

## Подданные или граждане: препятствия на пути осуществления суверенных конституционных прав в современной России

*Экспертное мнение Ричарда Саквы*

(перевод с англ.)

Несмотря на то, что после принятия Конституции 1936 г. советская система предусматривала равные права граждан, официально отменив классовую дискриминацию, монополия на власть, принадлежащая Коммунистической партии Советского Союза (КПСС), превращала права граждан в ущербные и неравные. С началом перестройки борьба за демократию была связана с попыткой достичь полного и равного для всех гражданства, т.е. действительного участия всех в управлении делами государства через представительную систему и обеспечение ответственности элит. Тем не менее советское наследие извращения суверенитета (подразумевается — суверенитета народа, — примеч. ред.) удерживает свои позиции, хотя и принимает новые формы в современной России. Идея «демократизации демократии» в какой-то мере отражает стремление на деле воплотить принципы конституционализма (верховенство закона, разделение и ограничение ветвей власти) и ответственности. Она также отражает стремление развить у людей гражданственное отношение к действительности, в том числе сознание своей политической значимости и ответственности. Настоящая работа представляет собой попытку очертить контуры вышеуказанного процесса.

### Проблема гражданственности

Отношения между гражданами и государством в России по-прежнему являются далеко не однозначной областью исследования как с точки зрения выбора методологии, так и в свете основных эмпирических данных<sup>1</sup>. Более того, проблема не сводится к вопросам государственного строительства и связанному с ним формированию общественного строя, она касается и различных проектов национального развития. Как можно зафиксировать и проанализировать попытку постсоветского российского государства создать «русских» из «советских людей», превратив товарищей в граждан?<sup>2</sup> О каком «русском народе» может идти речь в государстве, где согласно переписи 2002 г. проживают представители 142 «национальностей»? Признавая значимость национального аспекта и, безусловно, социального контекста, свое основное внимание в настоящей работе мы уделяем аспекту гражданственности. Кроме того, несмотря на то, что в рамках настоящего исследования нельзя обойти вниманием более широкую картину «слабого государства с сильной бюрократией»<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> См., напр.: Bahry D. Comrades into Citizens? Russian Political Culture and Public Support for the Transition // *Slavic Review*. 1999. Vol. 58. № 4. P. 841-853. См. также: Stephen Whitefield (ed.). *Political Culture and Post-Communism*. Basingstoke, 2005.

<sup>2</sup> Намек на работу Юджина Вебера «Peasants into Frenchmen» не случаен. Айзек говорит об этой работе следующее: «Вебер описывает сложные и неоднозначные процессы целенаправленного формирования гражданского сознания в национальном государстве. Isaac C. *Democracy in Dark Times*. Cornell University Press, 1998. P. 194.

<sup>3</sup> Как сказано в недавно опубликованном докладе ОЭСР, «российское государство нередко и справедливо называют «слабым» государством, однако его возможности принуждения велики, они на деле превосходят эффективность его регуляторных функций и функции служения обществу. Наиболее сильны в России политические институты, владеющие механизмами принуждения, а наиболее слабо развиты институты, призванные регулировать возможности государства осуществлять функцию принуждения. Государству, следовательно, нелегко стать на деле правовым» // *Russia: Building Rules for the Market. OECD Reviews of Regulatory Reform*. Paris, 2005. С. 51-52.

проблема построения сильного государства с единой системой управления на всей территории, основанной на принципе верховенства права, опирающейся на сильные государственные институты, обеспечивающие подотчетность государства обществу, не является предметом данной работы. Несмотря на то, что роль государства в обеспечении гражданских, политических и социальных прав граждан, несомненно, представляет собой одну часть уравнения, предметом настоящей дискуссии является другая его часть — способность гражданского общества к созданию сильных институтов, обеспечивающих ответственность государства перед обществом<sup>4</sup>. В условиях слабого государства на первый план выходят околополитические процессы, в частности кумовство и неподотчетность режима. Возникает тенденция подмены полномочий официальных политических институтов административными процессами.

