеркнуть, что принципы «подсчитываемости» (*accountability*) секретных служб и в Западной Европе начали применяться именно тогда, в начале 90-х годов. Поэтому неудивительно, что нам они стали полностью очевидны лишь позднее.

Следующим общепринятым концептом было отделение контрразведки как «информационной власти» от министерства внутренних дел и полиции как «власти регуляционной и репрессивной». Это означало однозначный выбор в пользу секретной службы внутреннего действия без каких-либо полицейских и юридических полномочий, по английскому и немецкому примеру. (Поляки сделали другой выбор. Их секретная служба контрразведки до сих пор обладает полномочиями вести расследования). Жаркие политические споры в парламенте и СМИ разгорелись на тему того, когда и как отделить контрразведку от министерства внутренних дел. В то время часть сотрудников контрразведки с недоверием следила за поведением части руководства министерства внутренних дел (и наоборот). Также велись дискуссии о том, должна ли секретная служба быть подчинена только парламенту.

Новые и старые

На удивление, отношения новичков и бывших сотрудников приобрел характер симбиоза. Если говорить коротко – командовали новые, проповедовали концепции реактивированные. Но конкретный способ работы определяли бывшие.



Однако симбиоз это взаимовыгодный паразитизм. Новички были дилетантами с добрыми намерениями. Те из них, кто имел собственный опыт в качестве объекта интересов секретных служб прошлого режима, были определенной субъективной страховкой (но ни абсолютной гарантией – свобода власти очень притягательна) против того, что новая секретная служба не прибегнет к странной практике своей предшественницы. Кроме внутренних пререканий и самообороны, нужно было делать определенную работу, которую не могли в достаточной мере исполнять новички. Несколько кратких заграничных стажировок не сильно повысили их профессиональные способности. За выполнение работы бывшие получали от новичков гарантированную охрану. Коллегиальные отношения переросли во взаимные обязательства, а иногда и в человеческую дружбу.

Отношение к людям, решившим вступить в ряды новых секретных служб, значительно менялось в течение двух лет. В апреле 1990 года смелостью вышеупомянутых людей восхищались. Они как будто решились войти в клетку со львами. Некоторое время они были полезным примером для демонстрации настоящих и воображаемых пороков. Затем их воспринимали как достойных жалости членов группы каких-нибудь увальней или как подозрительных шпионов. Такие выводы можно сделать, изучив материалы в СМИ, посвященные основным промахам служб безопасности. Не слишком широко известно, что тот период был для контрразведки, одновременно, очень творческим. У дилетантизма были и свои выгоды, например, в свежем взгляде на мир и рабочем энтузиазме.

Разогнавшись, новички внести свой вклад в обнаружение следов в деле террористического покушения на Локерби. Они вовремя заметили появление первых признаков новых форм экономических преступлений, о чем, однако, никто из клиентов службы не хотел в то время слышать. Они успешно начали наблюдение за экстремистскими субкультурами, сотрудничали с полицией при расследовании организованного преступления типа мафии. Ряд подобных действий в некоторой степени дублировал поисковую оперативную деятельность полиции, которая вначале не обращала особого внимания на новые сферы работы.

Исключительный страх поначалу вызывал предполагаемый риск подрывной деятельности уволенных членов ГБ. Контрразведка следила за этим, и через некоторое время риск был назван незначительным. Бывшие сотрудники Государственной безопасности хорошо чувствовали себя в сфере предпринимательства и не давали поводов для беспокойства. Необходимо добавить, что новых сотрудников было недостаточно, прилив новых качественных сил в контрразведку был достаточно слаб. Еще одно замечание – для того периода брожения характерным стал один феномен – многочисленные посещения и заявления параноиков и разнообразных конспирологов. Сколько бункеров, кладов и заговоров следовало, по их словам, обнаружить! Однако это было полезной школой критического мышления.





В клуб

Заслуживает внимания отношение традиционных информационных служб евро-атлантических либеральных демократических стран к зарождающимся секретным службам пост-коммунистических государств Центральной Европы. К нам присмотрелись и затем «очень быстро приняли в клуб». Начались активные взаимные контакты, наши сотрудники ездили на стажировки. Заслугой стало представление «новых людей» под патронатом гавелского Града.

Ни одна международная норма, ни в рамках НАТО, ни в рамках ЕС, не регулирует вопрос о том, «как организовать секретные службы». Существуют только дипломатические рекомендации *best practices*: гражданское руководство и демократический контроль вооруженных сил и сектора безопасности, не принадлежность определенной партии, требование регулирования положения и мандата секретных служб в рамках закона, независимый парламентский или аналогичных внешний контроль. Гораздо более поздние документы (2002) женековского Центра демократического контроля вооруженных сил подчеркивают, что лучше всего институционально разделить сферы разведывательных служб и служб безопасности. Каждая из них работает в своем юридическом поле, поэтому их не стоит соединять в одну организацию. Такая модель и была выбрана в Чехословакии, впрочем, непреднамеренно.

Западные партнеры не имели ничего против положения, когда определенная часть сотрудников секретных служб работала и при предыдущем режиме. Говоря об отношениях с западными службами, не надо забывать о «их и наших национальных интересах».

Разделение Чехословакии

После падения коммунизма в Центральной Европе, и особенно после распада Советского Союза, господствующим чувством была эйфория и иллюзия жизни «без служб безопасности». В чешской среде («мы маленькие и слабые») этот дух эпохи был очень силен. Сообщество информационных служб либеральных демократических стран евро-атлантического блока после завершения холодной войны находилось в постоянном кризисе собственной идентичности (уменьшение количества сотрудников и бюджетов). «Кто, собственно, противник, и что нам угрожает» – этот вопрос был проблемой даже для американцев. Что же говорить про чехов и словаков.

Центральной политической темой в Чехословакии в течение двух первых послереволюционных лет было решение вопроса о правовом устройстве федеративной республики. Надо было разобраться с вызовом эмансипированной Словакии, направленным на конституционный пат и выбрать модель экономической трансформации. Результаты выборов летом 1992 года предопределили





решение обеих центральных проблем. Был избран путь экономической трансформации, а ЧСФР была разделена на два государства.

Энергии на решение вопроса безопасности уже не осталось. Новые руководящие элиты не знали, что собой представляют секретные службы, не замечали их, не были способны ставить перед ними задачи и контролировать выполнение. Такое отсутствие интереса, непонимание и невнимание, а также общая нервная атмосфера того времени вновь демонизовала чешские секретные службы в глазах общественности. Их работа и последующее профессиональное развитие были серьезно затруднены. Чешские службы получали большую поддержку от иностранных партнеров, чем от чешских конституционных деятелей. Службы пытались выстроить вокруг самих себя круговую оборону, но можно сказать, что у них было слишком много времени на занятия собой, вместо того, чтобы работать над задачами, ради которых они и существуют.

Контрразведка переживала болезненные столкновения с внешним миром и внутренние разногласия. Летом 1991 года возникла Федеральная информационная служба безопасности (ФИСБ), формально не зависящая от министерства внутренних дел. Ее директора сменяли друг друга на посту. Она имела региональные организации в местах пребывания бывших краев, но в целом она была больше похожа на конфедерацию более или менее сотрудничающих субъектов и импровизированную драму. Самые большие трудности возникали при менеджерских попытках охватить всю эту конструкцию. После возникновения Чешской Республики гражданская контрразведка была переименована в Информационную службу безопасности ЧР (ИСБ ЧР), с 1994 года уже без дополнения. Интересным был кадровый состав словацких организаций, они были гораздо больше «политически – партийно» окрашены, чем чешские.

Бумеранг

В течение 1993–1994 годов в Чешской Республике были реализованы значительные трансформационные шаги всего общества. Возникли новые формы собственности, создавались политические партии. Чехи считали себя лучшими учениками Европы. В информационной сфере господствовал новый взгляд на применявшуюся до сих пор концепцию преемственных перемен. Были использованы самые простые реакции на падение диктатуры советского типа, волны «правового чувства жизни», связанного с активным антикоммунизмом. Одновременно начал проявляться отход от послереволюционной эйфории, и посылались дискуссии о примирении с прошлым. На свет вытащили Государственную безопасность в роли демона и виновника всех бед. Новые секретные службы были также названы виноватыми, потому что «как же они могут хорошо работать, если среди них до сих пор есть члены ГБ»?



Таким образом, вновь возник вопрос о том, правильным ли был выбор метода преемственных изменений. Не было бы лучше избрать обсуждаемое «нулевое решение» – создать абсолютно новую службу на пустом месте, уволив всех бывших сотрудников? Аргументом против нулевого варианта было предостережение, что информационный сотрудник становится хорошим профессионалом только после 7–10 лет службы, и в течение этого периода служба будет слабой и не способной обеспечить безопасность страны. Это был сильный аргумент. Защита принятого решения требовало большой смелости. Руководители служб искали приемлемые компромиссы, которые часто противоречили их исходным идеологическим взглядам.

Поначалу использованное решение, избранное осознанно и планомерно, предопределяет последующее развитие и делает невозможным возвращение на исходные позиции. Поэтому чешские секретные службы продолжали проводить «преемственные изменения», ускоряемые иногда реорганизациями, или замедляемые рабочими требованиями и привычкой. По моим наблюдениям, лучше всего профессионально развивались те подразделения секретных служб, где на старте было много новичков, но с ними работали и некоторые «бывшие». Менее успешными были подразделения, где работало слишком много бывших, или те, где их не было вовсе. Мои наблюдения «малого масштаба» согласуются с заключениями специализированных транзитологических исследований. Они свидетельствуют, что более стабильное развитие происходит в стране, в которой при трансформации от диктатуры к демократии часть старых элит переходит в новый режим. Такая точка зрения распространена в основном в академическом дискурсе. Никому не хочется выходить с ней на общественные политические дебаты или обсуждения в СМИ.

Еще одно важное замечание. У секретных служб есть своя собственная миссия и цель. Исключая короткий промежуток времени непосредственно после перехода власти к новой системе (когда следует обеспечить охрану архивов и имущества) они не должны исполнять обязанности де-коммунистических институтов. Если политическая воля и атмосфера в обществе требуют, чтобы службы безопасности занялись документационным и, возможно, уголовным преследованием предыдущего режима, эту задачу должны взять на себя другие заново созданные организации. Однако интересы этих организаций и секретных служб будут сталкиваться, но они легитимны у обеих сторон. Избежать таких столкновений нелегко.

Федеральный министр внутренних дел планировал в 1990 или 1991 году либо полностью уничтожить разведку, либо, как минимум, ее изменить – в рамках джентльменских соглашений с границей – для доброкачественной оценки иностранной печати. Однако вначале было необходимо ликвидировать

иностранные десанты коммунистической разведки, включая так называемых нелегалов. Это нетривиальная задача. В подразделения ГБ в провинциальных городах можно послать автоматчиков, помещения опечатать, а сотрудников скопом послать на принудительные работы. Но в иностранной метрополии это невозможно. Демонтаж коммунистической разведки осуществляли люди, знакомые с ее методами, не изменившимися с конца 60-х годов, то есть реактивированные сотрудники ГБ. В последующий период некоторые из них, к сожалению, тормозили дальнейшее развитие.

Первая половина 90-х годов была для гражданской разведки периодом колебаний и самообороны. Чешская разведка (в отличие от Польши, Венгрии, Словакии) была вытеснена из сферы влияния своего естественного партнера и заказчика, то есть Министерства иностранных дел и дипломатических служб. Осмелюсь сказать, что демонстративное вытеснение информационных сотрудников из дипломатической службы принесло работникам министерства иностранных дел чувство собственного очищения. Правда, оно было ошибочным. Только в 1997–2000 годах взаимные контакты вошли в прежнее русло. Работа гражданской разведывательной службы, безусловно, должна исходить из принятой концепции внешней политики, она не имеет право компрометировать дипломатов. Но она может им существенно помочь, так как обладает своими специфическими инструментами получения необходимой информации.

Венгрия и Польша

В течение 1990–2004 годов в руководстве чешской гражданской контрразведки сменилось всего девять директоров, в гражданской разведке – шесть. Исключая двух человек, ни один из них не был бывшим коммунистом, наоборот, среди них четыре узника бывшего режима и пять подписантов Хартии-77. Высшие руководящие должности контрразведки и разведки в разное время занимали еще около двадцати подписантов Хартии-77. Это ничего не говорит о менеджерских способностях этих руководителей, но дает точное представление о правых и левых правительствах Чехословакии и Чехии.

Другой была ситуация в Венгрии. Когда осенью 1998 года начало свою работу правое правительство Орбана, оно поставило во главу разведки и контрразведки офицеров бывшей коммунистической разведки. В Польше было сложнее. С 1990 до 2002 года роль гражданской секретной службы играл Институт охраны государства, соединяющий разведывательную и контрразведывательную функции. С 2002 года эти задачи выполняют две независимые службы. Директорами Института в 1990–2002 годах были бывшие активисты Солидарности, за исключением одного старого сотрудника при левом правительстве.

В Польше всегда была сильная и качественная информационная служба. Такое положение не изменилось и после 1989 года. Люстрации в секретных службах хоть и были проведены, но не привели к полной ликвидации исходных агентурных сетей. Оставшиеся в службах офицеры декларировали, в своем большинстве, лояльность к новому режиму и президенту. Было известно, что президент Валенса испытывал слабость к Институту и часто пользовался его услугами. Руководителями разведки в рамках Института до 2004 года были только старые кадры, и при правом, и при левом правительстве.

Политические партии и движения, находившиеся в правой части политической сцены, никогда не принимали существования так называемых лояльных офицеров, работавших до 1989 года в польской тайной полиции. Фактом было то, что у правых не было объединенного и сильного представительства в парламенте, ни один мандат ничего не менял в данном положении. Однако это можно было изменить при помощи объединения группировок вокруг Солидарности в коалицию AWS в 1998 году. В AWS шла дискуссия о так называемом «нулевом варианте» в секретных службах, заключавшемся в предложении распустить секретные службы, а затем создать их заново. Но такой вариант не был принят. Некоторые случаи в течение 90-х годов продемонстрировали политическую ангажированность разных составов руководства Института отдельными персонажами внутривнутриполитической борьбы в Польше. Политизация секретных служб до сих пор не является в Польше делом минувшим.

Словакия

Случай Словакии тоже специфичен. В 1995–1998 годах словацкие комбинированные секретные службы (разведка и контрразведка) СИС возглавили темные личности, которые по-своему способствовали усилению международной изоляции Словакии. Словацкая секретная служба в период с 1993 по 2004 год пережила (в отличие от Чехии) несколько кадровых дисконтинуумов. В 1993 она «отреклась» от бывших сотрудников ФИСБ. Многие люди были отправлены в отставку, и наоборот, многих сотрудников ГБ приняли на работу. В 1998 году, после прихода к власти демократического правительства было необходимо избавиться от этих старых приобретений.

Именно поэтому в 2003 году новый директор решил после перерыва вдруг принять «нулевое решение» и распрощаться с оставшимися офицерами из эпохи ГБ, даже если они были лояльны режиму. Такое развитие событий не только означало профессиональное созревание службы, но и послужило одной из причин возникновения словацкого феномена так называемых «параллельных служб». Уволенные офицеры иногда собирают информацию для партикулярных негосударственных субъектов. По сравнению с вышеупомянутыми соседними



странами и вопреки мнению некоторых журналистов, интеграция чешских секретных служб во внутривнутриполитический мир была ничтожна.

Так называемое нулевое решение не приняла с самого начала ни одна из упомянутых стран, все выбрали постепенные изменения. В Чехии гражданские секретные службы и ВОИ через несколько лет выработали решение «близкое к нулевому». В Словакии – после вышеупомянутых перипетий – было, наконец, принято нулевое решение с достаточно неожиданной реализацией. Дальше от нулевого решения находятся Польша и особенно Венгрия. В Эстонии и менее успешно в Литве были созданы новые секретные службы, с молодыми сотрудниками.

Что бы случилось, если бы...

Этот вопрос был предметом многочисленных исторических очерков. Иногда размышляю о том, что бы можно было сделать, чтобы трансформация чехословацких и чешских секретных служб проходила менее проблематично, без стольких ошибок и с более значительными результатами. Если бы у меня была возможность сесть в машину времени и оказаться в 1990 году, я бы сказал самому себе и моим друзьям: трансформация секретных служб – дорогое и долгое дело, которое не возможно сделать без болезненных ошибок. В демократических государствах несколько конкретных человек должны заранее ответственно подготовиться к тому, чтобы перенять руководство и координацию секретных служб. Будущим руководителем тайной службы не должен быть человек, занимающий четкую идеологическую позицию на полюсах политического спектра. Это не должен быть эмигрант, предприниматель или профессиональный военный. Может быть, разыскивается евангелический священник?

Необходимо изучать иностранные системы, внимательно вникая во все возможные контексты. Каждое решение в другой стране вытекает из конкретных местных исторических условий. Практически ни одно из них не возникло вследствие рациональных рассуждений. Одним коротким знакомством не обойтись, черт прячется в деталях. Для принятия собственного решения можно использовать комбинацию примеров других стран. Старая тайная полиция должна быть ликвидирована как можно скорее, после прихода к власти нового режима. Однако нецелесообразно загонять ее бывших сотрудников в безвыходную социальную ситуацию. Архив старой тайной полиции необходимо тщательно охранять. Нужно различать конкретные формации старых секретных служб – некоторые из них занимались тем, чем будут заниматься завтра новые службы.

Очевидно самый лучший выбор после падения неадекватных режимов – это создание новых служб в чистом поле (с чистого листа, на пустом месте). В течение самого первого периода сложно обойтись без услуг бывших ра-





ботников служб рухнувшего режима. Таким сотрудникам можно, например, пообещать защиту на 5 лет, в течение которых им будет найдена замена, а они сами получат щедрое вознаграждение. Это обещание, безусловно, нужно гарантировать и исполнить. Как можно быстрее нужно завязывать контакты с новой политической элитой, нужно ее обучать. Секретные службы должны как можно быстрее получить от новых законодателей задания и определения границ своей работы. После вводного периода разрушения старых служб и быстрого создания новых (эта стадия не должна продолжаться больше года или двух) следует найти путь для общения с общественностью и СМИ. Секретная служба оберегает свою страну от актуальных угроз, однако не существует организации для примирения с национальным прошлым. Нужно интенсивно, но рассудительно набирать новых молодых людей и обучать их. Руководители секретных служб, занявшие посты непосредственно после переворота, должны помнить о том, что покинуть их нужно вовремя. Постепенно, если возможно в период выборов, их должны сменить новые профессионалы, пришедшие изнутри самих служб.

***Петр Земан** закончил факультет естественных наук. В конце шестидесятих годов принимал активное участие в студенческом движении. В семидесятих и восьмидесятих годах не имел права работать по специальности и зарабатывал на жизнь физическим и техническим трудом. В 1977 году он подписал Хартию-77. В 1990 году был членом гражданских комиссий. С 1990 до 1998 года работал в контрразведке, с 1998 до 2001 был директором гражданской разведки.*



Чешские СМИ в период трансформации

Томаш Клваня / *Tomáš Klvaňa*

139

ЧЕШСКИЕ СМИ В ПЕРИОД ТРАНСФОРМАЦИИ

Развитие ситуации в чешских СМИ начиная с конца 1989 года отражает развитие страны в целом. В то время как для первой и, в значительной степени, также второй половины девяностых годов было характерно формирование новых профессиональных принципов журналистики, конец девяностых и начало нового века характеризуются пришествием инфо – развлечения, то есть проникновения более «мягких», развлекательных форм в ранее серьезные средства информации. В результате чешские СМИ совместными усилиями создали условия для расширения «коммунистической безвкусицы» посредством пост-коммунистических поп развлечений. Они усиливают своеобразный тип ностальгии по режиму 1948–89 годов и становятся менее подходящими для развития чешской демократии и гражданского общества.

1990 год знаменует принципиальный перелом чешской журналистики. После пятидесяти лет несвободы чешские средства массовой информации дождались независимости. Традиция свободной журналистики в Чехословакии была насильственным образом прервана в 1938–39 годах (она была только частично возобновлена в 1945–48 годах). Период первой Чехословацкой Республики (1918–38) с точки зрения состояния журналистики значительно отличался от ситуации, в которой находятся сейчас современные СМИ в свободном обществе. Поэтому в 1990 году чешские СМИ не имели отправной точки для своей деятельности. Современной традиции независимых средств массовой информации не существовало, так же, как не существовало и поколения журналистов, у которых молодежь могла бы научиться основам профессии. Поэтому в первой половине девяностых годов руководящие посты основных СМИ получили очень молодые неопытные люди.

Профессиональные навыки искали за границей, особенно в англосаксонской журналистской традиции. Такой поиск был, в значительной степени, похож на передвижение по зыбучим пескам. Под давлением возникающего кабельного телевидения с круглосуточным новостным вещанием, и позднее под давлением СМИ в Интернете стиль работы и профессиональные принципы журналистов на Западе существенно менялись. Происходило и продолжается до сих пор раз-

мывание границы между репортерской и аналитической журналистикой. Сама концепция объективности стала предметом критики, направленной на теоретиков и практиков журналистики. Меняется манера письма в ежедневных изданиях, увеличивается количество тем, особенно из области популярной культуры, которые раньше были бы помещены в воскресные приложения, но сейчас в порядке вещей появляющихся на первых полосах газет. Можно констатировать, что журналистика стала более индивидуальной, красочной, менее серьезной и более аналитической. В девяностых годах в чешской журналистике проявилось и некоторое смятение в оценках.

Рынок СМИ стал одной из первых полностью либерализованных сфер. Конституция гарантирует свободу слова, поэтому большинство законов, которыми политическая элита могла бы злоупотребить для ограничения свободы печати, были отменены. В мае 1990 года был ликвидирован Федеральный институт печати и информации, исполнявший функции цензуры. В начале девяностых возникло множество наименований газет и журналов. Однако большинство из них не пережили период консолидации во второй половине девяностых. Появились десятки частных радиостанций. Определяющее значение для рынка СМИ имело начало вещания первого коммерческого телевидения в Центральной и Восточной Европе в начале 1994 года.

Пятнадцать лет спустя

Спустя пятнадцать лет после бархатной революции рынок СМИ стабилизировался. Наибольшими тиражами издаются журналы для женщин и телевизионные журналы. Самым продаваемым ежедневником стала желтая газета *Блеск* со средним тиражом почти пол миллиона проданных экземпляров в день. В отличие от политизированных таблоидов в Западной Европе и Соединенных Штатах, *Блеск* не занимается исследовательской политической работой и является, по сути дела, популяризатором звезд телевидения и кино.

В Чешской Республике издаются четыре ежедневные газеты, доступные по всей стране. Самый большой тираж, более трехсот тысяч экземпляров ежедневно, у *Млада Фронта Днес*. Так же как другой ежедневник *Лидове Новины* с гораздо меньшим тиражом (70–80 экземпляров) она является собственностью регионального немецкого издателя. Ежедневник *Право* (средний тираж чуть менее 200 тысяч экземпляров), возникший как результат трансформации бывшего ежедневника коммунистической партии *Красное право*, является единственным изданием, собственником которого является чешская компания (которую, однако, контролирует другое немецкое общество). *Экономическая газета* с тиражом 70–80 тысяч экземпляров издается обществом, в которое входит немецкая группа *Handelsblatt* и американская *Dow Jones*. Немецкое общество *Vltava-Labe*

Press издает сеть региональных газет, общий тираж которых составляет более полумиллиона экземпляров. Фактически речь идет о региональной монополии.

До 1989 года телевидение и радио принадлежали к прямым инструментам, с помощью которых режим манипулировал населением. Новое демократическое правительство понимало насколько важно пресечь возможность злоупотребления телевидением и радио для достижения политических целей и провести в этой области либерализацию. Однако из-за всевозможных споров закон о теле- и радиовещании и законы о чешском телевидении и чешском радио были приняты только в октябре 1991 года. Государственное телевидение и радио превратились в независимые общественно-правовые субъекты. Они стали получать концессионерские сборы, что позволило им стать финансово независимыми. Также было определено, какие частоты получит общественный сектор, а какие коммерческий. Также закон учредил Совет по теле- и радиовещанию, который должен контролировать данную область и осуществлять государственное управление. Члены Совета назначаются парламентом, от этого страдает политическая независимость, особенно это касается телевидения.

Таким образом, в Чешской Республике помимо десятка частных радиостанций вещает общественной *Чешское радио* с четырьмя каналами. Одной из самых слушаемых радиостанций является первый канал общественного радио и две коммерческие радиостанции. Телевещание имеет также двойственный характер: два общественных и два коммерческих канала. Теле- и радиовещание регулируется советом, члены которого избираются нижней палатой парламента на основании выдвижения значительных общественных организаций. Подобные советы регулируют также руководство Чешского телевидения, Чешское радио и Чешского агентства по печати.

Независимость против политического и экономического манипулирования

Чешские СМИ являются номинально независимыми с 1990 года. Была ликвидирована цензура, в 1994 году Конституционный суд отменил закон о возможности уголовного преследования журналистов за оскорбление политиков, в 1997 году президент Вацлав Гавел отменил преследование журналистов за оскорбление президента. Однако политики до сих пор не отказались от возможности манипулировать СМИ и угрожать неудобным журналистам. На нескольких журналистов были поданы гражданские и уголовные иски, некоторым просто угрожали в связи с их профессиональной деятельностью. В 2000 году два репортера *Младой Фронты* преследовались за то, что после опубликования компромата, созданного советником председателя правительства на его политическую конкурентку, они отказались открыть суду имя своего информатора. Президент

Гавел приостановил уголовное преследование. Другой репортер подвергся уголовному преследованию за то, что опубликовал информацию о мошенничестве, которое реализовал директор контрразведки.

В 2001 году премьер заявил, что работу журналиста, занимающегося энергетической политикой, оплачивают Чешские энергетические заводы. Журналист подал на премьера в суд, и хотя суд доказал, что информация не соответствовала истине, журналист проиграл и должен был оплатить судебные издержки. В том же году создатели сатирического комикса проиграли дело в суде и должны были извиниться перед министром чешского правительства за то, что, по его мнению, они изобразили его в неприглядной форме. Самый вопиющий случай угроз журналистам произошел в 2002 году, когда высокий чин Министерства иностранных дел попал в тюрьму за подготовку убийства журналистки, писавшей о его коррумпированности. В следующем году вина чиновника была доказана, и он был осужден на восемь лет тюремного заключения.

Политики оказывают давление особенно на электронные и общественные СМИ посредством избранных парламентом советов, которые должны контролировать деятельность этих СМИ. Зимой 2001–2002 года все сотрудники *Чешского телевидения* начали забастовку в знак протеста против политического манипулирования журналистами. В Праге прошли десятитысячные демонстрации в поддержку журналистов. С тех пор политическое давление, очевидно, уменьшилось, однако экономическое давление продолжается. В январе 2004 года директор *Чешского телевидения* извинился перед лотерейным обществом «Сазка», одним из главных рекламодателей, за критику в одной из передач. Это произошло, несмотря на то, что Сазка не выиграла в суде иск против Чешского телевидения.

До 2003 года вещала частная телекомпания *Нова*, затем ее основатель был уволен с поста директора, очевидно, по желанию избранных политических партий. Совет по теле- и радиовещанию широко критиковали за представление узких интересов основных политических партий и коммерческого телевидения *Нова* в ущерб общественным интересам. Чешское государство проиграло международный процесс с бывшим американским инвестором телекомпании *Нова*, причиной которого стала его неспособность защитить данные инвестиции. Государство было вынуждено выплатить более 30 миллионов долларов. После этого случая парламент распустил Совет летом 2003 года. У нового Совета лучшая репутация, его считают независимым от давления политических партий. Журналистскими расследованиями в Чехии занимается сравнительно мало народу. СМИ не уделяют этой сфере достаточные средства, и некоторые собственники, работающие в сфере расследований, особенно экономических, постепенно отходят от дел.



Коммерческое телевидение

В течение процесса лицензирования будущий владелец лицензии обещал, что *Нова* станет качественным телевидением с культурными и художественными программами, оригинальным драматическим творчеством, детскими и образовательными программами, вещанием для меньшинств и с серьезным информационным вещанием. Совет по теле- и радиовещанию предоставил лицензию бесплатно, оценив предложенные проекты. Уже в то время в основных СМИ появилась критика бесплатного предоставления лицензий, которая становилась для владельцев доходным делом. Компания получила лицензию и установленные вещательным советом условия, по которым ее вещание должно было соответствовать заявленному обещанному качеству.

В действительности ни одно из условий не было выполнено. После агрессивного лоббирования менеджментом телевидения Совет постепенно отказался от всех своих условий. *Нова* с самого начала делала коммерческие передачи с бульварной информацией и публицистикой, скандальными тол-шоу, фильмами в стиле экшн, агрессивными детскими мультипликационными сериалами, телевизионными фильмами и мягким порно. Также она использовала оригинальный развлекательный формат коммунистических времен, так называемые эстрадные программы с непритязательным юмором и поп-музыкой. Во время так называемой коммунистической нормализации после советского вторжения в 1968 году и особенно после второй половины семидесятых годов Чехословацкое телевидение показывало эстрадные программы несколько раз в год, особенно в последний день года. Сейчас *Нова* показывает такие передачи несколько раз в месяц, при этом отмечается их коммерческий успех. Во второй половине девяностых годов компании принадлежало уже 70 % рынка, сейчас у нее 40 % рынка (долей). Таким образом, ее доход составлял около ста миллионов долларов ежегодно.

Другое широкоформатное коммерческое телевидение *ТВ Прима* имеет в два раза меньшую аудиторию, так же как и первый канал общественного Чешского телевидения. Четверку дополняет второй канал Чешского телевидения, доля которого составляет около 10 %. *Нова*, *Прима* и в значительной степени *ЧТ1* имеют коммерческое содержание, включающее фильмы и телевизионные сериалы, созданные в коммунистические времена. Это касается и некоторых передач, пропагандирующих коммунистическую идеологию. Только вторая программа *ЧТ* передает некоммерческие программы и играет роль общественной службы.

Все телевизионные и значительная часть радиостанций принимали участие в интереснейшем общественном феномене – возвращении «коммунистического развлечения» и «коммунистической безвкусицы». Захавнувшая в начале девяностых годов, коммунистическая безвкусица вернулась благодаря телевидению. Речь идет о звездах поп-культуры времен тоталитарного режима



– певцах и актерах, официально поддерживаемых коммунистической партией. Также сюда относятся возникшие в те времена развлекательные форматы, фильмы и телевизионные сериалы. Эта тенденция стоит в одном ряду с ностальгией по десятилетиям несвободы. Ее невозможно отделить от успехов на выборах нереформированной, пост-сталинистской Коммунистической партии Чехии и Моравии, которая имеет сейчас 41 депутата в 200-членной нижней палате парламента.

Показательным в данном контексте является случай 1999 года, когда общественное телевидение решило показать телевизионный сериал «Тридцать случаев майора Земана». Сериал был снят в 1974–79 годах и стал самым масштабным проектом Чехословацкого телевидения, напрямую руководимым тогдашней тайной политической полицией. Сериал сняли в честь 30-летнего юбилея возникновения коммунистической полицейской организации. Действие каждой серии происходило в одном послевоенном году, в нем комбинировались детективная история и идеологическая миссия – коммунистическая версия истории грубо трансформировала действительность. Однако создатели сериала имели в своем распоряжении щедрый по тем временам бюджет и официально поддерживаемых телевизионных звезд. Съемки проходили на Западе, что не было, конечно, делом обычным.

В семидесятых и восьмидесятых годах сериал неоднократно демонстрировался, и его смотрела большая аудитория. Решение общественного телевидения заново показать сериал – вероятно из-за высокого рейтинга – спровоцировало возмущенную реакцию гражданского общества. Под давлением интеллектуалов и общественных организаций, например Конфедерации политических заключенных, руководство телеканала решило, что каждая серия будет сопровождаться дискуссией специалистов о фальсификации истории. Частное телевидение, наоборот, не утруждает себя придумыванием предлогов и показывает все, что повышает его рейтинги. На телеканале *Прима*, например, упомянутый сериал прошел в 2004 году с большим успехом.

Самая крупная ежедневная газета

Перипетии ежедневной газеты *Млада Фронта Днес* свидетельствуют о развитии всей послереволюционной журналистской сцены. Газета возникла путем трансформации коммунистической *Младой Фронты*, основанной в 1945 году как орган коммунистической молодежной организации, в независимое акционерное общество, собственником которого стали редакторы. При коммунистическом режиме *Млада Фронта* была менее ортодоксальной газетой, чем официальный коммунистический орган *Руде Право* или профсоюзное издание *Праце*. Во время перестройки *Млада Фронта* работала на «границе дозволенного», особенно в области культуры. В октябре 1989 года, в период начала противоправи-

тельственных демонстраций, свергнувших коммунистический режим, редакция *Млады Фронты* была одной из первых, кто перешел на сторону антикоммунистических сил и поддерживал демократические перемены.

Млада Фронта Днес стала самым успешным периодическим изданием 90-х годов. Редакция быстро сформировала сравнительно качественную местную и иностранную корреспондентскую сеть, поддерживая экономические и политические реформы. В стране с десятью миллионами жителей ее тираж иногда превышал пол миллиона проданных экземпляров. Так же как и остальные СМИ, *Млада Фронта Днес* обладала недостатками всей чешской журналистики, особенно политической активностью репортеров и комментаторов в интересах некоторых политических партий и группировок. Журналисты часто действовали как актеры на политической сцене вместо того, чтобы исполнять роль сторонних наблюдателей. Эта черта соотносится с чешской журналистской традицией. Почти все выдающиеся фигуры чешской журналистики были одновременно своего рода политическими игроками. Это касается периода национального возрождения в XIX веке, борьбе против немецкого господства, строительства государства в 20-х годах прошлого века и борьбы против нацизма и коммунизма.

Успех *Млады Фронты Днес* символизировал процессы, происходившие в стране. Люди, сотрудничавшие при коммунизме с тоталитарным режимом, воспользовались контактами и информацией и достигли успеха в новом обществе, основанном на свободном рынке и демократии. Проблемы с адаптацией возникали, наоборот, у бывших диссидентов. В отличие от польских диссидентов они жили в некотором интеллектуальном и культурном гетто, изолированные от основного общественного течения. В отличие от своего конкурента *Лидовых новин*, выгода *Млады Фронты Днес* была в существующей редакции, наличии необходимых технологий, сети распространения и подписчиках.

От самиздата к общегосударственной ежедневной газете

Лидове новины – это самое важное издание в истории чешской журналистики. Оно было основано в 1893 году, во время первой Чехословацкой республики с ним сотрудничали известные деятели чешской культуры, выдающиеся интеллектуалы. В 1952 году газета была ликвидирована Коммунистической партией. В январе 1988 года группа оппозиционных диссидентов возобновила ее издание в качестве ежемесячного самиздатовского издания. Спустя два года *Лидове новины* снова стали выходить как независимая ежедневная газета. В отличие от *Млады Фронты Днес* редакция не располагала ноу-хау и подписчиками. Журналистам приходилось учиться по ходу дела.

Несмотря на то, что на старте у *Млады Фронты Днес* было преимущество, нужно признать, что ее редакция оказалась более приспособленной к созданию современной ежедневной газеты. Интеллектуалы и бывшие диссиденты в *Лидовых новинах* долго топтались на месте. Постепенно они потеряли полученный в начале девяностых годов кредит доверия, а количество проданных экземпляров уменьшилось. В течение десяти лет обе газеты попали в руки иностранных издателей, в настоящее время они принадлежат одному издательскому дому. В *Лидовых новинах* несколько раз менялся состав редакции, соответственно направленность газеты тоже менялась. Сегодня *Лидове новины* комбинируют элементы информационного развлечения и серьезной журналистики. Создается впечатление, что они ищут свое место на рынке.

В начале нового века *Млада Фронта Днес* также встала на путь информационного развлечения – уменьшилось количество серьезной информации, появилось больше новостей о поп-культуре, основное место теперь в ущерб аналитик и анализу занимают простые легкие истории. Статьи стали более поверхностными, исчезли глубина и контекст, бывшие предметом для дискуссий. Заголовки и способ форматирования основаны на методах *public relations* и бульварной журналистики. Главные темы часто основаны на телевизионных сообщениях. Таким образом, единственной серьезной ежедневной газетой на рынке остается *Экономическая газета*. С точки зрения распространением и размера аудитории они, конечно, не могут сравниться с влиянием *Млады Фронты Днес* или *Права*. Последний практикует самый устаревший тип журналистики – хаотичный набор информации, в котором вне всякого контекста смешаны серьезные и развлекательные материалы. *Право* ориентируется на менее образованный и бедный сегмент рынка.

В Чехии не родилось качественной, коммерчески успешной ежедневной газеты, такой, как, например, польская *Gazeta Wyborcza*, издатель которой Agora S. A. котируется на варшавской и лондонской бирже ценных бумаг. Газета начинала так же как *Лидове новины* – под руководством бывших диссидентов с опытом андеграундной политической и журналистской работы. Ее выгода заключается в том, что польский газетный рынок в четыре раза больше чешского. *Млада Фронта Днес* приблизилась во второй половине девяностых годов к успехам *Gazeta Wyborcza*. Она имела сравнимый тираж на меньшем рынке, однако сохранить соответствующее журналистское качество ей не удалось. В 2001 и 2002 годах редакция изменила направленность газеты, подчиняясь издателю, заинтересованному лишь в доходах в ущерб качеству.

В 2004 году с одним исключением продолжилась тенденция ухудшения качества основных чешских ежедневных газет. В период полного проникновения

страны в Европейский Союз такие газеты становятся все менее значимым фактором для чешского гражданского общества и для качества чешской демократии.

***Томаш Квляня** работал пресс-секретарем и политическим советником Президента ЧР Вацлава Клауса. До этого работал заместителем главного редактора «Хозяйственной газеты». В настоящее время преподает в New York University в Праге.*



Изменение лица чешских СМИ

Петрушка Шустрова / Petruška Šustrová

149

ИЗМЕНЕНИЕ ЛИЦА ЧЕШСКИХ СМИ

Я никогда не хотела стать журналисткой. Когда я была маленькой, я хотела – как большинство девочек – быть принцессой или, еще лучше, феей. Позже, научившись отличать сказочный мир от настоящего, я представляла, как буду редактором, буду читать и править хорошие книги, помогая им появиться на свет. Так же, как и моя мама. Про газеты я ничего не знала до того, как стала взрослой. Ни у нас дома, ни у бабушки их не было, взрослые читали газеты на работе. Радио мы слушали по воскресеньям после обеда, когда передавали сказку, (мама редактировала некоторые сказки для радио и хотела послушать, как они звучат). В субботу вечером мы слушали чтение литературных произведений. Я до сих пор помню звук гонга, которым отделялись пассажи из книги Джека Лондона «Зов предков». Я до сегодняшнего дня думаю, что было бы нелишним съездить на Аляску.

Так было в пятидесятых и шестидесятых годах. Потом наступил 1968 год, и журналисты вдруг стали звездами общества: они писали о вещах, на которые я до этого слышала только робкие намеки – о разногласиях в руководстве партии, о новом, свободном пути, по которому прогрессивная часть коммунистов хотела вести общество. В СМИ публиковались многочисленные воспоминания политических заключенных, появлялись даже еретические упоминания новых оппозиционных партий. Но даже тогда я почти не читала газет. Я училась в Праге на философском факультете, а в студенческой среде дебаты заходили гораздо дальше, и информации было гораздо больше, чем просачивалось в СМИ.

Наступило 21 августа 1968 года, и ночью Чехословакия была оккупирована войсками пяти стран Варшавского договора. Люди вышли на улицы, заполонили их плакатами и листовками, и средства массовой информации, особенно радио, оказались во главе движения протеста. Однако уже через неделю руководство чехословацких коммунистов подписало в Москве Договор с советскими представителями о временном пребывании советских войск на территории Чехословакии. Оккупация превратилась в «братскую помощь», правда непрошенную. Из пяти армий в Чехословакии осталась только одна, советская, и журналисты начали отворачиваться. Самые радикальные – и самые мои любимые – постепенно исчезали со страниц газет, с радио и телевидения.





Журналисты – слуги коммунистического режима

Я оказалась на два года в тюрьме за «подрыв республики». В следственном изоляторе я ежедневно усердно, от корки до коры, изучала партийную газету *Руде право*. Мне казалось, что я читаю не о стране, в которой прожила до ареста 22 года, а о каком-то другом абсолютном незнакомом материке. Тогда я пришла к выводу, что журналисты являются, собственно говоря, только шутами, которые ходят советоваться к каким-то неизвестным партийным секретарям, и всегда пишут то, что им говорят эти секретари. Почему они не могут написать сами – вот что меня интересовало. Тогда я решила, что эти партийные секретари просто не умеют писать, а журналисты, в отличие от них, умеют сочинять предложения и целые абзацы. Но им необходим кто-то, кто бы определял смысл их статей. До сих пор я думаю, что в семидесятых и восьмидесятых я была недалеко от истины.

О дальнейшем обучении мне можно было и не мечтать. Меня исключили с факультета в 1970 году, спустя более двух месяцев после ареста. Факультет повел себя «политически корректно»: меня исключили не из-за того, что я была обвинена Государственной безопасностью в «подрыве республики», а потому, что не сдала положенные экзамены. Естественно, сдать экзамены, находясь в тюрьме, было невозможно. Итак, я даже не задумывалась о профессии журналиста. С одной стороны я относилась к ней пренебрежительно, а с другой, я как политическая заключенная не имела ни малейшего шанса найти работу в газете. Я была довольна тем, что после возвращения из тюрьмы мне удалось снова устроиться работать на почте.

С первой «подпольной печатью» я познакомилась незадолго после выхода из тюрьмы в 1972 году. Мой муж работал в типографии, а дома по вечерам переплетал книги подпольной серии *Засов*, напечатанные на копирках. Это был результат упрямства группы чешских писателей, оказавшихся не у дел из-за своих политических убеждений, прежде всего из-за несогласия с оккупацией Чехословакии. Библиотеки избавились от их книг, и не было ни малейшей надежды, что новая книга или какой-либо другой текст смогут быть официально опубликованы. Двери редакций газет и журналов были перед ними наглухо закрыты. Однако они решили, что не будут молчать. С каждой своей новой книги они перепечатывали на машинке по 12 копий и потом доставляли читателям. Самым смелым читателям, потому что наличие дома самиздатовской книги могло быть причиной для допроса в Государственной безопасности.

Самиздат

Постепенно возникали и самиздатовские журналы. Их я аккуратно перепечатывала на печатной машинке. Сеть распространения самиздата быстро расширялась. Часто с первых двенадцати копий журналов начинали снимать копии еще



до того, как они попадали к читателям. Количество журналов увеличивалось. *Информация Хартии-77* больше напоминал газету. В нем были, прежде всего, документы Хартии-77 и сообщения Комитета обороны невинно преследуемых, кроме этого разнообразные краткие новости из мира диссидентского движения, и в конце часто какой-нибудь фельетон. В начале восьмидесятых появился *Критический сборник*, в котором давались оценки самиздатовской литературе и литературе, вышедшей за рубежом. Аудиторией журнала *Вокно* была молодежь андеграунда. Выходил журнал *Информация о церкви* (данная тема не являлась табу для официальной печати, но узнать из газет, что на самом деле происходит в церкви было невозможно). В действительности, существовали десятки изданий. Каждый мог выбрать то, что ему интересно.

Однако мое мнение о журналистах не изменила и волна появления самиздатовских журналов. Их нельзя было назвать газетами, журналы выходили с большими временными промежутками, техника перепечатывания на машинке была медленной. В конце восьмидесятых годов возникла подпольная газета *Лидове новины*, но и она являлась скорее журналом, так как выходила один раз в месяц. *Лидове новины* уже почти не использовали технику перепечатывания на печатной машинке. Исходный номер печатался на машинке, а затем статьи, набранные часто по-разному, уменьшались и размещались на странице, как в газете, добавлялись фотографии, и все это вместе размножалось на копировальном аппарате. Тираж *Лидовых новин* был достаточно большим. К концу восьмидесятых уже нашлось много смелых людей, которые делали на работе несколько копий, распространяемых затем среди читателей. С помощью ксерокса размножали в конце восьмидесятых и журнал *Центральная Европа*, в редакции которого я работала. Исходный экземпляр я печатала на машинке. Техника самиздата улучшалась. Создатели толстого политико-общественного и культурного журнала *Револьвер Ревю* делали несколько сот копий с помощью восковок. Тайными путями переправлялись с запада для чешских диссидентов и первые компьютеры.

Бурный расцвет самиздата прервала в ноябре 1989 году бархатная революция. С 20 ноября я работала в Независимом центре печати, ежедневно в течение ноября и декабря выпускавшем объемный *Информационный бюллетень*. Редакция *Информационного бюллетеня* состояла из редакции самиздатовского журнала *Револьвер Ревю* и политического журнала с довольно эксцентричным названием *Спорт*, в редакции которого я тоже работала (о спорте в нем, естественно, вообще не писали). В самом начале, когда после жестоко подавленной 17 ноября студенческой демонстрации рушился коммунистический режим, это было единственное издание, в котором люди могли получить информацию без цензуры. В конце ноября 1989 года СМИ меняли свое лицо каждый день. В те-



чение двух недель *Информационный бюллетень* со своими временными типографиями с трудом мог конкурировать с большими газетами, радио и телевидением. В начале 1990 года он превратился в журнал *Респект*. Этот уважаемый политико-общественный еженедельник выходит и по сей день.

После падения коммунизма

После падения коммунизма образовались буквально сотни журналов и газет. Жизнь некоторых была очень короткой, так как их основатели переоценили свои творческие и финансовые возможности. Некоторые, наоборот, нашли своего читателя и хорошее редакционное и менеджерское руководство, вследствие чего удержались на рынке. С осени 1993 года я работала в новой газете, судьба которой, по моему мнению, была в определенной степени типичной для «жизни» такого нового средства массовой информации. Газета называлась *Гражданский дневник*, это было издание Гражданского форума – народной организации, возникшей в первые дни ноябрьской революции в качестве противовеса коммунистической партии и тогдашнему руководству страны. С самого начала Гражданский форум возглавил Вацлав Гавел, который в самом конце 1989 года был избран президентом Чехословакии.

Гражданский дневник страдал неопределенностью своей позиции, так же как и сам Гражданский форум. Это должна была быть независимая газета – в начале года почти у всех возникающих средств массовой информации в заголовке было слово «независимый» – но при этом поддерживать политику Гражданского форума, то есть быть, в какой-то степени, партийной газетой. Нужно подчеркнуть, что под «крышей» Гражданского форума собрались представители разных политических направлений. В его списках шли на выборы представители правого либерального Гражданского демократического альянса, а рядом с ними, например, левые кандидаты, создавшие после выборов в парламент Клуб социальных демократов. Такая политическая неопределенность была характерной не только для Чехословакии. Очень похожими были народные партии, которым коммунисты во всех остальных странах бывшего «социалистического лагеря», то есть странах Центральной и Восточной Европы, оказавшиеся после второй мировой войны в сфере советского влияния, передали власть.

Гражданский дневник возник подобно многим другим газетам того времени: на основании политических соглашений весной 1990 года Координационный центр Гражданского форума принял в свое распоряжение помещения и оборудование ежедневной газеты окружного комитета коммунистической партии Центральной Чехии, которая называлась *Свобода*. Последний номер *Свободы* вышел 30 апреля 1990 года, а первый номер *Гражданского дневника* уже 2 мая. Для тех времен было характерно, что издательские права упомянутой газе-



ты были переведены в Чехословацкий фонд Хартии-77 уже 8 мая, то есть к этому времени новый *Гражданский дневник* был в продаже уже несколько дней. В начале у газеты был высокий тираж, 150 000 экземпляров, но постепенно интерес читателей ослабевал. В июне 1991 года первоначальный издатель продал газету обществу Caster. В октябре 1991 года газету вместе с издательскими правами приобрело общество Cesro.

Чешский дневник

Владелец общества с ограниченной ответственностью Cesro Йозеф Кудлачек является, в определенной степени, типичной для чешской общественной сцены фигурой. В день оккупации Чехословакии ему исполнилось ровно 17 лет, он родился 21 августа 1951 года. Он выучился на печатника и графика, и в 1980 году эмигрировал из Чехословакии. В 1983 году Кудлачек основал в ФРГ очень успешный журнал рекламных объявлений *Annonce*. В 1990 году он вернулся в уже не коммунистическую Чехословакию и начал издавать *Annonce* по-чешски, так же успешно. Однако Кудлачек хотел оказывать и политическое влияние на чехословацкое общество, поэтому в октябре 1991 года он купил *Гражданский дневник*, тираж которого к тому времени снизился до 90 000 экземпляров.

Кудлачек переименовал газету в *Чешский дневник*, уволил шеф-редактора и большинство сотрудников редакции, и начал делать газету по-своему. Приблизительно два года издатель *Чешского дневника* и его новая редакция находили общий язык. Газета была правой, пропагандировала последовательную экономическую реформу и исключение из общественной жизни коммунистов, поддерживала Гражданскую демократическую партию (ее тогдашний председатель, нынешний президент Чешской Республики Вацлав Клаус регулярно писал колонки для *Чешского дневника*) и жестко критиковала Вацлава Гавела за его примирительную позицию по отношению к бывшим коммунистам. В конце лета 1993 года издателя перестала удовлетворять политика ГДП во главе с Вацлавом Клаусом, который был тогда председателем чешского правительства. Кудлачек решил изменить политику издания, чтобы не поддерживать далее Клауса и его партию. Однако с таким поворотом не согласилась редакция. Дело дошло до «кадрового землетрясения»: шеф-редактор и большая часть редакции подали заявления об отставке. Йозефу Кудлачку пришлось создавать газету заново.

Как раз в это время я пришла в *Чешский дневник*. Изначально Кудлачек и его новый шеф-редактор предлагали мне должность заведующей иностранной рубрикой, но к тому времени, когда я решалась уйти из ежемесячника *Центральная Европа*, место уже было занято. Тогда я стала работать в редакции публицистики и через несколько недель возглавила ее. Вспоминая работу в *Чешском*

дневнике, я должна сказать, что это была самая свободная пора моей журналистской жизни. Для издателя самым важным были комментарии и письма читателей. Публицистика была в стороне, поэтому у нас с коллегой были связаны руки. В газете было много места, две или три страницы ежедневно (в зависимости от количества объявлений), поэтому в разделе публицистики Чешского дневника мы публиковали кроме специальных статей еще и переводы, в основном из англосаксонских журналов. Мы перепечатывали преимущественно статьи, касающиеся перехода от коммунизма. Также мы старались осветить различные проблемы пост-коммунистических стран – эта тема не часто поднималась в чешских газетах.

Однако количество читателей *Чешского дневника* уменьшалось. Кудлачек уделял большую часть газеты пропаганде маленькой правой партии Демократическая уния, которую он также финансово поддерживал. *Аптонсе*, которых Кудлачек начал издавать и в других пост-коммунистических странах, приносил доход, поэтому он мог себе это позволить. Но издавать ежедневную газету, терявшую постепенно рекламодателей и читателей, он не хотел. Поэтому в начале 1995 года *Чешский дневник* превратился в *Чешский еженедельник*, выходивший два раза в неделю. Постепенное снижение интереса к *Чешскому еженедельнику* было показательным примером того, что в Чехии не существовало большого интереса к газетам, злоупотребляющим пропагандой. В еженедельнике печаталось много интересных статей, но более глубокие тексты, требующие размышления, не подходили для быстрого прочтения в трамвае. Журнал, выходящий два раза в неделю, не может предоставить читателям достаточное количество информационных статей, не может каждый день информировать о результатах спортивных соревнований, а комментаторы реагируют на события с опозданием, по сравнению с ежедневниками.

Мне кажется, что большинство первоначальных читателей особенно раздражала постоянная пропаганда Демократической унии, которой во время парламентских выборов в июне 1996 года не удалось преодолеть пятипроцентный барьер и попасть в Палату депутатов. Разочарованный Кудлачек прекратил издание *Чешского еженедельника* – последний номер вышел 1 октября 1997 года. К его чести стоит сказать, что в его *Чешской еженедельнике* и *Чешском дневнике* работали многие люди, которые сейчас являются самыми значительными представителями чешской журналистики. Кудлачек принципиально не принимал людей, писавших для газет при коммунизме. Он утверждал, что у них, фигурально выражаясь, «переломленный позвоночник», и они не выдержат в новых условиях. Он, наоборот, набирал людей, никогда прежде не имевших дело с журналистикой. Часть из них, естественно, оправдала доверия, но многие стали хорошими журналистами.



Длинная дорога

Даже новоиспеченные журналисты были отягощены определенными моментами, которые, казалось, идут из коммунистического времени. В уже упомянутый период 1994–1997 годов в чешских СМИ (кроме левого *Права* и нескольких более мелких изданий) почти нельзя было найти критических по отношению к правительству статей. Большинство журналистов болело за экономическую и общественную реформу и поэтому считало неправильным критиковать правительство Гражданской демократической партии, которую они называли законной хозяйкой реформ. В своем стремлении помочь изменению чешского общества и государства они целенаправленно замалчивали прегрешения политиков из ГДП.

Дорога, ведущая к объективной журналистике, очень длинна. СМИ не могут измениться в одночасье, когда их создатели меняют свою политическую ориентацию. В Чешской Республике до сих пор есть много изданий и журналистов – приверженцев той или иной политической партии. Когда речь идет о комментариях, где от журналиста ожидают его мнения о проблеме, это не плохо. Хуже, если это происходит в области информации, когда критика никогда не касается «любимчика» газеты или автора. Самым вредным является такой подход в аналитических материалах, которые должны предложить читателю независимый разбор какого-либо явления или проблемы. Не редки случаи, когда на редакционном совещании решают, каким должен быть такой анализ – то есть за кого будет «болеть» редакция. Иногда руководство издания, бумажного или электронного, склоняет автора к изменению оценок в его материале. Справедливости ради стоит отметить, что в большинстве СМИ такой сомнительный подход не действует.

Петрушка Шустрова изучала чешский язык и историю на Философском факультете Карлова университета в Праге. В декабре 1969 года она была арестована за «подрыв республики» и провела два года в тюрьме. В декабре 1976 года она подписала Хартию-77, в 1985 года была одной из трех спикеров Хартии. С 1979 года она член Комитета обороны несправедливо преследуемых. Она сотрудничала с различными самиздатовскими журналами, работала в редакции журнала Центральная Европа. Непосредственно после 17 ноября начала работать в Независимом центре печати, а затем в еженедельнике Респект. С мая 1990 до января 1992 была советником заместителя министра внутренних дел, а затем заместителем министра внутренних дел Чешской Республики. С 1992 года работает как журналистка и переводчица с английского, русского и польского языков.





Перемена юридического статуса местного самоуправления – ЧЕШСКИЙ ОПЫТ

157

Рихард Помагач / Richard Pomahač

Право на местное самоуправление в большинстве европейских стран является одним из основных, неотъемлемых прав местных общин (мелких населенных пунктов и городов, в том числе и высших уровней территориального самоуправления, отделенных от государства). В демократических системах это право закреплено конституционно – территориальное самоуправление считается одной из самостоятельных сил конституционного порядка, подобно власти законодательной, исполнительной и судебной. На такую общую конституционную основу опираются конкретные институты местного самоуправления, отличающиеся от страны к стране.

После развала так называемого советского блока, с начала 90-ых Чешское общество вступило в период трансформации своих политических и экономических институтов. Отправные пункты административной реформы воплощали не только усилия, направленные на избавление от устарелых институтов, а и на попытку сравниться с теми европейскими странами, чья политическая система после Второй мировой войны развивалась в условиях демократического плюрализма. Отчетливо напоминали также исторические традиции и опыт, касающиеся статуса и функций территориального самоуправления от основания новейшего конституционного порядка в чешских землях. Таким образом, речь шла не только об оценке развития за последние полстолетия, но и о возврате к корням конституционно закрепленного права на самоуправление, берущего начало еще в 19 веке.

Распоряжение правительства с мая 1945 года характеризовало народные комитеты как органы представительские, так и одновременно органы государственного управления, которые как органы управленческие, должны были находиться в подчинении центральной власти. Это постановление легло в основу новой концепции, в которой государственное управление и местное самоуправление на уровне отдельных муниципалитетов, округов, а позже и районов почти неразделимо слились воедино. Таким образом, на протяжении всего времени



до 1990 историческое понятие независимого самоуправления, по сути, игнорировалось. Имущество населенных пунктов было национализировано, поселки потеряли правовую субъективность и статус самоуправления. Народные комитеты распоряжались государственным имуществом, а их бюджеты стали частью национального бюджета. Административными реформами в то время было достигнуто снижение количества районов и областей. Общины воссоединялись в основном приказами, поступающими сверху. Компетенции отдельных народных комитетов друг от друга отличались, а с 60-х годов относительно точно отвечали размерам, количеству населения и силе экономического потенциала отдельных территориальных единиц, что в свою очередь никак не препятствовало дальнейшему политическому слиянию местного самоуправления.

После падения коммунизма

После ноября 1989 года были внесены изменения в конституцию. Конституционный закон снова провозгласил общину основной территориальной единицей. Поселок заново утвердился самостоятельным, отделенным от государства юридическим лицом с собственным имуществом и владениями. В краткий период была ликвидирована система народных комитетов. На их месте возникли новые единицы местного самоуправления, кроме того, были созданы районные советы в качестве органов государственного управления с расширенной сферой влияния на территории районов. Для того чтобы в дальнейшем можно было принимать следующие необходимые законы, следовало изменить действующую на то время конституцию. Первым необходимым законом должен был стать закон о муниципалитетах, закон о выборах в местные советы, закон об органах районного правления, урегулировании их действий, равно как и дальнейшие соответствующие меры, и закон о статусе столицы Праги.

Тем, что в 1990 были расформированы все три уровня народных комитетов, включая районные, несмотря на то, что районы в качестве территориальных единиц были сохранены, освободилось место, которое министерства и некоторые дальнейшие органы государственного управления использовали для создания в рамках своих ведомств рассредоточенных органов государственного управления. Районные советы действовали одновременно в качестве управленческих органов первой инстанции, и в качестве органов избирательных в случаях выполнения полномочий поселков, а именно поселков с установленными в них муниципальными советами.

В 1992 году проходили выборы в Чешский национальный совет, результатом которых было первое правительство нового унитарного государства Чешской Республики. В своей программе провозглашало приверженность административной реформе, а именно тому, что решающие полномочия и ответственность

будут перенесены на уровни, наиболее близкие гражданам, чему будет отвечать территориальное устройство государства, основами которого будут независимые земельные общины. Далее следовало подготовить проект закона о юридическом статусе служащих государственного управления, с дальнейшим закреплением принципов правового государства. Лишь в 1994 году, после горячей политической дискуссии, предложило правительство Палаты депутатов проекты конституционных законов о создании высших административных уровней.

Начатые в 1994 году дискуссии в Парламенте продолжались со значительными задержками до конца 1997 года, пока не вылились в принятие конституционного закона о создании 14 районов включая столицу Прагу, которая обладает статусом как города, так и района, с моментом вступления в силу 1 января 2000 года. Из-за того, что создание высших уровней административного самоуправления затрагивало и определение полномочий местных общин как основных административных единиц, равно как и зависящая от этого регламентация их статуса, задача окончания административной реформы легла на плечи правительства, пришедшего к власти в результате выборов в 1998 году.

Юридическим завершением этапа административной реформы стали законы, которые правительство рассмотрело и передало на утверждение Парламентом в конце 1999 года. После нелегких переговоров в обеих палатах Парламента были приняты законы о местных общинах, районах, выборах в районные советы, закон о статусе столицы Праги, закон о переходе некоторых вещей, прав и обязательств из распоряжения Чешской Республики в распоряжение районов, закон о перечислении территориальным административным единицам некоторых бюджетных налоговых поступлений, закон о поддержке регионального развития, а также закон о правилах составления местных бюджетов.

На чешское административное устройство, которое изначально прошло реформой нацеленной на децентрализацию под влиянием принципов и постановлений Европейской хартии о местном самоуправлении, также должной мерой повлиял и ряд других характеристик, которые в той или иной мере были почерпнуты из исторических практик развития местного самоуправления в Чехии.

Несмотря на то, что регламентация местного самоуправления в последнее время значительно приблизилась европейским стандартам, нельзя пренебрегать тем фактом, что и на сегодняшний день административная реформа сопровождается рядом нерешенных проблем. Чехия до сих пор остается скорее унитарным, чем децентрализованным государством, так как реализация многих управленческих задач обуславливается общегосударственным строем и не всегда может быть приспособлена местным условиям. Несмотря на то, что районы и общины являются юридическими лицами, наделенными собственным имуще-

ством, не был создан разумный механизм, отвечающий за надлежащее ведение хозяйства. Общинное и районное устройство оставляет решение ключевых вопросов имущества в руках политического руководства, представляя тем самым общую тенденцию роста задолженности общин и районов. Спонтанная децентрализация в начале 90-х годов вела к возникновению большого количества малых, формально независимых, но финансово слабых территориальных общин. Способ взаимного объединения средств и сотрудничества, который бы вел к более эффективному управлению в форме союзов общин и районов в рамках принятого общественно-правового порядка, был с политической точки зрения недооценен. Административная мезоструктура (в 2000 году были активированы районные структуры и реорганизованы территориально рассредоточенные советы государственного управления) не является гомогенной составляющей, а общественное управление в первое время своего существования структурно усложняет, делая его с точки зрения администрации, кадров и финансов менее эффективным. В этом отношении становится хорошо понятным, что децентрализация является бесконечным процессом.

***Рихард Помагач** окончил Юридический факультет Карлова университета в Праге и учился на *Faculté internationale de droit comparé* в Страсбурге. В 1967–189 годах работал в Институте государства и права Чехословацкой Академии наук, после стал сотрудником кафедры административного права и административных наук Юридического факультета Карлова университета. Специализируется на проблематике европейского общественного права и компаративных административных науках.*

Опыт в муниципальной политике

Иржи Ружек / Jiří Ružek

161

ОПЫТ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Возвращаясь к событиям после 17-го ноября 1989, которые я лично провел в моем родном селе Добржиховице, находящемся недалеко от Праги и насчитывающем около трех тысяч жителей, я должен в первую очередь коснуться социального климата во второй половине 90-х годов. В то время стало очевидным, что правление группы неосталинистов, которую к власти вывела советская оккупация 1968 года, уже не имело серьезной поддержки ни в составе КПЧ (Коммунистическая партия Чехословакии), ни в братской КПСС, которая посредством перестройки встала на путь реформ. Тем не менее, она далее управляла государственным аппаратом, включая репрессивные методы, которые в то время были вполне дееспособные. Согласно анекдоту того времени, общество делилось на три группы: строители социализма, обслуживающие социализм и потребители социализма. Это говорит только о том, что социализм для большинства людей стал устарелым и безынтересным понятием.

В экономической сфере в результате методичной государственной борьбы с дефицитом образовалось пространство для бурного развития теневой экономики. Возникали невероятные пересечения множества людей, которым было что предложить на поле теневой экономики: начиная с различных разрешений и протекций и заканчивая узкопрофильным материалом, недостающими товарами и службами. Причина эрозии тоталитарного режима лежала в нем самом: в его вездесущем стремлении угрожать и запугивать, даже и подкупать, и в то же время в неспособности переступить через свою тень, то есть открыть путь для гражданской активности и инициативы, первым шагом которой должен был стать отказ от тоталитарных принципов.

Неспособность руководства КПЧ реагировать на новые события, или его стремление не допустить какие бы то ни было реформы, неизбежно привела к напряжению в обществе. Наряду с открытыми группами сопротивления, среди которых была в частности Хартия-77, начали формироваться разные сообщества и группы. Исключенные члены КПЧ принимали участие в движении «Возрождение» (Obroda); в академическом поле зародился «Круг независимой интеллигенции», люди также объединялись в неформальных группах, которые соединялись посредством своих участников. Важную информационную ценность имел самиздат, в частности периодическое издание газеты «Лидове но-

вины» (*Lidové noviny*). Это не было чем-то импортированным из-за границы, в тиражировании и распространении газеты принимали участие все читатели. В обществе нарастала уверенность в скором наступлении изменений. О том, какие это будут изменения и к чему они приведут, можно было только догадываться.

80-е года в Добржиховицах

В Добржиховицах в начале 80-х годов в местной организации Социалистического союза молодежи сошлись люди, которым, как это ни парадоксально, социализм был бельмом на глазу. В большинстве это были студенты или представители интеллигенции, которые ради спокойствия своих кадровых сотрудников показывали «активную деятельность» по месту проживания. По той же причине и я оказался в этой организации. Сначала мы занимались экологической деятельностью: высаживали деревья на рекультивированных участках, организовывали сбор металлолома и т.п. Мы также ходили в туристические походы, занимались спортом, организовывали танцы и старались использовать те возможности, которые давала организация, к более аполитической, интересной деятельности.

В середине 80-х годов мы решили выдавать местную ежемесячную газету под названием «Бинокль». Сельская организация КПЧ восприняла это с вдохновением, так как еще не знала, чего можно добиться с помощью такой газеты. Таким образом, каждый месяц жители получали комментарии о деятельности ратуши. Иногда это была сатира, иногда осведомленный анализ проблем, но всегда адресная и едкая критика, к которой «товарищи» не были привыкшими. К большому недовольству партийной организации, на страницах «Бинокля» публиковались темы, которые прежде были общегосударственным табу. На редакционном совете мы часто обсуждали то, что в 50-е годы нас ожидали бы наказания в виде длительных заключений, а в 70-е годы преследование и исключение из школы или увольнение с работы. Поэтому простые угрозы были для нас достаточно адекватным откликом на «обиды», которые мы причиняли коммунистам. Кроме того, мы узнали, что нас теперь не могут наказать, так как Добржиховице было одним из немногих сел, которое регулярно издавало свой информационный бюллетень и за это получило положительную оценку от районного секретаря КПЧ!

В 1989 году вокруг издания сосредоточились беспартийные жители, и заседание его редколлегии скорее напоминало политический клуб. В Праге проявления гражданского неповиновения получали все большую и большую поддержку: от эксцентричного хода по улице Политических заключенных в Праге 1, через участие в запрещенных митингах, и до сбора подписей под заявлением «Несколько тезисов» (*Několik vět*).

Бархатная революция

Брутальная акция полиции против студенческой демонстрации 17 ноября была последней каплей в переполненной чаше терпения. Студенческая забастовка, поддерживаемая актерами и художниками, побудила разрозненную оппозицию к действиям: зародился Гражданский форум (ГФ) и его координационный центр (КЦ), ставший оргкомитетом бархатной революции. Гражданский форум представлял собой движение, которое перенимало власть от коммунистов, отменяло созданные партийные структуры и государственную власть и строило основы для возникновения институтов демократического государства.

В Добржиховицах Гражданский форум возник по инициативе редакционного совета «Бинокля». Листовками и персональной агитацией жителей призывали принимать участие в митингах, где они высказывали и принимали голосованием свои политические цели: освобождение от должности председателя национального комитета и кадровое переустройство муниципалитета. В качестве избранного представителя ГФ я вел переговоры о передаче власти с теми, которые всю жизнь меня наказывали за мое классовое происхождение. Это было странное чувство.

На платформе ГФ встретились совершенно разные люди, часто с различными принципами. Что их в тот момент объединяло – это желание устранить тоталитарный режим. В моем родном селе благодаря этому на собраниях ГФ встретились люди, которые в нормальной жизни находились очень далеко друг от друга: люди, преследуемые режимом за их классовое происхождение, крестьяне, экологические активисты, исключенные члены КПЧ, студенты. Даже те люди, которые в какой-то период своей жизни симпатизировали коммунистам, в конце концов, убедились, что речь идет о безбожной химере. Их всех объединяла идея «демократизации» общества, так как разговоры о демократии во многом звучали еще слишком смело.

Как я уже указывал, чехословацкое общество нуждалось в политической организации, политической партии, на которую оно могло бы с самого начала рассчитывать. У нас не было Солидарности как в Польше, не было у нас даже единой политической программы или кадрового резерва, как тогда говорилось. Все было в движении, и каждый день заканчивался чем-то, что на следующее утро было уже недействительным. Это была прямая противоположность приготовлений Ленина к классовому коммунистическому перевороту, что подтверждал и лозунг: «Партии для партийных, ГФ – для всех!».

Изменения на местном уровне

Оказалось, что устранить от должности председателя национального комитета не было настолько сложно, как найти ему замену. Одни для исполнения этой функции были уже старые, другие – слишком молодые, некоторые хотели про-

должать заниматься своей работой или намеревались заняться предпринимательством. В итоге все шло к тому, что, возможно, придется пойти просить того коммуниста, чтобы он несколько месяцев любезно остался в должности, прежде чем ему найдется замена! Для меня это было просто неприемлемо, поэтому я прервал свой академический ангажемент и принял назначение на должность мэра, которым и стал в январе 1990 года.

Подобные сложности возникали также при реорганизации муниципалитета. Нужно было заменить коммунистических депутатов, хотя некоторые из них воспринимали свои мандаты в значительной мере формально. В условиях отсутствия демократической политической инфраструктуры можно было обращаться только к тем гражданам, которых я знал, либо которых советовало лицо, заслуживающее доверия. Поэтому до первых свободных выборов преобладали скорее действенные, чем политические решения. Тем не менее, даже в рамках этих революционных изменений я старался действовать корректно, осознавая то, что с этим нам придется дальше жить. У меня уже был жизненный опыт того, каково это – быть гражданином второго сорта. При переговорах с депутатами национального комитета я напоминал и обращал внимание на то, что их избрала КПЧ, правящая роль которой закончилась с исключением пункта б из Конституции. Тогда было очевидно, что их места займут другие люди, имеющие мандат от населенного пункта, опирающиеся на авторитет и доверие среди жителей. Поэтому требование ГФ, чтобы депутаты КПЧ сложили с себя полномочия, не воспринималось как изгнание, но как первый шаг на пути к реорганизации демократической политической системы.

Теперь я уверен, что революции и государственные перевороты не делаются для того, чтоб бывшая «верхушка» осталась на своих местах, и ничего не изменилось. Первое, что нужно было сделать, была замена людей на заметных местах. Не только потому, что власть и принятие решений зависит от функций, но в частности и потому, чтоб люди отметили изменения. Добржиховицкую мэрию необходимо было изменить с угрюмого места мрачного управления делами на идущее навстречу гражданам дружественное учреждение, которое в целом работает на благо жителей. Это обозначало частично заменить персонал и научить их вести себя по-другому. Стоит заметить, что самые быстрые изменения происходят в магазинах, а самые медленные в госучреждениях. Социалистический бюрократ принимал себя за совладельца государства, которому граждане должны были служить. Это усвоенное чувство превосходства было непросто устранить, и приходилось неоднократно повторять и подчеркивать, что мы являемся служителями граждан и наше призвание служить им хорошо.

Оказалось, что исключительно важно менять не только содержание, но и форму. Что имеет смысл переместить само учреждение и переименовать его,

так как «дух места» может быть сильнее, чем можно было предположить. Что, несмотря на большие финансовые растраты, измениться должно все, начиная с бланков и заканчивая униформой. Коммунистические крепости – партийные комитеты всех уровней – необходимо заменить чем-то более гражданским: библиотеками, издательствами, помещениями для торговли, в этом случае никто их не будет бояться. Вспоминаю о своем коллеге, который стал руководителем Управления охраны государственных деятелей. В его офисе на шкафу стояли бюсты гигантов III Интернационала и, поверьте, один лишь взгляд на В. И. Ленина в красной кепке дежурного по станции, или К. Готвальда в плетеной шляпе говорил представителям ликвидированной Госбезопасности об изменениях больше, чем статьи новой Конституции.

Благодатный хаос

Многие из тех, кто организовывал и руководил изменениями после ноября 1989, жили с представлением, что хаос, который в целом закономерно сопутствует государственному перевороту, представляет большую опасность в частности для работы Государственных учреждений. По истечении некоторого времени могу сказать, что хаос был полезным помощником, который смешивал карты и выявлял нечестных игроков. Демократическая революция высвобождает значительное количество человеческой энергии, которая подобно воде найдет свой путь. Часто мы ошибались в том, что мы, образно говоря, учили людей правилам игры, вместо того, чтобы донести эти правила до людей и контролировать их соблюдение.

В период принципиальных изменений я всегда пытался сохранить контекст целого и направление, которое ведет к цели. Уверен, что добиваться безупречности в деталях в такой период было излишне и неразумно. Революционные изменения приносят с собой возможность посмотреть на некоторые вещи, деятельность или отношения свежим взглядом. Это исключительная возможность взвесить, нужны ли нам эти вещи вообще, есть ли желающие их менять или есть ли возможность их унаследовать. Важно понять их назначение и уметь определить их качество.

Тот факт, что четырнадцать лет после ноябрьской революции некоторые организации государственного управления занимаются только тем, что являются его атрибутами, не является нашим хорошим показателем. Свидетельствует это о плохих способностях политических представителей отличить необходимую и качественную работу от ее симуляции. Можно видеть, что и демократия способна создать, надеемся, что только на время, свои потемкинские деревни!

Оказалось, что люди в первую очередь ожидают отмены методов директивного управления и диктата. Граждане хотят пользоваться правами и свободами,

которых их тоталитарный режим лишил, здесь и сейчас. Поэтому было важно организовать муниципальные выборы как можно быстрее. Подтвердилось, что правильным является представлять выборные функции как службу гражданам, которую осуществляет мэр, городской совет и муниципалитет. Очевидно также, что этот процесс не обойдется без конфликтов и обменов мнениями. Но всегда имеет смысл общаться с гражданами и выслушивать их аргументы, которые вовсе не должны совпадать. Чрезвычайно важно всеми доступными способами информировать о планах и деятельности муниципалитета, так как гражданин должен иметь информацию, чтобы мог не только оценивать, но и контролировать. Я никогда не отказывал ни единой просьбе об интервью, несмотря на то, что в переполненном дневном графике это могло выглядеть как потеря времени, так как доверие гражданина к демократически выбранным органам самоуправления является более важным, чем десятки срочных решений, которые в большинстве могут спокойно подождать до завтра.

Наказания за преступления

Если оглянуться назад, вспоминается ряд тем, которые заслуживали бы иных решений. Одна из них, однако, неумолимо возвращается: преемственность или непреемственность власти коммунистического режима? Отметим, что бархатная революция была способом взятия власти, при котором терпимость и прощение доминировали над ожидаемыми репрессиями! Вацлав Гавел сказал: «Мы не такие, как они!» Таким образом, он, безусловно, моральный авторитет и лидер, определил линию поведения с коммунистами и отношения к коммунистам. Безусловно, мы дождалась морального осуждения зла, которое коммунизм представлял, с уст людей, которым коммунизм нанес серьезный ущерб. Мы дождалась реабилитации тех, кого коммунистический режим преследовал, держал в заключении и терроризовал. Мы дождалась возмещения материальных ущербов, нанесенных после коммунистического переворота в феврале 1948. Чего мы не дождалась, так это привлечения к персональной ответственности за преступления и бесправие, которые коммунисты устроили и осуществляли. Почему?

Вероятно потому, что каждый десятый чех и словак был членом КПЧ и лозунг: «Рассчитайся с коммунистом в собственной семье!» был бы как слишком личным, так и в то же время слишком радикальным. Вероятно потому, что в составе партии были те, кому партийный билет открыл путь к карьере и квалификации. Речь шла о более или менее корыстолюбивых людях, которые лично никого не убили, не мучили и не выгоняли. Какую они должны нести ответственность в таком случае? Вероятно и потому, что те, кто давал и исполнял

приказания, четко следовали своим законам и нормам. Какое же это беззаконие?!!

Уверен, что мы дали осечку, когда согласились с аргументацией правовой преемственности. Вместо того, чтоб отбросить преступные нормы, принятые преступниками в законодательном корпусе для нужд преступников в исполнительном, мы допустили возникновение дискуссии о том, что еще можно, а что уже нельзя принять. Поэтому предельно моральный жест прощения не был принят с раскаянием или публичными извинениями, а скорее как выражение слабости и непоследовательности рождающейся демократии.

Наказания за военные преступления после II мировой войны отчетливо и публично декларировали преступный характер немецкого нацизма, итальянского фашизма и японского милитаризма. Мы, чехи и словаки, после длительных колебаний и мудрствований приняли беззубый декларативный закон о периоде неволи! Каждая попытка вывести персональную ответственность за бесправие и страдания сограждан оканчивалась пока что фиаско.

Когда сейчас я наблюдаю растущую популярность КПЧМ (Коммунистическая партия Чехии и Моравии), я задумываюсь, как же все-таки мы поняли президентский общечеловеческий жест? Не поняли ли мы его случайно так, что всегда хорошо быть на стороне победителя; что хитрости и беспринципность есть наилучший способ существования; что после преступления не обязано закономерно следовать наказание; что всегда может найтись идеалист, который на этих зверствах поставит крест?! Да и в целом, что чем больше мы будем сотрудничать со злом, и чем больше нас будет, тем меньше будет риск понести наказание?!

И так мне думается, что нет ничего более истинного; ничего что обязывает; ничего, что так очищает, как подход, когда ответственность выведена до конца. Возможно, что мы должны были для свободы, достоинства и крепости характера нас и наших потомков сделать что-то иначе.

***Иржи Ружек** заочно окончил Философский факультет Карлова университета в Праге по специальности история, большую часть 80-х годов был работником лесного хозяйства. В ноябре 1989 года основал Гражданский форум в Добржиховицах, где в последствии занимал пост мэра. В 1990–1994 годах работал на различных должностях в гражданских секретных службах, от 1994 до 1999 года был управляющим чешской военной контрразведки, а потом до 2003 года управляющим гражданской контрразведки.*

Трансформация системы чешского здравоохранения после 1989 года

169

Петр Голуб, Вратислав Ржегак /Petr Holub, Vratislav Řehák

После распада коммунистического блока и установления демократической системы правления в Чехословакии произошли значительные изменения в управлении, организации и финансировании медицинского обслуживания. Резко повысилась доступность самых современных лекарств и методов лечения. Вследствие чего с начала 90-х годов понижается общая смертность, в то время как у некоторых групп болезней смертность резко падает. Наилучшим подтверждением тому являются данные о лечении почечной недостаточности и сердечно-сосудистых заболеваний. Все это стало возможным благодаря новому способу финансирования, точнее будет сказано, успешной попытке чехов вернуться к довоенной системе, основанной на солидарном общественном медицинском страховании. Было обновлено право свободного выбора лечащего врача или медицинского учреждения, а тем самым и общая доступность медицинского обслуживания на уровне стандартов развитого мира.

Финансирование здравоохранения

Краеугольным камнем в основе трансформации системы здравоохранения было изменение в его финансировании. Предпочтение было отдано системе обязательного медицинского страхования, вступившей в действие в 1992 году. С начала 1993 года, после разделения на Чешскую и Словацкую Республики, система медицинского страхования в Чехии стала автономной, независимо от государства принимающей страховые взносы граждан и оплачивающей как медицинские препараты, так и практическую деятельность работников сферы здравоохранения. Система медицинского страхования была с одной стороны обусловлена законом о Всеобщем страховом обществе (VZP – Všeobecná zdravotní pojišťovna), которое доминирует в этой сфере, насчитывая и по сей день более 66 % от общего количества зарегистрированных страхователей. Одновременно вышел закон о служебных медицинских страховых компаниях, которых в начале возникло 26. К концу девяностых из-за частых банкротств их количество снизилось к девяти успешным, которые с того времени сумели удержать стабильный бюджет. Граждане могут менять страховую компанию каждые 3 месяца.



Первоначальные представления о конкуренции страховых компаний не оправдались – не возникли правовые и регуляторные условия для реальной конкуренции страховых планов. VZP в прямом смысле сохранила за собой монополию, государство постепенно регулировало условия функционирования служебных страховых компаний так, что на первоначальных 60 %, разделенных на возрастные категории страхователей, с 2005 года распределяется 100 % полученных страховых взносов, ликвидируя таким образом выгоду для страховых компаний с более благоприятным составом клиентов. Служебные страховые компании с учетом ограниченного портфолио страхователей остаются относительно небольшими и нестабильными организациями на чешском рынке здравоохранения. Будущим решением могут стать дальнейшее слияние и стабилизация этих организаций, а таким образом и возможность составить реальную конкуренцию VZP. Существуют также и соображения о разделении VZP.

Система оплаты медицинских служб была воспринята изначально в широком смысле потому, что медицинское обслуживание полностью оплачивается страховыми компаниями с весьма низкой мерой соучастия пациентов, фактически самой низкой в Европе, и имеет лишь восьми-процентную долю в расходах на здравоохранение. Пациенты практически доплачивают лишь у зубных врачей и в аптеках. Право на бесплатное медицинское обслуживание возникает с момента регистрации гражданина в страховой компании, не беря во внимание то, делает ли пациент установочный взнос. Этот факт является выгодным с точки зрения доступности медицинского обслуживания, но не платежного баланса медицинских страховых компаний. Взносы за «государственных подопечных» (безработных, военнослужащих, детей и пенсионеров) делает целиком в установленном порядке государство. Для него размер взноса соответствует всего 6,6 % минимальной заработной платы. Взнос, делающийся служащим, составляет 13,5 % их заработной платы без отчисления налогов (9 % оплачивает работодатель, 4,5 % оплачивает служащий). На сегодняшний день государство выплачивает за своих подопечных десятую часть среднего страхового взноса работодателя.

Здравоохранение в коммунистической Чехословакии было отчетливо недофинансировано. В 1989 году на медицинское обслуживание было потрачено 4 % ВВП, в 1993 с возобновлением страховой системы прибыль выросла на 6 %, на сегодняшний день она достигает 8 % ВВП. В абсолютных числах в сравнении с самыми богатыми европейскими странами финансовые поступления в чешское здравоохранение в несколько раз меньше, составляя по последним подсчетам 1000 долларов США в год. Поэтому до сегодняшнего дня сохраняется огромный дефицит в инфраструктуре здравоохранения (упадочное состояние зданий в больничных ареалах). В Чешской Республике также сохранилось исторически обусловленное деформированное соотношение между средствами, идущими на



уплату материалов и медикаментов, в сравнении с затратами на рабочую силу (зарплаты). В сравнении с развитыми странами в Чехии продолжают значительно доминировать затраты на материалы.

Критической проблемой чешского здравоохранения (и не только чешского) является растущее несоответствие между спросом на доступность и качество медицинского обеспечения 21 столетия и ограниченными источниками финансирования. В солидарной системе финансирования медицинского обслуживания в Чехии без действующих регуляторных инструментов, которая была установлена в начале 90-х годов, изначально была скрыта возможность возникновения дефицита. Этот дефицит в течение 90-х повторно и несистематично решался вмешательством государства посредством снятия долга с некоторых больниц или при помощи Всеобщего страхового общества (VZP).

Приватизация

У истоков трансформации здравоохранения в ЧР плечом к плечу с введением системы медицинского страхования стояла приватизация приемных практикующих врачей и амбулаторных специалистов. В меньшей мере были приватизированы места в больницах и сами больницы. Именно в сфере частного медицинского обслуживания впоследствии возникало меньше всего финансовых и других проблем, а благодаря ограниченному влиянию государства на эту сферу здравоохранения на сегодня ее можно считать стабилизированной и функционирующей частью системы здравоохранения.

Абсолютно противоположную ситуацию можно наблюдать в случае больших государственных больниц, продолжительно находящихся в состоянии финансового дефицита, будь-то из-за неспособности государства предоставить качественный менеджмент или из-за общей неэффективности системы их финансирования. В первую очередь противоречие состоит в том, что государство фактически директивно устанавливает страховым компаниям размер и качество медицинского обеспечения, которую им надлежит выплатить больницам, включая размер зарплаты медицинского персонала. Поступает оно так без особой озабоченности, так как конечную ответственность за финансирование в любом случае понесут страховые компании.

Финансовый кризис в начале нового столетия, последние фазы которого удалось решить при помощи государственного бюджета, возник из-за обычного, политически обусловленного, повышения зарплаты работникам здравоохранения, абсолютно оставляя без внимания вопрос того, повышается ли при этом объем или качество предоставляемого обслуживания.

Первая попытка государства гарантировать эффективное использование финансов, выделенных на здравоохранение, была предпринята уже в первой



половине девяностых. Стремление правительства усилить влияние на регуляцию здравоохранения вела в 1997 году к основанию системы «конкурса больниц». Целью было избавиться от избыточных помещений таким образом, что некоторым медицинским учреждениям, или их отделениям, страховые компании бы не были в состоянии продлевать контракт. Это привело бы к закрытию, коренной реструктуризации или сворачиванию некоторых больниц. Советы по проведению конкурса по приходу социально-демократического правительства в 1998 году в большинстве случаев игнорировались. Тем самым решение проблемы избыточных помещений и их неэффективного использования было снова отложено на будущее.

Существенные изменения произошли лишь в управлении малыми больницами. Должное следовало отдать реформе управления, которая в 2002 и 2003 годах перевела их в компетенцию местного самоуправления. В начальных фазах трансформации районных здравоохранительных систем примечательным является то, что больницы стали управляться лучше. Некоторым районам удалось повысить их эффективность. При этом главным мотивом была замена государственных организаций с непрозрачной бухгалтерской схемой на обычные рыночные организации. Как минимум в некоторых районах таким образом улучшилось управление больницами, а здравоохранительная сеть начала работать эффективней. Дальнейшие изменения в организации здравоохранения и в руководстве больниц (приватизация или перевоплощение в неприбыльное общество) на сегодняшний день является главной причиной политических споров между левыми у власти и их правой оппозицией.

Реформы чешской системы здравоохранения были остановлены в 1992 году. За исключением некоторых изменений в 1996–97 годах, реальная демократическая политическая дискуссия не была достаточно ни компетентной, ни сильной для того, чтоб предложить и в последствии воплотить разумное решение, способное привести систему здравоохранения в соответствие с новыми условиями. Последствием является так же и тот факт, что министры здравоохранения сменялись на много чаще всех остальных политиков. Лишь на протяжении прошлого года министр сменился трижды, а человек, занимающий этот пост сейчас, с 1990 года уже по счету двенадцатый.

Советом экспертов Мирового банка чешскому правительству было как можно быстрее реформировать страховой рынок, бухгалтерскую систему больниц, ввести регулировочную плату для пациентов и систему информации о качестве обслуживания. Рекомендациями Мирового банка правительство, тем не менее, не воспользовалось, после их отклонения министерством здравоохранения. Оппозиционные и некоторые правящие политики предполагают, что чем дальше будут реформы откладываться, тем сложнее их будет провести.





Петр Голуб окончил Физико-математический факультет Карлова университета в Праге. После 1989-го года сотрудничал с еженедельником *Респект* и с Институтом социологии Академии наук Чешской Республики. В настоящее время работает редактором «Хозяйственной газеты» и Чешского радио 6.

173

Вратислав Ржегак окончил в 1990 году 1-й медицинский факультет Карлова университета в Праге. Во время бархатной революции в 1989 году был членом Всеобщего студенческого забастовочного комитета. В настоящее время заведует частным медицинским учреждением, которое специализируется на обследовании и лечении заболеваний печени.

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ЧЕШСКОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ПОСЛЕ 1989 ГОДА





Мои отзывы о трансформации чешской системы здравоохранения по истечении пятнадцати лет

Мартин Бояр / Martin Bojar

Непосредственно после падения коммунистического режима группа экономистов, социологов, врачей и других работников сферы здравоохранения, которые на протяжении нескольких лет перед падением Берлинской стены посвящали себя анализам европейских систем здравоохранения, подготовила десятилетний план трансформации чешской государственной социалистической системы здравоохранения. Должно было быть создано плюралистическое здравоохранение, отвечающее либеральной европейской модели. Реформенная программа была направлена на создание системы общественного здравоохранения, в основе которой лежали бы медико-гуманитарные, профессиональные и экономические принципы, присущие системам здравоохранения в государствах Европейского союза. Программа частично опиралась на некоторые из документов Хартии-77, частично ее вдохновителем послужил опыт и традиции довоенной Чехословакии, за главный же пример бралась модель здравоохранения рыночной экономики, в первую очередь, Германии и Австрии. В основу ее концепции была положена необходимость отмены государственной монополии на управление и финансирование медицинского обслуживания и здравоохранения.

Здравоохранение в Чехословакии было национализировано в период с 1949 по 1951. Любые частные инициативы в сфере оказания медицинских и медико-социальных услуг были на просто недопустимы. Равно как и в других отраслях народного хозяйства и сферах общественной жизни, в здравоохранении впоследствии продвигалась основная роль коммунистической партии, а ведущие руководящие позиции, места глав отделений и медицинских учреждений закреплялись в большинстве случаев за членами КПЧ. Та же тенденция наблюдалась и в получении медицинского образования. Медицинское обслуживание было бесплатным. Доступность гарантировалась всем гражданам. Государство (государственное управление) было создателем всех медицинских учреждений:



лечебно-диагностических, исследовательских или реабилитационных. Гарантировалось так же формирование вертикальной и горизонтальной сети медицинских учреждений, обеспечивающих доступность относительного объема и качества служб в менее развитых регионах страны.

В период с 1980 по 1990 год государству становилось все сложнее обеспечивать необходимую инвестиционную и эксплуатационную финансовую поддержку для оснащения больниц новейшей диагностической и лечебной медицинской техникой, покупку иностранных медикаментов и диагностических препаратов. Цены на них быстро росли, равно как и необходимость в них, из-за ухудшения качества медицинского обслуживания. Возникали периодические кризисы, обусловленные недостатком жизненно важных импортных медикаментов. Для некоторых привилегированных слоев населения такие медикаменты и методы лечения были доступными в первую очередь в медицинских учреждениях, предназначенных для «номенклатуры» и их близких.

Чехословацкое здравоохранение продолжало с небольшими исключениями оставаться на приемлемом уровне, в некоторых моментах сравнительным со здравоохранением в странах ЕС с низким ВВП, причем своей доступностью и широтой спектра специализированных служб, бесспорно, превосходило ряд европейских и заморских стран. Тем не менее, из-за отставания биомедицинских исследований качество предоставляемых служб с 1970 года начало падать. Причиной тому послужила так же и эмиграция ряда ведущих специалистов после оккупации Чехословакии в 1968 году, а в дальнейшем и так называемая кадровая политика, проводимая рядом ограничений и провозглашений, отдающих предпочтение членам партии в занятии ведущих должностей, равно как оставляющих за ними все возможности поездок в заграничные командировки.

Необходимость быстрых перемен

В период политики оттепели Горбачева, чем дальше, тем отчетливее проявлялась безнадежность ситуации как в здравоохранении и в медицинской социальной сфере, так и в сфере образования. Непосредственно после ноября 1989 года были сформулированы требования коренной реформы здравоохранения и улучшения трудовых и бытовых условий работников здравоохранения, как одно из неотложных приоритетов трансформации чехословацкого общества с упором на сохранение принципов доступности и качества медицинских служб. Поэтому создатели новой системы взяли в пример немецкий подход, отдав предпочтение медицинскому страхованию на широких общественных основах, солидарный принцип которого с одной стороны сохранял доступность медицинского обслуживания всему населению, а с другой предотвращал отток средств, полученных формой страховых взносов, в другие статьи государственного бюджета.



Существенным было то, что с самого начала подготовки программы реформ упор делался на роль пациентов, свободу их действий и выбор решений в отношении медицинского обслуживания. Несомненным остается то, что вследствие опьянения либеральными идеалами была сильно переоценена способность пациентов свободно выбирать как лечащего врача и медицинское учреждение, так и объем некоторых видов предоставляемых служб.

Медицинские страховые компании

В основу введения эффективной системы здравоохранения легло создание независимых медицинских учреждений, куда вошли так же и первые частные врачебные практики. С лета 1992 года в Чешской Республике их возникало все больше и больше. Главным переломным моментом в реформе чешского здравоохранения было создание медицинских страховых компаний, общественно-правовых неприбыльных субъектов, действующих в качестве страховых и финансовых организаций в сфере общественного здравоохранения, и переход на мультиканальные источники финансирования. С государственной монополией на здравоохранение нужно было заканчивать. На протяжении первых лет обсуждалась денационализация и постепенная приватизация малых и средних медицинских учреждений, необходимость сохранения их сети и предоставления стандартизированной медицинской помощи. В проведении политики здравоохранения упор делался на утверждение роли местного самоуправления и регионов.

Предварительный план реформы чешского здравоохранения, столкнувшийся весной и осенью 1990 года с массовым отпором, следующим ключевым фактором преобразований называл создание конкурентной среды, так как на то время существовало лишь весьма смутное представление о том, какие именно позитивные и негативные моменты может конкуренция в сфере здравоохранения принести.

В публикации, оповещающей о плане новой системы здравоохранения, которая распространялась в мае, а потом и в сентябре 1990 года по чешским больницам и поликлиникам, органам государственного управления, гражданским обществам и обществам работников медицинского обслуживания, кроме всего прочего предлагалось введение обязательного медицинского страхования. Переход на независимую от государства систему страхования, который должен был осуществляться под контролем специальных представителей в управлении и наблюдательных советов, считался одним из ключевых моментов реформы. В 1991–1992 годах царило согласие в том, что создание системы страховых компаний и системы солидарного медицинского страхования представляет собой самое разумное решение из всех возможных, способное предотвратить «вы-



падение» высокого процента чешских граждан за рамки медицинского обслуживания предоставляемого Всеобщим страховым обществом (VZP).

Целью министерства здравоохранения, действовавшего все больше под натиском объединений работников здравоохранения и части депутатов радикального крыла Гражданского форума, было без излишних задержек сделать первые шаги, ведущие к коренным изменениям в системе здравоохранения, его денационализации. Предполагалось перейти к системе здравоохранения, основанной на взаимодействии общественных и частных медицинских учреждений, частных практик лечащих и профессиональных врачей, дальнейших институтов и общественных организаций. Моментом первоочередной важности считалась замена модели финансирования здравоохранения, зависящей от государственного бюджета в руках всемогущего министерства финансов, моделью фондового финансирования, основанной на базе общественно-правовых медицинских страховых агентств. Повторно отмечалась необходимость сохранения доступности медицинского обслуживания, улучшения его качества и предотвращения распада сетей медицинских учреждений.

Чешское здравоохранение в период с 1990 по 1992 год начало меняться с государством управляемой сферы на систему здравоохранения, отвечающую плюралистической, либеральной, соответствующей странам Европейского союза, с гарантированным минимальным медицинским обслуживанием, которое обеспечивают как негосударственные, так и общественные или государственные медицинские учреждения.

По истечении пятнадцати лет

По истечении почти пятнадцати лет остается открытым вопрос о том, насколько предложенный план новой системы здравоохранения был воплощен в жизнь и оправдал возложенные на него надежды. Несмотря на разного рода трудности, решение о создании системы всеобщего медицинского страхования оказалось наилучшим решением, обеспечившим доступность медицинского обслуживания всем слоям населения. Маргинальные социальные группы не оказались за рамками системы здравоохранения, предоставляемой на основе всеобщего медицинского страхования. Причиной послужило и то, что согласно новой программе, государство стало гарантом предоставления достойной медицинской помощи. Опросы общественного мнения показали, что позиции пациентов в отношениях с работниками сферы здравоохранения значительно улучшились. Утвердилось право свободного выбора лечащего врача и медицинского учреждения, несмотря на некоторые злоупотребления, связанные с рядом нерациональных практик.

С другой стороны в сфере реабилитации и укрепления здоровья успехов можно наблюдать намного меньше. О том свидетельствует ухудшение в preven-





ции некоторого рода заболеваний в разных сферах здравоохранения вследствие чересчур либерального понятия свободы и вседозволенности потенциальных пациентов, часто ведущих себя очень безответственно.

К нерациональности, приписываемой новой системе политиками и экономистами, относится и возникновение большого количества независимых медицинских учреждений. Юристы обратились к этому термину как к относительно нейтральному для определения частных врачебных практик, малых частных клиник и санаториев, но так же и больших государственных больниц.

Несомненным успехом можно считать постепенное смещение основного упора на сферу амбулаторной практики, благодаря повышению как мотивации, так и компетенции среди практикующих и профессиональных врачей, занимающихся теперь выгодной для себя частной практикой в приватизированных медицинских учреждениях. Бесспорным является и то, что по истечении пятнадцати лет трансформации системы здравоохранения в Чехии работает многоканальное финансирование здравоохранения. Заслугой того была более чем двадцатилетняя работа Всеобщего страхового общества (VZP) и ряда других страховых агентств. Залогом успеха VZP служит продуманно построенная информационная система и сеть действующих филиалов, обеспечивающих финансирование медицинского обслуживания около 70–75 % нашего населения.

На волнующий вопрос о том, как отзываются о попытке изменения чешской системы здравоохранения пациенты и чешская общественность, можно ответить, что в 1997 году, через семь лет после первых попыток реформы чешского здравоохранения, 75–80 % населения удовлетворялось качеством и доступностью медицинских служб. В 1997 году нуждающиеся в медицинской помощи утверждали, что хоть и неполная, и часто по разным причинам критикованная реформа здравоохранения, все же привела к позитивным изменениям. Значительно улучшилась доступность новых технологий, из-за ввоза в Чехию за прошедшее десятилетие как диагностической, так и лечебной современной аппаратуры, что так же необычайно расширило возможности лечения ряда серьезных заболеваний.

Как для Чешской Республики, так и для других стран, переходящих от социальной экономики к экономике и системе здравоохранения плюралистической, рыночной или рыночно-социальной, действует правило того, что нельзя пренебрегать объективной реальностью, что на фоне относительно низкой производительности народного хозяйства и в несколько раз низшего ВВП в сравнении со странами ЕС, средне и восточноевропейские страны не могут пока позволить себе предоставлять медицинское обслуживание в максимальном объеме и с гарантированным качеством, покрывая при этом все или большую часть расходов со страхового фонда. При этом политики отказываются повышать размеры медицинского страхования и вводить систему соучастия.



Остается под вопросом, что следует предпринять в Чехии, Словакии или Венгрии для того, чтобы пациент, который, несомненно, будет против введения оплаты за большую часть доселе «бесплатных» медицинских служб, стал, тем не менее, сознательным плательщиком страховых и соучастных взносов, и к тому же активным контролером качества предоставленного ему медицинского обслуживания. Пациента в первую очередь интересует доступность, качество и сохранение общего пакета медицинских услуг. На сегодняшний день его, в том числе, волнует и вопрос цены медикаментов и подобных служб. Беспокоит пациента и то, чтоб со снижением затрат на здравоохранение резко не ухудшилось его качество, чтоб не дошло к свертыванию медицинских и превентивных программ. Какие меры следует принять? Несомненно, удастся частично улучшить продуктивность и рациональность медицинских учреждений. Можно значительно ограничить затраты и препятствовать нерациональному расходу ресурсов. Немаловажную роль, тем не менее, играет и подход самих пациентов. Есть достаточно доказательств того, что не существует других регуляторных механизмов, мотивирующих пациентов к более расчетливому и благоразумному подходу к медицинскому обслуживанию, кроме как введения эффективной системы соучастия.

В области политики здравоохранения считаю ошибочным то, что в период с 1990 по 1992 год трижды не удалось заручиться поддержкой введения системы соучастия. Следующим промахом считаю также и то, что закон о страховых компаниях не закрепил существование некоторых больших общественно-правовых страховых компаний, предоставляющих всеобщее медицинское страхование параллельно с возможностью возникновения частного дополнительного медицинского страхования как одной из форм соучастия. В случае возобновления работы Чешской медицинской ассоциации, руководителям министерства не удалось убедить влиятельных политиков в том, что установление обязательного в ней членства всех медиков, включая и служащих, не ведущих предпринимательскую деятельность, не являлось подходящим решением, равно как и определение некоторых компетенций и полномочий Медицинской ассоциации. В последствии те же политики, в свое время продвигающие подобную, отнюдь не либеральную, концепцию Медицинской ассоциации, за обязательное членство и за некоторые следующие особенности ту же Медицинскую ассоциацию критиковали и критиковать продолжают.

Процесс трансформации системы здравоохранения Чешской Республики убедительно иллюстрирует выражение британского экономиста Дж. Мэйнарда (J. Maynard) : «Когда я слышу, как кто-то говорит о свободном рынке или рынке без регуляторов в системе здравоохранения, считаю, что такому человеку не мешало бы пообщаться с психиатром». По прошествии пятнадцати лет мы стали

свидетелями того, что рынок единый не способен решить проблемы здравоохранения, несмотря на то, что частный сектор и рыночная экономика несомненно предоставляют ряд необходимых и ценных стимулов и инспирацией».

Жалею о том, что нам, как членам второго пореволюционного правительства, не удалось более последовательно воплотить кажущиеся изначально чрезмерно радикальными реформы. В то время правительство должно было занять бескомпромиссную позицию по отношению к некоторым попыткам сохранить статус-кво в экономической и политической расстановке сил, по отношению к мимикрии дореволюционных активистов коммунистической партии, ухитрившихся сохранить за собой со времен прошлого режима ведущие общественные позиции, в том числе и в сфере здравоохранения. В интересах удержания господствующего влияния и согласно их макиавеллистическим взглядам на передачу власти, многие бывшие коммунисты использовали недостатки парциальности так называемого закона о люстрации. Мастерски «перебрались» в частный сектор, а не редко и в другие, правые политические формирования и партии, как правило, правого характера. Через несколько лет начали подобные бывшие члены партии выдавать себя за демократов, более того, за жертв бывшего режима, который они, тем не менее, оппортунистически поддерживали и развивали. Предполагаю, что в областях экономической, социальной, образовательной политики и политики здравоохранения, мы продолжаем платить непомерно высокую цену за невыполнение требования отстранить с ведущих государственных позиций разных уровней представителей бывшего режима (будь то членов КПЧ или сотрудников разных подразделений госбезопасности).

Мартин Бояр до декабря 1989 года работал рядовым неврологом. Весной 1989 года присоединился к неформальным гражданским акциям в Кругу независимой интеллигенции. После ноября 1989 года брал участие в Пражском форуме работников сферы здравоохранения и в Движении за реформу здравоохранения. После выборов в 1990 году был назначен вторым пореволюционным министром здравоохранения Чешской Республики. Этот пост занимал до осени 1992, после чего вернулся в неврологическую клинику Факультетской больницы в Праге в районе Мотол, где и практикует до сегодняшнего дня.

Охрана окружающей среды до 1989 года и после

183

Виктор Тржэбицки / Viktor Třebický

Окружающая среда в период тоталитарного режима

Катастрофическое положение всех составляющих элементов окружающей среды, бесспорно, стало одной из причин развала коммунистического режима в бывшей Чехословакии и остальных странах советского блока. Ситуацию того времени метко характеризует само название документа Хартии-77 «*Чтобы можно было дышать*».

Проблемы экологии и охраны окружающей среды были осознаны обществом и политиками государств западной Европы и Северной Америки в начале шестидесятых лет. Постепенно росли доказательства того, что негативное влияние человеческой деятельности на окружающую среду угрожает не только самой природе, но и оказывает обратное влияние на человека и его экономику. Поэтому демократические государства западного мира в 60-ых и 70-ых годах начали проводить политику и выдавать законы, с помощью которых пытались снизить последствия загрязнения. Этот период можно охарактеризовать как *end-of-pipe* – «мероприятия на конце трубки». Одновременно росло давление широкой общественности на политиков и специалистов, чтобы они более активно занимались этими вопросами. Это вело так же к растущим инвестициям на исследования и охрану окружающей среды.

Какой была ситуация в это время в советском блоке? В странах, где делался упор на экстенсивное развитие добывающей и тяжёлой промышленности, а также на развитие индустриальных форм сельского хозяйства, какими были Чехословакия, Польша или ГДР, повышается уровень опустошения окружающей среды скорейшим темпом, чем на территории индустриального Запада. Но, несмотря на это, Коммунистическая партия Чехословакии совершенно не уделяла внимания этим вопросам прямо до 1970 года. 70-ые и 80-ые годы принесли изменения. Качество окружающей среды ухудшалось с угрожающей скоростью, и партийные органы непрерывно обсуждали эти вопросы. Но в этой области, как и во всех остальных, проявилась вся неэффективность и извращённость тоталитарного режима. Несмотря на то, что соответствующие государственные органы принимали меры для изменения данной ситуации, на практике всё это так и осталось лишь

словами. Результат применения этих мер был ничтожным. В то же время ухудшенное состояние окружающей среды в некоторых регионах страны стало причиной повышенной смертности и появления целого ряда остальных проблем.

До конца 80-тых годов государственным приоритетом оставалось повышение экономической интенсивности. Качество жизни граждан и состояние окружающей среды были фактически принесены в жертву на алтарь грязной, неэффективной и с Москвы центрально управляемой экономики. Репрессивный режим любыми способами ограничивал свободное распространение информации о реальном состоянии окружающей среды. Вместе с общей пассивностью граждан в период нормализации это вело к тому, что практически не существовало общественного интереса и сформулированной позиции общества по экологическим вопросам. Между тем с 70-ых годов на Западе успешно развивались многочисленные экологические общественные движения, в Чехословакии существовала единственная независимая, добровольная, охранная организация – «TIS» – Союз охраны природы и ландшафта. После 10 лет существования (1969–1979) «TIS» была заменена новой, центрально управляемой и соответственно более лояльной режиму организацией – Чешским союзом охраны природы.

С точки зрения системы охраны окружающей среды до конца 1989 года преобладал неконцептуальный и неэффективный подход. Так никогда и не был создан федеральный орган по вопросам окружающей среды с необходимыми компетенциями, по той причине, что управления в нём добивалась группа экологов ещё в начале 70-ых. Существующие органы (Совет по окружающей среде при правительстве Чешской социалистической Республики и Словацкой социалистической республики и аналогичная Комиссия по окружающей среде на районном и местном уровнях) имели только консультативный характер и их влияние на реальное состояние окружающей среды было незначительное. Ответственность за отдельные составные части окружающей среды лежала на экономическом ведомстве, что само собой вело к множеству противоречий и дальнейшему ухудшению. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обращения с природными ресурсами было разделено на огромное количество ведомственных постановлений и не имело некой целостной системы. Каждое постановление имело огромное количество исключений, что приводило к частым случаям их обхождения или превышения законов без соответствующих санкций. Качество окружающей среды в ЧССР в конце 80-тых лет относилось к самым худшим в мире.

Изменение старой системы

Изменение режима в 1989 году предзнаменовало кроме всего остального и несколько экологических демонстраций. Исторически первую демонстрацию организовало Общество Пражских матерей 29 мая 1989 года. Демонстрирующие

женщины появились на улицах в довольно непривычном виде с колясками, по случаю встречи министров окружающей среды государств, соседствующих с ЧССР, которая происходила в Праге и закончилась в целом неудовлетворительными смутными декларациями. Но она была использована пробуждающими активистами для того, чтобы указать на масштаб экологического кризиса.

В то время также возникла организация Экологическое сообщество (Ekologická společnost), которая ставила перед собой цель информировать граждан о реальном состоянии окружающей среды. Оно объединяло диссидентов и экологов из так называемой «серой зоны» между диссидентом и официальными структурами. Так же ещё весной и осенью 1989 года в Праге произошло несколько других демонстраций. Знаменательной была и 23-я «Встреча молодёжи на Шумаеве», которая впервые имела экологическое направление. Во встрече принял участие и член западно-немецкой партии Зелёных и эмигрант из Чехословакии Милан Горачек, который потом встретился с выдающимся диссидентом, а позже президентом Вацлавом Гавелом. Заинтересованность вопросами экологии росла не только в диссидентских и полудиссидентских кругах, но у обычных граждан.

Собственно и «революции» в ноябре 1989 года непосредственно предшествовало несколько относительно масштабных демонстраций граждан северо-чешских районов, которых постигала каждый год осенняя инверсия и с ней связанное явное ухудшение качества воздуха. Манифестации за чистый воздух были первыми значимыми демонстрациями, которые происходили за пределами Праги. Выход граждан северо-чешских районов из нормализационных раковин был первым значимым сигналом «начала конца» режима. Чисто экологическая тематика получала новые, политические масштабы. Впервые представители коммунистического режима были вынуждены вести диалог с обычными гражданами.

Создание новой системы

Во времена эры коммунизма дымовые трубы электростанций и крупных предприятий выбрасывали в воздух тонны продуктов переработки, реки были загрязнены отходами с фабрик и канализаций городов и деревень, на закинутые и без присмотра свалки скидывался опасный мусор. Во всей Европе и до сегодняшнего дня известен термин т.наз. «Чёрный треугольник» (часть северной Чехии, юго-западная граница Польши и соседние области бывшего ГДР). Эта область была отнесена к самым загрязнённым областям Европы. Средняя продолжительность жизни населения там была на пять-семь лет меньше чем в развитых странах. В Праге чрезмерный выброс выхлопных газов в атмосферу достиг самого высокого уровня в мире.

Люди из полуофициальных экологических структур очень хорошо осознавали существующую проблему и поэтому старались действовать быстро. Бедржих Мол-

дан был назначен министром тогда ещё не существующего Министерства окружающей среды и уже после трёх недель начала «бархатной революции» немедленно начал работу по его созданию. Негативные тенденции в области окружающей среды удалось вначале остановить, а потом уже постепенно улучшить состояние. Суммарные инвестиции на охрану окружающей среды возросли с 0,7 миллиардов долларов США в 1987 году до 1,26 миллиардов долларов США в 1997 году.

При создании новой системы охраны окружающей среды ЧР использовала опыт развитых стран, главным образом европейских, которые в то время уже имели за собой примерно два десятилетия развития системы охраны окружающей среды, природы и природных ресурсов. Система была определена законами, которые были приняты в период 1990–1992 годов и которые полностью включали в себя все области охраны природы, окружающей среды и природных ресурсов.

Важным является тот факт, что в начале 90-х годов у общественности вызывало бурный интерес состояние окружающей среды в её городе, регионе или по стране в целом. Этот интерес был результатом катастрофического состояния окружающей среды в конце 80-х годов и оправданных опасений того, что эта неблагоприятная ситуация имеет негативное влияние на здоровье человека. В тот период для государственного аппарата было намного легче принимать совершенно новые и часто в значительной степени ограничивающие законы, потому как чувствовалась поддержка общественности. Спустя десять лет, когда была необходимость принять новую волну законов в связи со вступлением ЧР в ЕС, заинтересованность общественности была намного ниже, а поддержка слабее.

Создание системы охраны окружающей среды принесло свои плоды. В отдельных случаях Чешской Республикой было достигнуто прямо рекордных результатов, например в темпе по снижению эмиссии главных воздушных примесей, сернистого оксида. Были две главные причины улучшения – введение эффективной системы и значительное снижение экономической интенсивности и реструктуризация экономики в начале 90-х годов.

Значительным успехом в период после 1989 года был тот факт, что воду перестали считать только сырьём, как это было при бывшем режиме. Её начали воспринимать как основную часть окружающей среды, в контексте с остальными элементами природы, которую необходимо сохранить для следующих поколений в наибольшем количестве и в наилучшем качестве. Перед создателями новой политики стояли две задачи в области охраны водных ресурсов – снизить загрязнение наземных и подземных вод и снизить употребление питьевой воды, как незаменимого природного ресурса. Первую задачу удавалось выполнять именно благодаря строительству очистных сооружений сливных вод в больших и больше среднего городах и канализаций в меньших населённых пунктах. Свои

очистные сооружения постепенно вводили в действие и большие промышленные заводы, из-за давления новых законов и под угрозой санкций и сборов за загрязнение.

Что касается снижения потребления, а с этим и довольно часто пустого расхода питьевой воды, самым действенным способом оказалось повышение цен на воду. Благодаря этому снизилось употребление воды, как на предприятиях, так и в домашнем хозяйстве более чем на треть. Важным является и тот факт, что непрерывно становится всё больше людей, которые запасаются водой из водопроводов общественного пользования.

Воздушная атмосфера и охрана ландшафта

Бывшая Чехословакия в 80-х годах относилась к стране с самым худшим качеством воздуха в мире. В 1980 году выбросы в атмосферу SO₂ в Чешской Республике составляли 2,237 мил. тонн, в 1990 году 1,876 мил. тонн, что было отмечено вторым местом в Европе с пересчётом на жителя (после бывшего ГДР). Причиной была именно сама структура промышленности и неприемлемая правовая система охраны воздуха.

На первом этапе было необходимо ограничить выбросы в атмосферу крупных источников загрязнения, какими являются тепловые электростанции. Этого удалось добиться за довольно короткий срок благодаря новому законодательству и из-за санкций за его несоблюдение. Были установлены сборы со средних источников загрязнения и за выброс в атмосферу главных загрязняющих веществ. Результатом было рекордное снижение загрязнения. В 1991 году в Чешской Республике было произведено 17 кг серного оксида (SO₂) на тысячу долларов грубого национального продукта. В 1999 году эта цифра составила всего 1,9 кг.

Формы ландшафта в ЧР оказались под влиянием многолетней деятельности человека. Однако до 50-х годов 20-го столетия в стране сохранился целый ряд ценных природных и ландшафтных элементов. Четыре десятилетия коммунистической сельскохозяйственной и промышленной интенсификации всё же оставили свои следы. Основой новой системы заботы о природе и ландшафте стал закон, принятый в 1992 году. Его главной отправной точкой была предположка того, что предметом охраны являются все живые и неживые части природы страны, причём некоторые её элементы должны быть под особенной и более строгой охраной.

За прошедшие 15 лет так же удалось расширить сеть охраняемых территорий: было создано три национальных парка и четыре охраняемых ландшафтных территории. В общей сумме охраняемо 14,6 % территории государства, что отвечает и состоянию в сопоставимых европейских странах. Как оказалось, «железный занавес» принёс парадоксальную выгоду для окружающей среды, потому как в



пограничных горных областях сохранились ценные элементы природы, потому что они не были общедоступны к использованию и туризму.

Отходы

До 1989 года в бывшей Чехословакии не было никаких законов, касающихся обращения и утилизации отходов. В результате абсолютное большинство отходов свозилось на свалки и отвалы, размеры переработки и ограничения появления отходов были минимальными, и ландшафт был загрязнён множеством нелегальных, несанкционированных свалок. Основой новой системы, введённой после 1989 года, стала констатация того, что «каждый обязан предупреждать возникновение отходов, ограничивать их количество и опасность свойств». На практике это означало, прежде всего, строгие требования к уже существующим и к создаваемым свалкам, закрытие и рекультивация неподходящих свалок до 1996 года и упор на ограничение возникновения отходов. Постепенно появляется и оборудование для переработки отходов. Но всё же остается проблемой низкий уровень переработки отходов, который составляет лишь примерно половину того, что перерабатывается в некоторых соседних странах ЕС. Так же растёт и общий уровень бытовых отходов, что связано с возрастающим потребительским способом жизни.

В 1991 году закон об окружающей среде дал определение горным породам как одному из основных элементов окружающей среды. Это означает то, что горные породы уже не воспринимаются лишь как возможный источник минерального сырья, как это было при былом режиме, а как важный элемент природы, который оказывает влияние на остальные её составляющие части (напр. на водный режим или на живую природу). С помощью новой системы удалось воспрепятствовать некоторым планам добычи, напр. добычи золота в Кашперских горах, потому как до сих пор сохраняются последствия прежних опустошительных разработок – например разработок добычи урана и угля. Эти последствия можно будет устранить на протяжении долгих десятилетий при помощи очень дорогостоящей системы рекультивации.

Как определил первый министр окружающей среды: «В период нашей прежней тоталитарной системы отношение к окружающей среде было высокомерным, халатным и эксплуатационным. В результате чего у нас средняя продолжительность жизни на пять-семь лет короче, чем в развитых странах». Благодаря снижению загрязнения ситуация в 90-х годах постепенно начала улучшаться. Увеличилась и средняя продолжительность жизни.

За относительно короткое время после распада коммунистического режима удалось создать действующую систему охраны окружающей среды. Этому помогла и готовность многих людей, которые и при прежнем режиме осознава-





ли несостоятельность настоящей ситуации и необходимость коренных изменений. Эти люди были у истоков новых учреждений и писали новые законы. Но сами изменения не могли быть осуществимы без огромной исходной поддержки со стороны широкой общественности. Так же положительную роль сыграли, и играют до сих пор, многочисленные негосударственные организации, которые берут на себя заботу о качестве окружающей среды и экологии.

Виктор Тржэбицки изучал охрану окружающей среды в Усти-на-Лабе и в Праге. В 2005 году получил докторскую степень в Карлове университете в Праге. В 1997–2005 годах работал в некоммерческой экологической организации Институт по экополитике. В настоящее время работает в НПО Тимур, которая помогает городам и местечкам устанавливать т.наз. местные индикаторы устойчивого развития, и в фирме ООО EnviConsult.



Профсоюзы вчера и сегодня

Яна Кашпарова / Jana Kašparová

191

ПРОФСОЮЗЫ ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Быстро развивавшийся кризис тоталитарных режимов в 1989 году затронул и профсоюзы Чехословакии. Единственной монопольной профсоюзной организацией было Революционное профсоюзное движение, состоявшее перед ноябрем 1989 года из 7 миллионов человек. После 17 ноября многие основные профсоюзные организации на рабочих местах осудили жестокие действия полиции и поддержали призыв Гражданского форума к генеральной забастовке. Осуждение демонстраций и выступление руководства профсоюзов против забастовки было понято их членами как предательство руководства РПД. Люди стихийно начали основывать на предприятиях по всей Чехословакии забастовочные комитеты. По инициативе забастовочных комитетов девяти больших пражских заводов возникло Содружество забастовочных комитетов (СЗК), которое быстро превратилось в центр забастовочного движения. Несмотря на то, что Содружество возникло довольно спонтанно и не располагало профессиональным аппаратом, а всего лишь 20 энтузиастами, оно координировало всю подготовку генеральной забастовки.

27 ноября 1989 года с 12 до 14 часов на всей территории республики прошла генеральная забастовка, в которой приняло участие 75 % граждан. Успех забастовки ознаменовал новую главу деятельности СЗК. Это стало стимулом для новых выборов профсоюзных организаций и для поддержки требований Гражданского форума. Однако затем у СЗК появились разногласия с ГФ, так как оно было не согласно с директивой ГФ, требующей перевести забастовочные комитеты на предприятиях на платформу Гражданского форума. 2 и 3 марта состоялся внеочередной съезд всех объединений и профсоюзов, который приостановил деятельность РПД. Вместо него была основана новая профсоюзная организация – Чехословацкая конфедерация профсоюзных объединений (ЧКПО). Большое значение имело решение съезда о разделении имущества РПД между основными организациями, профсоюзными объединениями, а большая часть общественного имущества была передана в управление новой организации. Часть имущества, предоставленного этой организации, была в 1994 году переведена в акционерное общество GEN, акционерами которого были отдельные профсоюзные объединения. Дилетантизм в обращении с имуществом и нарушения принципа продажи акций GEN за рамками профсоюзов стали главными причинами



того, что профсоюзы лишились значительной часть рентабельного недвижимого имущества.

Новые профсоюзы вначале активно поддерживали процессы трансформации общества. Соглашаясь с мнением большинства населения, то есть большинства своих членов, в начале экономической трансформации они поддерживали радикальные шаги проводимой либералами экономической реформы. Для реализации таких шагов профсоюзы создавали условия социального примирения. Если бы они не заняли подобную позицию, успешная трансформация в Чешской Республике была бы невозможной. Профсоюзы поддержали быстрый путь приватизации государственного имущества. При этом они руководствовались, прежде всего, желанием получить аутентичного партнера на стороне работодателей для свободных коллективных взаимоотношений. Профсоюзы обращали внимание на медлительность и непоследовательность процесса приватизации. С другой стороны, они критиковали также преждевременный отказ государства от роли собственника, еще на этапе подготовки приватизации, и затем в процессе ее реализации. Такой отказ, обычно называемый «пред приватизационная агония предприятий», повлек за собой последствия, неблагоприятные для состояние предприятий и для развития предпринимательского сектора в целом.

Социальные последствия этого процесса воспринимались как должная плата за исправления ошибок прошлого и общее оздоровление экономики. Кроме того, после первоначального ценового шока, в 1991 году инфляция замедлилась. Увеличение номинальных налогов, удобная разветвленная система компенсаций в области социальных доходов, и, главное, низкий уровень безработицы создавали ощущение постепенного улучшения уровня жизни.

Профсоюзы стали в принципе единственным признаваемым правительством партнером при формировании социальной политики и при подготовке реформы социальной системы. Действия на почве трипартита привели к многочисленным коррективам подготовленных мероприятий. В октябре 1990 года был создан Совет экономического и социального согласия (сокращенно трипарти-та). Речь шла о добровольном соглашении трех социальных партнеров: правительства, профсоюзов и организации предпринимателей. Однако, несмотря на такое, в общем, позитивное развитие, возникли определенные разногласия, которые, как показало дальнейшее развитие, были предвестниками будущих разногласий между профсоюзами и правительством о характере социальной реформы.

Яна Кашпарова является главным редактором профсоюзного еженедельника и медальным советником председателя Чешско-моравской коллегии профсоюзов.



Переход к демократии и «Люстрация»

Петр Блажек / Petr Blažek

193

ПЕРЕХОД К ДЕМОКРАТИИ И «ЛЮСТРАЦИЯ»

Спустя пятнадцать лет после «чудесного года», как назвал 1989 год историк Т.Г. Эш (T. G. Ash), когда по типу домино в течение нескольких месяцев рухнула внешняя советская империя, мы можем сравнить опыт с «наследием прошлого» в разных пост коммунистических государствах. В настоящее время в чешском пространстве можно выделить три широких круга проблем, связанные с «коммунизмом»: а). примирение с коммунистическим прошлым (интерпретация историческим детерминант современности); б). проблемы с влиянием экспонентов коммунизма на после-ноябрьскую демократию; в). примирение с существованием коммунистической партии и других организаций и людей, пропагандирующих коммунизм.

Как показывает опыт перехода от различных авторитарных режимов различного идеологического типа, собранный в сообщении комиссии Международного архивного совета (International Council on Archives) в 1998 году, архивы бывших репрессивных органов сыграли значительную роль. Естественно, предполагается, что архивные фонды должны быть сохранены и использованы новым режимом. Долговременные переходы, инициированные авторитарной властью, выливаются в нежелание представителей нового режима заниматься вопросами возмещений и компенсаций жертвам репрессий и преследованиям лиц, ответственных за такие деяния. Подобным примером является переход от авторитарного режима Франко в Испании. Противоположный подход применялся в Германии, где падение ГДР дало возможность сохранить многочисленную документацию бывшего Министерства государственной безопасности (Ministerium für Staatsicherheit) и широко ее использовать для достижения упомянутых целей.

Специфический чехословацкий опыт заключался в том, что на основании сохранившихся архивных документов определенным группам граждан было законодательно («законы о люстрации») запрещено занимать и исполнять ряд функций в государственном аппарате. Наряду с бесчисленными судебными процессами с представителями прежнего режима и сотрудниками его репрессивного аппарата, административная дисквалификация была главной правовой

плоскостью примирения с прошлым. В начале девяностых годов был дан старт процессам реабилитации (ликвидация судебных ошибок) и реституции (ликвидация имущественной несправедливости). Целью «люстрации» была дисквалификация на заранее определенный период времени виновников противозаконных действий и их пособников, которые не могли занимать важные посты. Главным намерением законотворцев было, прежде всего, нейтрализовать их влияние на создание нового политического режима.

Последним значительным законодательным шагом в области примирения с прошлым в чешской среде стал закон 1993 года, который определил противоправный характер коммунистического режима и дал моральную оценку борьбе против него. Упомянутый закон постановил, что «срок давности не относится к периоду с 25 февраля 1948 года до 29 декабря 1989 года, если по политическим причинам, несовместимым с основными принципами правового строя демократического государства, не было выдвинуто правомочное обвинение или оправдание иска». Закон обозначил КПЧ как «преступную и достойную осуждения организацию, аналогично, как и другие организации, основанные на ее идеологии, которые в своей деятельности допускали нарушения прав человека и демократической системы».

Перед-ноябрьские «люстрации»

Для понимания значения «люстраций» в после-ноябрьской Чехословакии (то есть Чешской Республике) необходимо вначале объяснить, что подразумевалось под этим термином при коммунистическом режиме. В рамках силового аппарата «люстрацией» называлось расследование того, фигурирует ли данный человек в центральных учетных документах его двух основных составных частей – Общественной безопасности (ОБ) и Государственной безопасности (ГБ). Люстрация служила для получения информации и исключения потенциального столкновения оперативных интересов. Если расследования приводило к положительному результату (человек был учтен), работники центральных статистико-учетных органов министерства внутренних дел действовали двумя способами. В архивной книге на последней странице бланка люстрации был написан его архивный номер, под которым документ хранился в архиве. В «живых» книгах проверяемый сотрудник получал обозначение организации и имя оперативно-го работника, который вел дело. Из проведенных люстраций не было понятно, о каком типе документа идет речь. Проверяемый человек мог быть обозначен как секретный сотрудник, «проверяемое» или «разработанное» лицо. Конкретную информацию можно было получить, только изучив необходимые документы, или от оперативного сотрудника, работающего над данным случаем. Люстрация была обязательной при формировании личного дела. Проверялось не только

лицо, чье дело было в работе, но также его родственники. Например, когда создавалось дело на арендуемую или конспиративную квартиру, используемую работниками ГБ для встреч с их секретными сотрудниками, люстрации подвергались все жильцы данного дома.

Бланки люстрации в большинстве случаев заполнялись от руки. В конце восьмидесятых некоторые учетные процессы уже были автоматизированы, для этого использовалась также читаемая машинопись. В тот период работники центрального статистико-учетного органа министерства внутренних дел искали упоминания об инкриминируемом лице в различных картотеках, микрофишах, в уже упоминавшихся компьютерных базах данных. Значительное место среди них занимала так называемая картотека лиц по интересам, состоявшая к концу 1989 году из 800 000 карточек, содержащих ссылки на сохранившиеся документы ГБ. Другой используемой базой данных была Система объединенного учета сведений о противнике, созданная в 1977 на основании соглашения министров внутренних дел советского блока. В ней находились преимущественно сведения о «враждебно» настроенных гражданах иностранных государств и представителях оппозиционных групп в изгнании. После распада советского блока эта база данных осталась в Москве. Скорее всего, ею воспользовался российский преемник бывшего советского КГБ.

В тот самый период, когда в Чехословакии происходили первые значительные политические изменения, направленные на установление демократического режима, сотрудники тайной политической полиции по указанию тогдашнего первого заместителя министра внутренних дел (фактического начальника ГБ) провели масштабные уничтожения документов «компрометирующего характера» из так называемого книжного делопроизводства тайной полиции. По некоторым данным в первые дни декабря 1989 года (то есть спустя 14 дней после начала революции) было уничтожено «99 % «живых» книг враждебных лиц (7193), 75 % личных дел (195), 67 % сигнальных книг (528), 67 % списков уполномоченных лиц (8632), 55 % списков проверенных лиц (4701), 44 % агентурных списков (5179), 41 % списков резидентов (54), 37 % списков объектов (1275) и 36 % списков кандидатов на секретное сотрудничество (1192)».

Этот шаг значительно ограничил расследование деятельности ГБ в период завершения коммунистического режима и сделал невозможным точно определить характер контактов ряда зарегистрированных секретных сотрудников тайной полиции с их руководителями – офицерами. С другой стороны, остались учетные сведения, особенно так называемые регистры книг, которые могли и дальше служить для проведения люстраций. Нужно напомнить, что они представляют собой один из «капканов на пути люстрации», так как регистры – это только часть, хотя и преобладающая, всех документов ГБ.

«Люстрация» как политическая тема и законодательная норма

Уже через несколько недель после 17 ноября 1989 года вопрос «примирения с прошлым» стал политической темой. Главную роль в его развитии сыграла радикализация части общества. Она требовала осудить конкретных виновников политических репрессий, ликвидировать ГБ и уволить ее сотрудников с государственной службы. Постепенно (с февраля 1990) в обществе начались попытки запретить коммунистическую партию. Эти попытки до сих пор не увенчались успехом.

Сорокапятилетний период, в течение которого во главе министерства внутренних дел стояли только представители КПЧ, закончился только 3 января 1990. Тогда этот пост занял народный демократ Рихард Сахер (Richard Sacher). Вскоре он ощутил на себе давление Гражданского форума. Одним из источников конфликта были различные представления о трансформации полицейских организаций и кадровых вопросах в министерстве. Только 31 января 1990 года новый федеральный министр внутренних дел ликвидировал ГБ. Все ее сотрудники должны были сдать оружие, служебные документы и были переведены в резерв. После этого в министерстве был создан Институт охраны конституции и демократии. Общественный контроль над «сменой кадров» в министерстве обеспечивали проверочные и гражданские комиссии, куда направил своих представителей Гражданский форум. Кажущийся компромисс был только виртуальным, так как с того времени в федеральном министерстве внутренних дел фактически господствовало «двоевластие».

Вскоре министр Сахер подвергся критике со стороны представителей Гражданского форума за незаконную люстрацию депутатов и других государственных деятелей. Приказ о проведении «диких люстраций» отдал после согласования с министром в середине марта 1990 года начальник внутреннего и организационного управления ФМВД майор Вацлав Новотны, многолетний сотрудник «нормализационных» органов безопасности. Только 2 апреля 1990 учетные карточки и списки, подготовленные бывшей ГБ на некоторых депутатов, были помещены в архив. По выражению министра «все собрания людей» должен был, наоборот, проверять директор Института охраны конституции и демократии. По некоторым сведениям, только после этого министр разрешил убрать учетные карточки депутатов из «оперативного архива» и поместил их в свой сейф, чтобы никто не мог ими манипулировать. Инициатором проверок политиков мог стать кто угодно. «Люстрации» были выпущены на волю. «Каждый человек, вращавшийся в высших политических кругах, был потенциальным объектом для собрания на него компрометирующей информации. Мирную революция охватила одержимость узнать, кто есть кто».

Министр Сахер стоял за первой большой «люстрационной аферой» в июне 1990 года. Его заместитель, бывший диссидент Ян Румл, заявил, что председатель Чехословацкой народной партии Йозеф Бартоничек (соперник Сахера по управлению партией) тайно сотрудничал с ГБ и отверг предложение Вацлава Гавела без шума уйти в отставку. Как оказалось позже, само обвинение было справедливым, но обстоятельства, при которых оно было выдвинуто, были, если говорить мягко, несчастными, с политической точки зрения. Оно прозвучало всего лишь за день перед первыми свободными парламентскими выборами, в которых Чехословацкая народная партия была соперником Гражданского форума. Форум победил с большим отрывом. Несмотря на то, что 21 июня 1990 года новое федеральное правительство решило запретить люстрации, движение в этом направлении уже нельзя было остановить. Главным его «двигателем» в последующие месяцы стали радикальные депутаты. За месяц до муниципальных выборов они решили провести (быстро и суматошно) люстрацию всех выдвинутых кандидатов. В сентябре 1990 года парламент дополнительно создал новую комиссию, которая должна была под руководством подписанта Хартии-77 Иржи Румла (отца Яна Румла) опять расследовать события ноября 1989 года. По согласованию с федеральным министром внутренних дел, ее члены взяли в свое распоряжение все учетные документы окружных управлений Государственной безопасности.

В начале следующего года ситуация с новыми «люстрационными» аферами опять стала напряженной. Бывший диссидент Вацлав Бенда на заседании руководства Федерального собрания внес предложение о «моральном очищении парламента». Позже было принято решение о проверке федерального правительства и целого ряда других федеральных учреждений. Люстрацию депутатов проводила «комиссия 17 ноября». В марте 1991 года она огласила имена десяти депутатов, зарегистрированных в учетных документах бывшего 1, 2 и 3 управления Государственной безопасности в качестве тайных сотрудников ГБ. Спустя два месяца были обнародованы результаты люстрации федеральных министров и их заместителей (12 «положительных») и работников института правительства ЧСФР (33 «положительных»). К аналогичному результату привела, например, проверка канцелярии Федерального собрания, председатель которого Александр Дубчек привел имена 25 положительно люстрированных сотрудников. Новые и новые аферы, связанные с деятельностью скомпрометировавших себя лиц на всех уровнях государственного аппарата, свидетельствовали о необходимости законодательно скорректировать процесс люстрации. В июне 1991 года тогдашняя властная элита приняла «предпосылки будущего федерального закона».

В соответствии с правительственным проектом закона посты в государственном аппарате («от директора профсоюза до ведущих сотрудников окружного уровня») не могли занимать сотрудники отделений бывшей тайной полиции, занимавшихся так называемой борьбой с внутренним противником, работники коммунистической разведки, тайные сотрудники Государственной безопасности, функционеры коммунистической партии всех уровней, руководимые ГБ. Люстрации не должны были подвергаться министры и депутаты. Благодаря правым депутатам закон о люстрации был, наконец, принят 4 октября 1991 года в гораздо более жесткой редакции.

Достаточно сложное название «большого закона о люстрации» свидетельствует о широких возможностях его применения к большой группе лиц. Со своих постов была уволена часть лиц из бывшей номенклатуры КПЧ, бывшие члены вооруженных частей КПЧ (народная милиция), значительная часть работников ГБ и их тайных сотрудников, члены комитетов действия и студенты определенных советских высших учебных заведений. Особый закон о люстрации («малый закон о люстрации») спустя несколько месяцев скорректировал также «некоторые другие условия для исполнения некоторых функций по назначению сотрудников Полиции Чешской Республики и сотрудников Корпуса исправительного воспитания Чешской Республики».

Считается, что правые политики обычно соглашались с проведением люстраций, а левые их отвергают. В действительности формировались отдельные лагеря, действовавшие вопреки политическим партиям. Приверженцы законов о люстрации воспринимали их как обоснованный шаг, который не позволит скомпрометировавшим себя лицам работать на государственной службе и защитит демократический режим от прошлого. В последующие годы люстрации подвергали сомнению не только коммунисты, но и представители Гражданского движения, и социальные демократы. Они считали, что закон использует принцип «коллективной ответственности» и ретроспективности. По их мнению, проверки людей по документам коммунистического периода были достаточно проблематичными.

Хотя законы о люстрации не относились исключительно к секретным сотрудникам ГБ, внимание общества было обращено, прежде всего, на них. Споры о люстрации часто принимали вид обсуждения афер конкретных лиц, которые могли предъявить свидетельство о прохождении люстрации, но одновременно обвинялись в сотрудничестве с ГБ. Мы не располагаем полными списками людей, подвергнувшихся люстрации. По некоторым данным, только до конца июля 1994 года было подано 250 000 исков, почти все из них были удовлетворены. Более чем 14 000 результатов проверок оказались положительными. В 1993 и 1994 году отделение люстрации министерства внутренних дел обрабатывал бо-

лее 100 исков ежедневно. Приведенные цифры свидетельствуют о том, что уклониться от подобных расследований было практически невозможно.

Один из главных противников люстраций, радикальный социалист и один из представителей Хартии-77 Петр Угл (Petr Uhl) приводил в этой связи основные аргументы своего неприятия законов о люстрации. «Официальное обоснование законов о люстрации заключается в опасности того, что неподходящие люди могут проникнуть в государственный аппарат и нанести ему вред. Однако никто не верил таким объяснениям. Все воспринимали закон о люстрации как форму внесудебного наказания бывших сотрудников ГБ. На самом деле, этот закон наказывал больше именно их, чем основных сотрудников, которые, оставшись в министерстве внутренних дел, могли там, при определенных условиях или в виде исключения, работать и дальше». Осенью 1992 года в ответ на запрос 99 депутатов (приблизительно одной трети) Федерального собрания, которых представлял именно Петр Угл, Конституционный суд принял решение о соответствии закона о люстрации конституции. Жалоба не была удовлетворена. Суд оставил в прежнем виде основное содержание закона, убрав некоторые его положения. В частности речь шла о спорных категориях секретных сотрудников ГБ, когда человек вообще не должен был знать, что его использует ГБ. Среди кандидатов на секретное сотрудничество фигурировал, например, Вацлав Гавел.

Весной 2001 года имел место самый грандиозный скандал, который был связан с выдачей свидетельств о люстрации. Тогдашний министр внутренних дел заявил, что некоторые из 150 000 человек, проверенных в начале девяностых годов, получили свидетельство о люстрации по ошибке. Однако было раскрыто только 117 таких случаев. Все касались бывших сотрудников военной контрразведки, бывшей частью ГБ. Документы ошибочно выдавались министерством внутренних дел, проводившим люстрацию, так как оно не располагало учетными записями министерства обороны, в ведомстве которого военная контрразведка находилась с 1990 года. Бывший федеральный министр внутренних дел Ян Лангош заявил: «Мы получали из министерства обороны дискеты с информацией, которую нельзя было проверить, так как министерство обороны не разрешало нам использовать свои учетные документы».

Данный случай показывает, что у «большого закона о люстрации» есть много системных дефектов. Нужно сказать о том, что государственное управление не располагает информацией обо всех конфидентах, использованных репрессивными и информационными организациями прежнего режима. «Встает вопрос, насколько поддаются идентификации секретные сотрудники оперативных подразделений управления слежения, информационной техники и расследований, документы которых хранились только в архивах данных управлений». Забыты также другие репрессивные организации: объединенная коммунисти-

чешская секретная служба, не вошедшая в 1945 году в состав Государственной безопасности – бывшее информационное управление генерального штаба (то есть военная разведка), агентурные сети информационного управления главного управления Пограничной охраны государственной границы и, наконец, подразделения федерального управления Общественной безопасности.

Принятие и применение законов о люстрации критиковали кроме некоторых чешских политиков и неправительственных организаций, также некоторые иностранные институты. Часто цитируют позицию Административного совета Международного института труда, заявленную в 1992 году. Совет призывает правительство ЧСФР принять необходимые меры для отмены или изменения большого закона о люстрации и гарантировать возмещение убытков всем несправедливо пострадавшим лицам. Комиссия по расследованиям МИТ констатировала в 1995 году, что осуществление рекомендаций Административного совета МИТ заключалось только в том, что, несмотря на вето президента Вацлава Гавела, действие закона было продлено до 2000 года (после этого оно опять было продлено, на неопределенный срок).

Комиссия поручила Административному совету МИТ призвать правительство ЧР принять меры, которые приведут к отмене или изменению тех положений закона, которые противоречат с Соглашением номер 111. Критика закона звучала также в Совете Европы, Европейском парламенте и со стороны некоторых европейских и мировых неправительственных организаций. С другой стороны, примеру Чехословакии последовали некоторые другие пост коммунистические страны, включившие люстрацию, пусть в другом виде и в меньшем объеме, в свой правовой строй.

Конституционный суд ЧСФР пришел к противоположному решению. Он отказался рассматривать соответствие конституции малого закона о люстрации. Закон был признан действительно эффективным, даже в тех своих частях, которые соответствуют противоречащим конституции положениям большого закона о люстрации. В обосновании говорилось, что меры, являющиеся следствием применения законов о люстрации, имеют предпочтение перед основным правом граждан иметь равные условия для занятия избирательных и других общественных постов или перед правом исполнять свою деятельность без дискриминации, по Соглашению номер 111.

В январе 1999 года Палата депутатов Парламента ЧР отклонила депутатский проект закона, по которому большой закон о люстрации должен был быть отменен. Аналогично был отклонен проект закона, предложенный в 1998 году, целью которого также была отмена закона о люстрации. Последней значительной попыткой проверить законодательство о люстрации на соответствие конституции был проект группы депутатов, представленный Конституционному суду в

2001 году. Решением пленума Конституционного суда этот проект был отклонен. Однако Конституционный суд призвал парламент принять в ускоренном режиме закон о государственной службе.

***Петр Блажек** окончил Философский факультет Карлова университета по специальности история, работает в Институте современной истории Академии наук Чешской Республики.*

Чешский средний путь преодоления тоталитарного прошлого

Павел Жачек / Pavel Žáček

Первые практические шаги длительного процесса примирения с нашим тоталитарным прошлым были предприняты в первые часы после студенческой демонстрации 17 ноября 1989 года. Они логически соответствовали информации, которой располагала демократически ориентированная общественность. Моральное, политическое, организационное и материальное преодоление коммунизма касалось, естественно, всех сфер чешского и словацкого общества. Это касалось как сотрудников номенклатуры, членов коммунистической партии, тайных полицейских из Государственной безопасности и их агентов, офицеров народной армии, так и членов разрешенных партий распавшегося Народного фронта, граждан «серой зоны», диссидентов и политических заключенных.

На вводную стадию процесса примирения с прошлым, прежде всего, оказало влияние отсутствие информации у представителей оппозиции, которые взяли на себя тяжесть исторической ответственности и постепенно брали власть в свои руки. Даже в этой специфической области в течение долгого времени господствовало отсутствие концепции. С самого начала большую роль играл различный опыт разных социальных групп, составлявших в 1989–1990 годах оппозицию. Характер их связей с чехословацким пост нормализационным режимом был также различным. Только Гражданский форум не выиграл время благодаря решению о проведении первых свободных выборов в июне 1990 года. Шесть месяцев перед выборами позволили некоторым представителям прежнего режима остаться «на своих позициях». От трансформации оказались «спасены» даже некоторые организации. Однако самым важным явлением было сохранение преемственности правления, что особенно проявилось в юридической, кадровой области и в специфической области утаивания. Происходившее в течение 1990 года казалось новой власти быстрым победоносным походом. Но именно незнание механизмов действия коммунистической власти стало причиной того факта, что вся номенклатурная система не была ликвидирована быстрее и без остатка.

Гражданской ареной первой стадии примирения с прошлым, ограниченной вначале волей демонстрантов на площадях и позицией руководителей Гражданского форума, стал федеральный парламент и национальные советы. Главной чертой этого периода было создание законодательного подхода к прошлому, подготовка и принятие реституционных, реабилитационных и других законов, касающихся социальных групп и отдельных лиц, преследованных коммунистическим режимом. Вскоре оказалось, что условия в Чехии и Словакии слишком различны. Поэтому отношение к преодолению прошлого вкуче с другими факторами послужило причиной для разделения государства.

Вначале конкретные расследования исков физических и юридических лиц проводили следственные институты, организационно и персонально крепко связанные с пред-ноябрьской системой: военная прокуратура и инспекции разных уровней, включая инспекцию министерства внутренних дел. Было довольно легко сбросить со счетов случаи, которые в 1990–1991 годах не были в центре внимания общественности, то есть, прежде всего, политиков и журналистов. Рядом таких случаев занялись позже следователи Института документации и расследования деятельности Государственной безопасности. Но по многим причинам, с ними уже почти ничего нельзя было сделать.

Люстрация

Для гражданского общества и политиков важным средством изучения недавнего прошлого стала Комиссия Федерального собрания по объяснению событий 17 ноября 1989 года. Благодаря ее деятельности, граждане получили некоторую информацию о состоянии нормализационной системы перед ее упадком. Также комиссия, наконец, обнародовала проблематику так называемой люстрации. Своей деятельностью она существенно способствовала общественному осуждению необходимого условия существования тоталитарной системы – массового доноительства. Результатом работы Комиссии было принятие 4 сентября 1991 года так называемого федерального закона о люстрации (а затем и республиканских законов), который представлял собой первое несовершенное законодательное изменение защиты государственного аппарата от лиц, принадлежавших к коммунистической номенклатуре, и отдельных столпов тоталитарной власти.

Закон, устанавливающий «некоторые условия для занятия некоторых постов в государственных органах и организациях», освободил от определенных государственных должностей ряд лиц из номенклатуры КПЧ, работников Народной милиции, Государственной безопасности, их секретных сотрудников, членов комитетов действия и выпускников школ безопасности в СССР. Проще говоря, правые политики воспринимали закон как символ изменений после 1989 года, а левые как средство дискриминации, которое следует изменить. Ни одно из по-



литических направлений, однако, не могло этот закон улучшить или отменить, не заменив чем-то другим. Не удалось даже использовать его принципы в законе о государственной службе. Закон о люстрации был частично заменен новой системой защиты государственных органов и сотрудничающих с государством организаций. Новая конструкция была реализована в рамках проверок лиц, занимающихся утаенными действиями, для которых, благодаря импульсу НАТО, был создан Национальный институт безопасности.

Институт документации и расследования преступлений коммунизма

Приблизительно в то же время, когда был принят закон о люстрации, началась вторая стадия примирения и преодоления прошлого. По приказу федерального министра внутренних дел было создано Подразделение министерства внутренних дел по документации и расследованию деятельности Государственной безопасности. В его задачи входил анализ архивных материалов, расследование отношений физических и юридических лиц с прежней тайной полицией и расследование уголовно наказуемой деятельности их сотрудников. Незадолго до разделения чехословацкой федерации был создан новый Институт документации и расследования деятельности Государственной безопасности, подчиненный Институту расследований в Чешской Республике, количество сотрудников которого концу 1994 года составило 50 человек.

Уже в течение 1993 года стало понятно, что институт возник слишком поздно и обладал маленькими полномочиями. Он появился на сцене, когда у подавляющего большинства партнеров – то есть заведующих архивов и информационных организаций – складывалось впечатление, что процесс примирения с прошлым практически закончен. Но, несмотря на такую обструкцию, институт смог рассмотреть 1055 дел, еще в 44 делах следователями были вынесены обвинения конкретным лицам. По инициативе генерального прокурора на основании соглашения с министром внутренних дел в феврале 1993 года возник Координационный центр документации и расследования насилия против чешского народа с 8.5.1945 до 31.12.1989. В рамках трансформации прокуратуры в государственное представительство он превратился в Центр документации противоправных действий коммунистического режима при министерстве юстиции ЧР.

В ожесточенном политическом соревновании в июле 1993 года чешские законодатели, осознающие «долг свободно избранного парламента разобраться с коммунистическим режимом» приняли закон «о противоправности коммунистического режима и о борьбе против него». Данная норма устанавливала, что Коммунистическая партия Чехословакии, «ее руководство и члены, несут ответственность за способ руководства нашей страной в 1948–1989 годах, особенно



на программное уничтожение традиционных ценностей европейской цивилизации, за сознательное нарушение прав и свобод человека, за моральный и экономический упадок, сопровождавшийся уголовными преступлениями и террором против приверженцев иных точек зрения, замену действующей рыночной экономики директивным руководством, разрушение традиционных принципов права собственности, злоупотребление воспитания, образования, науки и культуры для достижения политических и идеологических целей, безответственное уничтожении природы...» Определенным парадоксом политического развития Чешской Республики остается тот факт, что здесь существует достаточно сильный преемник тоталитарной государственной партии – Коммунистическая партия Чехии и Моравии. Приведенный закон ясно декларирует: «Коммунистическая партия Чехословакии была преступной организацией, так же, как и другие организации, основанные на ее идеологии, которые в своей деятельности двигались в сторону нарушения прав человека и демократической системы».

Фактически на основании этого закона в рамках государственного полицейского института расследований возник Институт документации и расследования преступлений коммунизма во главе в представителем христианского диссидентского движения и после-ноябрьским политиком Вацлавом Бендой. Он опирался на деятельность своих предшественников из министерства внутренних дел и министерства юстиции. По приказу министра внутренних дел Я. Румла в апреле 1995 года, в сферу деятельности института вошло расследование правонарушений, совершенных в период с 25 февраля 1948 года до 29 декабря 1989 года, в том случае, «если по политическим причинам, несовместимым с основными принципами правового строя демократического государства, не был вынесен правомочный приговор или обвинение не было снято». Не последней задачей института было собрание, оценка и документирование «фактов и действий, связанных с правонарушениями коммунистического режима и с борьбой против него». Директор института в мае 1997 года в своем выступлении перед СМИ подчеркнул: «Мы являемся единственным полицейским органом данного типа в странах бывшего восточного блока... Вначале за рубежом подвергали сомнению нашу позицию, но затем ситуация радикально изменилась. Запад положительно оценивает нашу работу, а на Востоке решили завести подобные учреждения».

Количество сотрудников института документации и расследования, созданного на основе отдела документации и расследования, увеличилось до 90 человек. 17 следователей вынесли обвинения в правонарушениях по 43 делам на 100 представителей политических или исполнительных органов коммунистического режима. Практика подтвердила необходимость тесного сотрудничества обоих учреждений. Во многих случаях следователи не могли сориентироваться в

сложно доказуемых случаях без профессиональной помощи работников документации. С другой стороны, с самого первого момента существовали принципиальные системные противоречия: следователи действовали поступательно, от преступления к преступлению. По закону во время публичных выступлений они могли назвать лишь инициалы лица, против которого было выдвинуто обвинение, и сухо перечислить параграфы. Главная роль документации, первичной задачей которой была помощь следователям, заключалась в реконструкции тоталитарной системы при помощи ее собственных информационных материалов. Подкрепить доказательствами факты тоталитарного характера и преступного функционирования всего коммунистического режима.

В первую очередь, Институт сосредоточился на выдающихся делах, касающихся партийной номенклатуры и органов безопасности (измена родине при оккупации Чехословакии войсками Варшавского договора в 1968 году), средних и высших чинов политической полиции (например, акция ASANACE – незаконное вытеснение за границу противников режима в начале 80-х годов), стрельбы на границах или во время побегов из лагерей принудительных работ, пыток во время следствия в пятидесятые годы. Отдел документации института одновременно работал над несколькими сотнями случаев, вырабатывал специальные экспертизы для следователей и судов, восстанавливал действия определенных репрессивных органов, прежде всего, Государственной безопасности. Также он издавал сборник *Securitas Imperii*, в котором постепенно публиковал исследования, статьи и документы, особенно о работе коммунистических органов безопасности.

Проблемы в работе ИДР

Государственное представительство, и позже и суды, занятые бывшими коммунистами и представителями коммунистического «классового» правосудия, естественно, долго противились каким бы то ни было расследованиям. В конце 1997 года В. Бенда публично констатировал: «С самого начал нашего существования мы ведем борьбу и наталкиваемся на многочисленные преграды. Приблизительно в течение последних двух месяцев произошло довольно драматичное развитие, когда в отличие от предыдущих препятствий формального порядка, начали работать (на стороне чешского правосудия) исключительно идеологические механизмы. Это может быть связано с тем, что мы начали расследования в отношении некоторых судей». До конца 1998 года, когда ИДР был при особых обстоятельствах реорганизован новым социально-демократическим правительством, его следователи вели уголовное преследования 87 человек по 47 делам. В государственном представительстве находилось 26 предложений об обвинении 40 человек (и осуждено 6 человек), в состоянии расследования находилось 400 дел.

Работники института осознавали, что они не могут быть единственным инструментом чешского общества (государства) для преодоления прошлого. Они смогли бы расследовать лишь малое число преступлений, совершенных представителями прежнего режима. В. Бенда заявил: «Большая часть преступлений останется безнаказанной, это суровая реальность. Мы не создаем иллюзию, что можем наказать все зло, которое было сотворено за 42 года коммунизма. Наша работа служит, прежде всего, на благо будущего, для строительства правового государства. Мы хотим обновить осознание того, что каждое преступление, под каким бы властным прикрытием оно ни было совершено, однажды будет наказано. Мы хотим, чтобы каждый, совершивший такое действие, до самой своей смерти жил в страхе, что однажды должен будет за него ответить».

Под руководством нового директора Иререя Крадохвила институт был реорганизован. Изменения коснулись обоих отделов. Несмотря на декларируемую поддержку документации, усилились расследования, однако никаких принципиальных изменений не произошло. Государственные представители и суды сделали невозможным преследования виновных из коммунистической партии, Государственной безопасности и народной армии в таких важных делах, как, например, измена родины в 1968 году.

Несмотря на некоторые новые публикации, выступления ИДР в СМИ тоже не улучшились. Институт настолько связан внутренними директивами, что любая инициатива в нем фактически подавляется. Кроме того, его руководство постепенно отказывается от «ненужных» ставок, то есть сокращает число сотрудников. Это происходит одновременно с увеличением активности Польского и Словацкого Институтов народной памяти, оживлением деятельности подобной организации в Румынии, в других балканских странах проходит дискуссия о создании таких инструментов. Сравнив чешский институт, например, со словацким, становится очевидным, что подчинение полиции (непосредственно полицейскому президиуму), ограниченный доступ к архивам, неучастие в управлении архивами коммунистических органов безопасности, рассредоточенными по органам министерства внутренних дел, обороны и юстиции, неэффективны. В отличие от чешских, словацкие сотрудники, использующие законные сроки придания гласности, сосредоточены в одной общественной организации, обращающей особое внимание на период с 1939 по 1989 годы. Они не должны оглядываться на актуальную политическую или властную констелляцию.

Самое позднее перед парламентскими выборами в 2006 году в Чешской Республике встанет вопрос о дальнейших действиях в вопросе организационного преодоления тоталитарного прошлого. Нужно ли попробовать вернуться в исходное состояние или выбрать другое решение? Пока что ситуация неясна. В



чешском парламенте не прошел проект закона о создании чешского варианта Института народной памяти или немецкой организации.

Постоянно скрываемое прошлое

После 1990 года большой проблемой была не только законодательная или кадровая преемственность, но – как оказалось гораздо позже – преемственность в утаивании. Один из ключевых знаков тоталитарной системы был, к сожалению, частично взят на вооружение и новой демократической системой. Несмотря на постепенное изменение коммунистических организаций и объективную ликвидацию причин для сокрытия документов, например, Государственной безопасности, большая часть этих бумаг фактически была открыта только спустя десять лет. До самого принятия закона в 1998 году некоторые государственные чиновники использовали невыясненные ситуации, и умело скрывали значительную часть документов, которая формально не была обнародована. Некоторые информационные институты даже пытались (и пытаются до сих пор) отдалить по времени или воспрепятствовать полному обнародованию оперативных материалов своих коммунистических предшественников. Это делается, несмотря на их ключевое положение в рамках пред-ноябрьской системы, важность и незаменимость их материалов при изучении репрессивной сущности тоталитарного режима и расследовании конкретных преступлений.

В последние годы некоторые компетентные государственные чиновники подчеркивали, что значительная часть регистрационных и архивных документов прежнего режима уже не является секретной. Однако они не договаривали. Эти документы не доступны, что для гражданина означает, собственно секретность. Создается впечатление, что чиновники не понимают, что сегодня злоупотребление такими материалами может быть остановлено только путем открытой конфронтации с прошлым. Демократическое общество должно дать ясно понять, что нельзя заигрывать со злом. Общество не хочет, и не будет оберегать тех, кто принимал активное участие в угнетении своих сограждан и в ограничении основных прав человека. Такое положение изменилось в январе 2005 года в связи с принятием нового закона об архивах, который под давлением профессионалов и дилетантов был принципиально изменен в пользу исследователей.

Следующим важным элементом преодоления прошлого является проблематика открытия архивов Государственной безопасности, которая в 1996 году получила законодательное выражение в не слишком качественном законе о доступности документов Государственной безопасности. В законе не фигурировала документация некоторых подразделений Государственной безопасности и других коммунистических органов безопасности (например, информационное управление Пограничной службы охраны государственной границы). На-



пример, принципиально не открывались агентурные сведения о сотрудниках тайной политической полиции. Среди управлений, не фигурировавших в законе, находится управление информационной техники (использующее агентуру на почтах, телекоммуникациях и аналогичных объектах), управление слежения (управляющее агентурной сетью в гостиницах и ресторанах), также управление паспортов и виз с обширным и интересным административным делопроизводством и, прежде всего, главное управление разведки. В отличие от немецкого варианта, закон не урегулировал доступ уполномоченных заявителей к кадровым документам бывших сотрудников политической полиции. В этих документах была информация о повышениях по службе, полученном образовании, знаках отличия, учебе в высшей школе КГБ в Москве, вознаграждениях, финансовой или иной оценке «оперативной» деятельности сотрудников.

Положение усугубилось тем, доступ историков к материалам (не книгам!) коммунистической тайной полиции был ограничен, журналисты вообще не имели права их увидеть. Министерство внутренних дел израсходовало большие финансовые средства в размере нескольких десятков миллионов крон, но не организовало никакой информационной кампании или освещения в СМИ. Не удивительно, что такой способ организации доступа к документам тайной коммунистической полиции закончился крахом. В конце 1999 года было обнародовано только 2270 книг (некоторые из них по два раза), в 2001 году – 300 книг. Таким образом, закон делал невозможным достижение главной цели – раскрыть обществу тайны тоталитарной системы, разоблачить сущность функционирования чехословацкого варианта советского коммунизма, установить конкретных деятелей и начать первый ознакомительный этап примирения с прошлым.

С 1999 года группа правых сенаторов работала над принципиальной новеллой закона, которая должна была устранить большинство перечисленных выше недостатков. Спустя два года, после многочисленных политических и общественных дискуссий, в том числе с представителями чешских информационных служб, закон был принят. К сожалению, из-за маневров депутатов – коммунистов доступ к документам информационных служб для подданных иностранных государств был ограничен. Принятием данного закона парламент продемонстрировал важное изменение в восприятии прошлого, как в чешской политике, так и в чешском обществе. Кроме того, сенаторам и депутатом удалось преодолеть определенные политические ограничения, социально обусловленные политической реальностью начала девяностых годов. Они вытекали из специфического чехословацкого процесса передачи власти коммунистической номенклатурой во время бархатной революции и сразу после нее. Одновременно речь шла о важном сигнале, переданном во все пост-коммунистические страны, о том, что Чешская Республика не замедляет динамику процессов примирения с прошлым.

Заявители, получившие сегодня свое личное дело, могут требовать документы агентов, работавших против них, включая соответствующие страницы кадровых листов сотрудников Государственной безопасности – руководящих органов, принимавших участие в их преследовании. Также закон напоминает не вполне очевидный факт, что частью тайной полиции было и управление паспортов и виз, которое в сотрудничестве с работниками тайной полиции принимало решения о выдаче паспортов, выездах за границу, отношении к эмигрантам, вела так называемую картотеку нежелательных лиц, препятствовала воссоединению семей. Доступ к документам этого управления также сейчас открыт.

Закон также принципиально содействовал дискуссии о роли секретных сотрудников Государственной безопасности при прежнем режиме. Эта чаще всего обсуждаемая форма сотрудничества с коммунистическим режимом, значение которой преуменьшалось, будет отныне доступна каждому заинтересованному лицу. Закон даст чешским гражданам возможность потребовать определенное дело, точнее его копию, любого человека, естественно, с закрытыми личными данными, зарегистрированного в картотеке Государственной обороны в качестве секретного сотрудника типа резидент, агент, информатор, владелец арендованной или конспиративной квартиры. Новое качество знакомства с деятельностью конфиденентов, с одной стороны, даст возможность идентифицировать виновников многих несчастий. С другой стороны, реабилитировать некоторых лиц, которые по разным причинам в течение какого-то времени упоминались в агентурных документах Государственной безопасности, но содержание работы которых безупречно.

Закон, наконец, отреагировал на «дикие» (и неполные) списки сотрудников подразделений контрразведки Государственной безопасности, которые начал публиковать уже в 1992 бывший диссидент Петр Цибулка. Министерством внутренних дел, обороны и юстиции была дано указание публиковать в электронном и бумажном варианте списки дел по объектам и дел секретных сотрудников, вместе с данными о том, на кого (или что) данное дело было заведено, и кем и в течение какого времени оно велось. До сих пор продолжается дискуссия о том, полон ли закон в данном отношении. К упомянутым спискам постепенно прибавились данные об обнародованных персональных документах сотрудников Государственной безопасности. После преобразования их в электронный вид каждый человек мог бы получить к ним доступ. Не забыл закон и о делопроизводстве «тайнобрачной» коммунистической разведки. Была создана сложнейшая система открытия доступа, учитывавшая определенную деликатность содержащихся там данных. Такой подход гарантирует, что опасности не подвергнется ни одна политическая жизнь и ни один из внешнеполитических интересов Чешской Республики.



Что конкретно заявитель имеет право требовать от министерств внутренних дел, обороны и юстиции? Документы Государственной безопасности, показывающих меру заинтересованности местных подразделений политической полиции в действиях отдельных граждан и целых социальных групп, а также информационные выписки из этих документов (так называемые сводки по отдельным событиям). Такие сводки будут доступны и в том случае, когда само дело не сохранилось. Также заявители могут получить информацию из управления слежки о физическом преследовании, выявлении контактов с представителями оппозиции, дипломатами представительских учреждений или нахождении в ресторанах или гостиницах. Богатыми на информацию могут оказаться сведения о прослушивании телефонных переговоров и помещений (свидетельства об установке соответствующей аппаратуры и расшифровка самого разговора), цензуре почты (проверка корреспонденции) и т.п., включая тайные проникновения на объект (так называемое вынимание). Довольно странно, что среди оперативных управлений, доступ к которым открыт, нет управления охраны партийных и государственных представителей и его документации. Будем надеяться, что в соответствии с другими параграфами закона такое упущение не будет препятствовать их открытию для заявителей.

Материалы разведки

Новую и принципиальную информацию о роли секретных служб в тоталитарной системе предоставят материалы первого разведывательного управления. Его документация обещает богатый информационный урожай не только для изгнанников, живущих за бывшим железным занавесом, но и для жителей бывшей Чехословакии. Созданная модель предоставления доступа к документации коммунистической разведки больше не требует от заявителя изучения только своего собственного дела. Он может посмотреть и ряд других дел, если они не были заведены на иностранных граждан. Последним учреждением, ограничивавшем при тоталитарной режиме гражданские права и свободы, было управление паспортов и виз. Его богатое и интересное делопроизводство документирует не только административные манипуляции с нашими судьбами, но и тесное сотрудничество с оперативными управлениями (включая разведку) Государственной безопасности.

Через год после опубликования закона в Сборнике законов (2003) каждый заявитель может выбрать определенное дело объекта или сообщества, в котором он вращался в прошлом, и поискать в нем данные о действиях политической полиции. То же самое и в случае дел секретных сотрудников, которые, естественно, доносили и на людей (вливая тем самым на их жизнь), на которых Государственная безопасность не заводила никаких дел. Одновременно закон





максимально снижает административный сбор за копирование. Одна из новелл запрещает закрывать доступ к архивным материалам Коммунистической партии Чехословакии.

Принятие закона было лучшей реакцией на выступления некоторых политиков: «Это такая гадость, что единственное, что может сделать любое достойное общество – уничтожить эти списки». Закон уменьшает возможность для государства и его чиновников манипулировать с документами, возникшими при коммунистическом режиме *extra* или даже *contra legem*. Таким образом, общественный контроль увеличивает количество потенциально открытых документов на сотни тысяч пунктов. Пока эти бумаги лежат без дела в архивах бывшей контрразведки, военной контрразведки и разведки Государственной безопасности.

Медленное открытие доступа

Однако не стоит предаваться излишнему оптимизму – нынешняя стадия данного процесса также ограничена многими факторами. Например, в 2003 году министерство внутренних дел открыло доступ к делам и материалам (в объеме 77 242 страницы архивных материалов) только 565 заявителям (то есть примерно 1,8 человека в день). С сентября 1997 года до конца 2003 года был открыт доступ только к 3 931 оперативных и агентурных дел. Министерства обороны и юстиции пока не испытывали необходимости публиковать количество требуемых и выданных дел.

После принятия такого закона логическим шагом является создание института для хранения и работы с этими материалами под контролем парламента, который забрал бы у государственной исполнительной власти управление делами и другими материалами, свидетельствующими о насильственном характере тоталитарного режима. Однако реализация этого шага натолкнулась на непонятное сопротивление, несмотря на то, что благодаря созданию такого института мы встали бы наравне с Германией, Польшей, Словакией, Венгрией и Румынией. Дальнейший прогресс в данной области можно ожидать, очевидно, только после более масштабного обнародования документов, последующих дискуссий и подробного изучения. Однако государство не в состоянии все это обеспечить.

Желание чешского общества и политиков преодолеть наше не славное прошлое далеко не исчерпано. Появятся новые законодательные проекты, созданные под влиянием практики наших соседей пост-коммунистов. Очевидно, что тоталитарное прошлое будет оказывать на нас влияние настолько долго, насколько долго мы будем держать его в темноте архивов, сейфов и кабинетов. Мы станем свободными, только узнав, кто есть (и был) кто и что есть (и было) что. Если нам удастся вызвать дискуссию с бывшими представителями коммунистических режимов о конкретных проявлениях тоталитарности, возможно, рань-





ше или позже они покаются. Затем может наступить время прощения. Но перед нами еще долгий путь.

***Павел Жачек** окончил Факультет социальных наук Карлова университета, работал в Комитете по документации и расследованию преступлений коммунизма. В настоящее время является сотрудником Института современной истории Академии наук Чешской Республики.*



Имущество коммунистической партии

Павел Молэк / Pavel Molek

Применять власть над обществом, оказывать влияние на отдельные лица и их совокупность, можно же конечно с помощью многочисленных инструментов: идеологии, физического насилия и не в последнюю очередь и с помощью денег, имущества. Если власть тоталитарная, это значит ещё и такая, которая стремится к наибольшему расширению своих границ и к её более глубокой интенсивности, самой натуральной тенденцией будет осуществление, удерживание и усиление своего влияния на общество всеми доступными средствами. Поэтому государство является или исключительным владельцем, или же хотя бы гегемоном всех областей тех средств, которые являются подходящими с точки зрения управления обществом.

Что касается коммунизма, то идеологическая аргументация «безнравственности» частной собственности, именно в области производственных средств, и завладение имущественными ценностями в обществе могло быть одним из «самых легитимных» инструментов, обоснованных как политически, так и юридически. Эту действительность чехословацкой атмосферы в относительно мягкой форме закрепляла ещё Конституция ЧСР с 1948 года, и в более явной форме это выражалось в Конституции 1960 года. В статье 8, в которой была закреплена так называемая социалистическая коллективная собственность, включающая в себя практически все имущественные объекты, несущие власть, при этом единственной приемлемой и охраняемой частной собственностью по статье 10 были потребительские предметы. Потом эти же принципы на законном уровне были применены в хозяйственном и гражданском кодексе.

Несущие власть ценности, таким образом, были переведены в различные формы социалистической коллективной собственности, что дало КПЧ возможность контролировать её большую часть не прямо, а с помощью многих других субъектов, находящихся в подчинении государства, где она была «ведущей силой», согласно ст. 4 Конституции; часть этой собственности партия контролировала полностью как владелец. При этом разницу между соответствующей частной собственностью, государственной социалистической собственностью и прямой собственностью КПЧ можно было определить на основе негласного

принципа, что частной собственностью не должно быть ничто, что может быть предметом власти, во владении КПЧ, таким образом, должно быть всё, что может оказывать влияние на партию или её существование, то есть, что может быть полезным для её работы, главным образом для пропаганды, или для удобства её членов.

Собственность КПЧ

Хоть первый этап поиска источников имущества был отмечен особой импровизацией функционеров партии, ответственных за её финансирование, главная задача, связанная с собранием средств на выборы в 1946 году и на мощную пропаганду, вооружение и на дальнейшие цели в последующих годах, была полностью выполнена. В большинстве случаев для этого были использованы нелегальные способы (перекупка и нелегальная перевозка иностранной валюты, именно аннулированных имперских марок, нелегальная продажа и экспорт алкоголя, контрабанда сигарет в Австрию и Германию и т.п.). Год после прихода к власти, разумеется, появились источники уже совершенно других размеров, и вскоре после стихийного периода пришла необходимость придать этим источникам статус института и привести их в соответствие с правом. Этот процесс продолжался на протяжении всех сорока лет. В конце 1989 года таким образом КПЧ имела пять главных имущественных источников:

- а) Членские взносы: этот источник имущества был членами КПЧ после 1989 года значительно переоценён, несмотря на то, что сам по себе он не был маленьким, принимая во внимание количество членов. Особенностью этих членских взносов было то, что даже их выплату нельзя *stricto sensu* считать каким-то убытком для членов партии, ибо выгоды, в том числе и имущественные, почти без исключений во много раз их перевешивали. Их могли иметь именно и только члены КПЧ, по той причине, что членство в партии само по себе уже означало в общественном, часто подразумеваемом имущественном, существенную компаративную выгоду для этих членов по отношению к остальному обществу.
- б) Прямые дотации с государственного бюджета. В течение последних двадцати лет коммунистической власти общая часть этой признанной поддержки со стороны государства составляла 200 миллионов долларов США. По сравнению с этой суммой, сегодняшние дискуссии об уместности или неуместности государственных дотаций политическим партиям, колеблются в суммах совершенно незначительных.
- в) Непрямые дотации. В конечном счете, они занимали самую высокую позицию на коммунистическом «счете». Предоставлялись или как формой

дотации из непроизводственных отраслей, так и в виде различного хозяйственного оборудования. На основании анкеты, проведённой среди некоторых предприятий, предоставлявших эти дотации, их годовой уровень оценивается в 31 миллион долларов США. Какая-то часть не прямой поддержки КПЧ при этом совсем не имела финансовой или имущественной формы. Как пример можно привести расходы на особую эскадрилью министерства внутренних дел, предназначенную для обеспечения деятельности партии, которые составляли более 1,42 миллиона долларов США в год, следующие 1,25 миллионов расходовались на службу охраны. Общая сумма тех дотаций за период коммунистического режима (должны согласиться, что математический метод не совсем точный, учитывая сложности подсчётов именно в первые годы тоталитаризма, но, по-видимому, единственно возможный) составляет 1,8–2,14 миллиардов долларов США. Если исходить из уровня инфляции, определяемого Чешским статистическим комитетом, и определить уровень инфляции в 1989–2003 годах на 309 %, то в сегодняшних ценах сумма этих дотаций только партии составляла бы 8,62–10,35 миллиарда долларов США.

- г) Государственное имущество в постоянном использовании КПЧ. К 31.12.1989 года общая сумма этого имущества, которое лишь чисто формально оставалось во владении государства, а в реальности было полностью в распоряжении партии, оценивается в 165 миллионов долларов США, причём составляло это имущество 159 единиц недвижимости, которые имели крайне выгодный статус для партии и обеспечивали её нужды. Речь шла именно о недвижимости, использованной в качестве секретариатов, политических школ, интернатов, отелей, жилищных комплексов и типографий.
- д) Имущество во владении партии. Партийное имущество было основано на тогдашнем юридическом институте социалистической коллективной собственности. Общая сумма того имущества к концу 1989 году оценивается на 289,39 миллионов долларов США. Из самых важных объектов к этой сумме относятся:
- Собственность ЦК КПЧ
 - «Прагосервис» Прага: управлял именно многими домами отдыха
 - Полиграфические предприятия КПЧ
 - Институт истории КПЧ

К вычислению мы не отнесли собственность остальных организаций и субъектов, действующих под прямым руководством КПЧ в рамках Народного фронта. Самым важным тут было, упомянутое ниже, имущество ССМ (Союз социалистической молодёжи). Не стоит забывать, что и те суммы, которыми государ-

ство поддерживало остальные составные части Народного фронта, были далеко не маленькие; только на вооружение Народной милиции, т.е. партийных вооружённых сил, Министерство национальной обороны выделило сумму в миллионов.

Динамика имущества КПЧ после ноября 1989 года

Учитывая то, что в течение событий последних месяцев 1989 года и первых месяцев следующего года приоритет давался именно самому избавлению КПЧ от монополии власти, в первую очередь в политическом и юридическом смысле, то прием упомянутого выше имущества был в каком-то смысле упущен, что прекрасно и использовали партийные функционеры. Таким образом, во время этого промежуточного периода им удалось, во-первых, перевести некоторые имущественные ценности (от электроприборов и канцелярского оборудования до предметов искусства) за пол цены или даже в десять раз меньше на партийных функционеров; во-вторых, трансформировать имущество отдельных районных комитетов или других составляющих частей партии в форму новых, регламентированных правом, юридических лиц, а именно акционерных обществ, при чём внешне это выглядело как «отказ от имущества», в действительности же эти лица были сами контролированы функционерами соответствующих структур; и конечно, в-третьих, провести манипуляцию с бухгалтерскими документами так, чтобы имущество можно было выгодно списать, часть продать по искусственно заниженной цене, а часть (в первую очередь у производственного оборудования) наоборот указать под высшей ценой, с целью будущей выгодной продажи.

Скорость и гибкость этих перемещений, которые происходили до мая 1990 практически беспрепятственно, доказывает случай с Полиграфическими предприятиями КПЧ, которые только до апреля 1990(!) года успели трансформировать сначала в предприятие Типография, а потом фиктивно вместе с предприятием Типос хозяйственным договором перевести с ЦК КПЧ на государство. Но перевод этот так и не был закончен, наоборот его проведение было принято как пауза, в течение которой пытались эти предприятия объединить в форму акционерного общества, со стоимостью около 82,11 миллионов долларов США, но через суд этот процесс всё же удалось остановить.

Угроза этой ситуации весной 1990 года заключалась не только в огромной цене переведённых и исчезающих материальных ценностей, а в том, что все они имели будущий пропагандистский и политический потенциал. Была угроза того, что, например, наскоро списанные типографические станки из Типографии лишь подготовлены к будущей пропагандистской деятельности, и что имущество будет и дальше частично в распоряжении КПЧ. Уже этим бы партия имела большой потенциал для власти, который был бы дан и лишь компаративной выгодой, следующей из си-



туации, когда демократические политические партии для собственной пропаганды располагали лишь медленно accumulating средствами.

На эту ситуацию (так же с точки зрения потенциала для злоупотребления при первых же демократических выборах) отреагировал именно Гражданский форум, который сначала организовал забастовку 5-го апреля 1990 года за возвращение всего незаконно скупленного имущества КПЧ, и потом 11 апреля организовал демонстративную всеобщую забастовку. С период с 6-го по 15 мая группа людей, симпатизирующая этому подходу, объявила голодовку в центре Праги, на что Федеральное собрание отреагировало хотя бы постановлением президиума, имеющего форму законной меры от 18. 5. 1990, которое заключало в себе мораторий на передвижение имущества бывшего Народного фронта. В этот же период было закончено картографирование имущества Народного фронта, проведённого на основе постановления правительства ЧСФР от 26. 3. 1990. Слабым местом этого метода было то, что мораторий не имел обратной силы, а именно, что он не соблюдался по отношению к тем организациям, чья имущественная собственность не была подвержена такому прямому интересу, как это было с КПЧ.

Более эффективным шагом уже было постановление правительства ЧСФР в двух параграфах от 21 мая 1990 года, об изъятии государственного имущества, находящегося в постоянном использовании Коммунистической партии Чехословакии. Изъятие всего имущества, указанного выше под г) было проведено единожды (и то лишь на юридическом уровне, а не фактически, как это необходимо было сделать!) к 1. 6. 1990, а также были аннулированы договоры, по которым осуществлялись переводы этого имущества, причём управление изъятый собственностью было поручено отдельным районным народным комитетам.

В целом сложнее было решить вопрос о переводе имущества, который находился в непосредственном владении КПЧ (см. д)). Отчасти путь к решению этого вопроса открыл отчёт Федерального министерства контроля о результатах проверки имущества политических партий, движений и общественных организаций от октября 1990 года; а именно принятие конституционного закона о возвращении имущества Коммунистической партии Чехословакии от 16 ноября 1990 года.

Конституционный закон о возвращении имущества КПЧ народу ЧСФР

Закон, который должен был стать краеугольным камнем для возвращения имущества КПЧ, был предложен правительством Федеральному собранию в октябре 1990 года и символично одобрен 16.11., т.е. за день до годовщины ноябрьских событий.

Уже само обсуждение этого законопроекта имеет несколько интересных моментов: некоторые депутаты, например, оторопели от того, что правительство бывшего коммуниста Мариана Чалфы «подставляет нож к горлу» временными рамками,



на что бывший диссидент Ян Румл отреагировал высказыванием, что так поступает не премьер, а само воспоминание о 17-ом ноября. Вице-премьер Павел Рыхетски подчеркнул, что речь идёт о законе, реагирующем на выявленные манипуляции с имуществом КПЧ, и одновременно о законе о реституции (а не конфискации), который возместит хотя бы часть долга КПЧ перед чехословацким обществом. Эта аргументация, впрочем, была и внесена и в преамбулу конституционного закона: *«После захвата власти в 1948 году Коммунистическая партия Чехословакии восприняла государство как свою собственность вместе с имуществом всего народа и распорядилась им как своим собственным. С целью частичного устранения последствий этого состояния Федеральное собрание постановило:...»*.

Совершенно другое представление на этот счёт имела «сильная горсточка» коммунистических депутатов. Те в первую очередь обращали внимание на то, что речь идёт о предписаниях, характерных тем, что их имущество представлено без возмещения, что является антиконституционным и имеет угрозу негативного восприятия такого подхода иностранными государствами. Как альтернативу они предложили свою политическую декларацию, некое общественное обещание возвращения имущества, за чем бы должна была следить парламентская комиссия. После эмоциональных выступлений двух групп с разными взглядами проект конституционного закона был утверждён с несколькими поправками, одновременно с демонстративным уходом коммунистических депутатов из палаты. После утверждения постановления следовали долгие аплодисменты оставшихся депутатов...

В соответствии с предписаниями организации – преемники КПЧ до 30 дней вступления в силу закона должны были выдать *«недвижимое и движимое имущество, денежные средства и права на собственность, которое имела бывшая Коммунистическая партия Чехословакии во владении к 31 декабря 1989 года»*, и это включая уже упомянутые архивные документы КПЧ. Исключением было канцелярское оборудование в сумме до 180 долларов США. А так же были указаны субъекты, обязанные выдать и часть, соответствующую сумме имущества, которое они уже успели перевести на своё имя, если оно не было переведено на имя государства. У предприятий и хозяйственного оборудования преемственных субъектов перевод на имя государства в соответствии с законом считался действительным днём вступления в силу конституционного закона.

Фактическая ситуация и трудности

Принципиальные трудности существенного характера были высказаны в газете Лидове новины от 17.11.1990, где писалось, что *«от своей ведущей роли, и от своей идеологии коммунисты оказались с намного более лёгким сердцем, чем от имущества»*.

Имущество КПЧ представляло собой сумму в 275 миллионов долларов США. Практически перевод имущества был начат лишь в феврале, марте, кое-где даже в начале апреля 1991 года, при этом процесс усложняло не всегда достаточное качество и достаточно сильный мандат уполномоченных, а отчасти и махинации со стороны преемственных субъектов КПЧ. Впрочем в конце мая ответственная министр контроля в ежедневнике Молодой фронт Сегодня могла отметить, что несмотря на *«катастрофическое положение документации и враждебное отношение большинства её верхушки»*, к 15. 5. 1991 года имущество КПЧ было принято не только в десятках чешских районах, а также в пяти бывших областных комитетах партии, причём возвращённое имущество уже представляло собой в общем сумму от 186–203 миллионов долларов США. Отняв эту сумму от уже упомянутых 275 миллионов долларов США, министр Коржинкова (Květoslava Kořínková) смогла определить, что в настоящее время осталось перевести имущество в размере от 54–61 миллион долларов США, причём на конечную сумму оказывал влияние уровень наименований, не подлежащих изъятию.

Заключительный отчёт о принятии имущества был подан федеральным правительством лишь 8. 10. 1991 года. В отчёте утверждалось, что процесс изъятия имущества оказался более сложным, чем было предусмотрено обоими конституционными законами, впрочем, в момент предоставления отчёта имущество КПЧ можно уже было считать переведённым. Этот отчёт был принят Федеральным собранием, хоть и после возбуждённых дебатов, где слышались попреки за недостатки как у министерства контроля, так у коммунистов, которые они всё же отвергали, сославшись на то, что замешательство было со стороны правительственных уполномоченных, которые были не способны выработать ясную программу перевода имущества; в то время как сами коммунисты старались передать имущество как можно лучше, якобы по причине увеличения своего общественного кредита. Так же были упрёки за проблемы, касающиеся дальнейшей судьбы переведённого имущества, которого добивались различные субъекты на отдельных местных уровнях.

Перевод коммунистического имущества на территории ЧР был окончательно закончен лишь в июне 1999 года Министерством местного развития. В этот период ещё остались нерешёнными проблемы задолженности Центрального комитета КПЧ в размере 4,34–10 миллионов долларов США. Хотя речь и не идёт о малых суммах и хотя именно перевод имущества КПЧ сопровождался первыми примерами «подкопов», которые были типичным явлением на протяжении целых девяностых годов, эту часть главы можно субъективно закончить утверждением, что, несмотря на понятное нежелание функционеров КПЧ передавать имущество, всё же потери не были настолько большими, как в случае с прива-

тизацией многих государственных предприятий, и не вызывали столько проблем, как это было в случае с ССМ, что разберём ниже.

Возвращение имущества ССМ

Возможно, в вопросах имущества КПЧ было бы проще ограничиться лишь проблематикой собственности этой партии. Уже были упомянуты дотации, предоставляемые Народным милициям и, разумеется, можно было бы обнаружить и другие проблемы, связанные с остальными составляющими частями организационного конгломерата общественных организаций, носившего после Второй мировой войны название Народный фронт Чехов и Словаков. Из-за постоянного его расширения туда относились не только политические партии, но и довольно широкий ряд остальных общественных объединений. Самым крупным имуществом среди этих организаций владел Союз социалистической молодёжи (ССМ).

Именно возвращение имущества ССМ считается людьми, проводившими перевод имущества, самым скандальным случаем утечки собственности среди субъектов Народного фронта. Причиной этого скорее всего было то, что приемственные субъекты КПЧ не могли позволить себе потерять ещё одну порцию своего общественного кредита слишком явными манипуляциями с имуществом, в то время как функционеры ССМ наоборот могли спокойно руководствоваться принципами «после нас хоть потоп».

Имущество этой организации характеризовалось именно её огромным значением, потому что структуру составляли основные организации, действующие на всех средних школах и факультетах университетов, на предприятиях, а также и детская организация Пионер. Остальным имуществом владели высшие элементы этой структуры, это окружные, городские, районные, областные и республиканские комитеты ССМ. А также важную часть составляло имущество, т. наз. хозяйственные учреждения ССМ, к чему относились напр. Издательство Молодой фронт, Молодой мир, ежедневник Смена, Клуб молодых путешественников. В конце 1991 года имущество бывшего ССМ исчислялось в 99 миллионов долларов США, при этом только недвижимости было 132. Эта недвижимость была получена ССМ отчасти строительством на средства из государственной поддержки (7–10 миллионов долларов США годовых дотаций), а так же часть перешла по наследству от ЧСМ (Чешского союза молодёжи), в качестве имущества запрещённых молодёжных и детских организаций после 1948 года.

Во время событий 1989 года именно в ССМ усилился голос демократически настроенных студентов, что этот молодёжный молох должен быть ликвидирован. На переломе 1989 и 1990 годов на местном уровне так кое где и случилось, на центральном же уровне председателю Центрального комитета ССМ всё же удалось не допустить этого явления, и отстранить приверженцев ликвидации на



чрезвычайном съезде ССМ в январе 1990 года (т.е. через два месяца после революции), а так же принять внешне демократические уставы и переименовать союз на Союз молодёжи (далее «СМ»).

Против этого процесса, одобренного и федеральным Министерством внутренних дел, выступил именно бывший диссидент Джон Бок, который весной 1990 года объединил вокруг себя обновленные заново организации молодёжи в Имущественно правовой союз, выступая за то, чтобы не было допущено расхищение обширного имущества ССМ. На ССМ также распространялись законные меры Федерального собрания от мая 1990 года, которые заморозили имущество членских организаций Народного фронта, но и до этого времени удалось основать приблизительно 300 постсоюзных организаций, на которые с СМ и было моментально переведено имущество, чему уже не могли быстро воспрепятствовать с помощью законных мер.

Дальше имущество ССМ ждала такая же судьба как и имущество КПЧ: от октября 1990 года его размеры контролировало ФМК (Федеральное министерство контроля) и под управлением Йозефа Миклошка действовала комиссия, которая определяла размеры имущества, конфискованные у молодёжных организаций после 1948 года, и готовила законное решение проблемы, что в конечном счёте закончилось принятием конституционного закона о возвращении имущества ССМ народу ЧСФР.

Закон исходил из того, что легитимность преемственности СМ была ещё более сомнительной, чем самой КПЧ, отчего был закреплён перевод всех предприятий, хозяйственных и целевых учреждений в государственное владение прямо от вступления конституционного закона в силу 1-ым января 1991 года. Остальное имущество СМ должно было быть выдано работникам ФМК до конца января 1991 года, за исключением имущества, к которому основные организации бывшего ССМ имели право пользования, а также канцелярского имущества в первоначальной цене до 180 долларов США. Бывшие члены Союза в данной ситуации решили комбинировать публичное заявление о том, что имущество намеренны вернуть, с расчётом на то, что работники ФМК располагали лишь ограниченными полномочиями, из-за чего имели в распоряжении лишь информацию, предоставленную добровольно функционерами Союза... В результате чего переучет имущества Союза длился вместо первоначальных предположений прямо до весны 1992 года. В конце концов, всё же удалось перевести на государство около 90 % имущества союза, что ничего не меняет, относительно сомнительных перемещений имущества весной 1990 года и нередко проблематичных методов ФМК.

Как самый наглядный пример, иллюстрирующий судьбу союзной собственности, приведём неконтролируемое освобождение помещений в здании быв-



шего ЦК ССМ или случай с предприятием Зенитцентрум (Zenitcentrum), который в рамках развития научно-технической революции в ЧССР импортировал и распространял компьютерную технику. В течение 1990 года всё же успели эту прибыльную фирму постепенно разделить на ряд частных фирм, вместе с соответствующим имуществом. И хотя потом и были попытки ряда лиц в интересах государства проникнуть в закрытую бухгалтерию Zenitcentrum, эти перемещения так и не удалось как-то особо расшифровать, а перевод этого когда-то прибыльного предприятия закончился его ликвидацией и неплатёжеспособностью.

Кроме бухгалтерских манипуляций пробовали бывшие функционеры союза использовать и юридические средства. В 1992 году они подали конституционную жалобу и вместе с этим начали в массовом порядке отвергать возвращение остального имущества, чему соответствующие государственные авторитеты противостояли подачей жалоб, а в конечном счёте всё закончилось подачей в суд на отдельных функционеров. Имущество, конфискованное государством, законом о Фонде детей и молодёжи, постепенно было переведено на него, и находилось в распоряжении фонда до 1.12.2000, когда тот был ликвидирован на основании закона ч. 364/2000 Сб., о ликвидации Фонда детей и молодёжи. Описание этого случая уже превышало бы рамки описываемой ситуации, и его причины надо искать в заинтересованности деятельностью именно самих организаций Народного фронта.

Заключение

Несмотря ни на что, накопление имущества организациями, входящими в состав Народного фронта, в период существования коммунистического режима имело несравненно меньшие размеры, чем остальные формы экспроприации и национализации, проведенные в неблагоприятный период чехословацкой истории; но даже все имущественные передвижения сами по себе не имеют такого фатального и неисправимого влияния, как само сорокалетнее социалистическое «воспитание», вмешивающееся в отдельные человеческие судьбы и жизни; судьба этого имущества рассказывает не только сама о себе, но также о распущенном и надменном подходе КПЧ и ей починённых организаций при покупке и управлении имуществом, так же как показывает всю изворотливость представителей партии и их способность импровизировать ради того, чтобы не допустить его возвращения собственности. Пока эта немного извращённая гибкость коммунистических и союзнических функционеров принесла им успех и дала возможность обогатиться самим и обогатить субъектов, находящихся на разных уровнях близости, частью бывшей собственности организации, в управлении которой они участвовали, часто виной этому были и ошибки демократической общественной власти. Не важно, будь то вина представите-



лей законодательной или исполнительной власти, это лишь отражает ту действительность, что отсутствие всяких препятствий делает этих лиц ещё более эффективными в получении незаконных выгод, не важно, стоят ли они у власти или находятся в оппозиции. Они всё же не могут одержать верх над теми, кто руководствуется принципом, вынесенным в выше упомянутом постановлении Конституционного суда с 1992 года: *«В отличие от тоталитарной системы, которая основывалась на моментальной цели и никогда не была ограничена юридическими принципами, тем более нормами конституционными, демократическое государство исходит из совершенно других ценностей и критериев...»*.

Павел Молек окончил Юридический факультет и Факультет социальных наук Университета им. Масарика в Брно (специальность политология). Работает в административном суде.



Сокращения

226

AWS	Избирательная акция Солидарности
ČSOB	Чехословацкий коммерческий банк
SED	Социалистическая единая партия Германии
VZP	Всеобщее страховое общество
ВВП	Валовый внутренний продукт
ВИС	Военная информационная служба
ВКБ	Всеобщий кредитный банк Братислава
ВКР	Военная контрразведка
ВОИ	Служба военной оборонительной информации
ВСРП	Венгерская социалистическая рабочая партия
ВУЗ	Высшее учебное заведение
ГБ	Государственная безопасность
ГБЧС	Государственный банк Чехословакии
ГД	Гражданское движение
ГДП	Гражданская демократическая партия
ГДР	Германская Демократическая Республика
ГРУ	Главное разведывательное управление
ГФ	Гражданский форум
ДИФ	Дарственный инвестиционный фонд
ДОП	Движение за охрану несправедливо преследованных
ЕС	Европейский Союз
ИДР	Институт документации и расследования преступлений коммунизма
ИМСИ	Институт международных связей и информации
ИОКД	Институт охраны Конституции и демократии
ИПБ	Инвестиционно-почтовый банк
ИСБ	Информационная служба безопасности
ИСТШ	Информационная служба Генерального штаба
КБ	Коммерческий банк
КГБ	Комитет государственной безопасности
КПС	Коммунистическая партия Словакии
КПСС	Коммунистическая партия Советского Союза
КПЧ	Коммунистическая партия Чехии
КПЧМ	Коммунистическая партия Чехии и Моравии
МВД	Министерство внутренних дел
МИТ	Международный институт труда
НАТО	Североатлантический оборонительный альянс
НДС	Налог на добавленную стоимость
НПО	Научно-производственное объединение

ОБ	Общественная безопасность
ООН	Организация объединённых наций
ООО	Общество с ограниченной ответственностью
ОПН	Общественность против насилия
РИФ	Реституционный инвестиционный фонд
РПД	Революционное профсоюзное движение
СЗК	Содружество забастовочных комитетов
СИС	Словацкая информационная служба
СМ	Союз молодёжи
СМИ	Средства массовой информации
СНБ	Служба национальной безопасности
СНС	Словацкий национальный совет
СР	Словацкая Республика
ССМ	Союз социалистической молодёжи
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
США	Соединённые Штаты Америки
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ТВ	Телевидение
ФИС	Федеральная информационная служба
ФИСБ	Федеральная информационная служба безопасности
ФМВД	Федеральное Министерство внутренних дел
ФМК	Федеральное министерство контроля
ФНИ	Фонд национального имущества
ФРГ	Федеративная Республика Германия
ФС	Федеральное собрание
ХДД	Христьянско-демократическое движение
ЦК	Центральный комитет
ЧКПО	Чехословацкая конфедерация профсоюзных объединений
ЧНС	Чешский национальный совет
ЧР	Чешская Республика
ЧСМ	Чешский союз молодёжи
ЧСР	Чехословацкая республика
ЧССР	Чехословацкая социалистическая республика
ЧСФР	Чешская и Словацкая Федеративная Республика
ЧТ	Чешское телевидение
ЧЭЗ	Чешские энергетические заводы