Предусмотреть политические права в конституции — не то же самое, что обеспечить возможность осуществлять их на практике. В одной из своих ключевых работ Манкур Олсон обращает внимание на различие, которое древние римляне проводили между понятиями «*possessio*» и «*dominium*» применительно к праву собственности:

«Хотя человек может владеть чем-либо и без правительства так, как собака владеет костью, частная собственность невозможна без власти. Право собственности — это социально гарантированное право на имущество, т.е. совокупность прав, которые можно отстаивать в суде, и основанных на принадлежащей правительству силе принуждения»<sup>5</sup>.

Указанное различие применимо не только к вещным правам, но и к возможности осуществления политических прав. Возможно, сегодня россияне и стали гражданами, но насколько полно они могут пользоваться своими правами? Более того, насколько велико их желание пользоваться привилегиями гражданина? Не раз высказывалось мнение, что российская избирательная система претерпела «авторитарные изменения», а демократические процедуры просто наложили на постсоветскую практику<sup>6</sup>. О политическом безразличии свидетельствует понижение явки избирателей на общенациональных выборах. Так, явка на думские выборы 2003 г. лишь немного превысила пятьдесят процентов и сопровождалась ростом голосования «против всех». Несмотря на сохраняющуюся популярность Владимира Путина, в обществе отсутствует сколько-нибудь значительное доверие к институтам, лежащим в основе его режима<sup>7</sup>.

Хотя гражданственность и носит индивидуальный характер, реализуется она исключительно в коллективных формах. Вполне возможно представить себе систему, при которой индивидуумы, хотя и превратились в прото-граждан, однако не получили возможности выбора на основании своих политических убеждений из-за отсутствия политической составляющей в общественном строе и эффективных инструментов

<sup>4</sup> В докладе ОЭСР содержится нелицеприятный анализ данной проблемы: «Для установления власти закона недостаточно лишь реформы судебной системы. Необходимо сильное государство, способное защищать права граждан, беспристрастно толковать закон и на деле выполнять его. Однако государство, у которого достаточно сил для исполнения данных функций, может не удержаться от соблазна действовать бесконтрольно. Таким образом, для установления власти закона необходимо не только сильное государство, но и сильные институты, ограничивающие его власть. Таких институтов в России нет» // Там же. С. 51.

<sup>5</sup> Olson M. Why the Transition from Communism is so Difficult // *Eastern Economic Journal*. 1995. Vol. 21. № 4. P. 458.

<sup>6</sup> Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. М., 2000. С. 17.

<sup>7</sup> См., напр: Political Disengagement in Post-communist Russia: A Qualitative Survey // *Europe-Asia Studies*. 2005. Vol. 57. № 8. P. 1121–1142.

воплощения политических предпочтений в коллективную форму. Подобное положение вещей, несомненно, имело место в советское время и в определенном смысле существует и теперь. Как заметили Парри и Моран, «основная задача демократической теории — исследовать природу гражданственности и, следовательно, институтов, которые служат ее самовыражению...»<sup>8</sup>. Тем не менее центром концепции гражданственности традиционно считается стабильный индивид, обладающий относительно постоянной системой ориентиров в сочетании с достаточно ограниченным набором предпочтений, основанных на равновесии между интересами и ценностями<sup>9</sup>. В условиях постсоветского общества данное утверждение не представляется бесспорным, оно требует более глубокого изучения социального существа, оказавшегося в центре процессов перемен. Проявление гражданственности также предполагает наличие стабильного политического сообщества, с которым индивид отождествляет себя и от которого он ожидает справедливости и административного беспристрастия<sup>10</sup>.

В унаследованном от советской системы понимании роли государственной власти по-прежнему заметную роль играют элементы патернализма. Если либерализм предполагает некую «предполитическую» сферу общественной жизни, то управляемая демократия распространяет ее на основные области публичной политики, придавая им, как и прежде, «аполитичный» характер. Традиция деполитизации политического процесса отнюдь не нова. По мнению Ричарда Пайпса, корни патернализма нужно искать в царской власти<sup>11</sup>. В советскую эпоху все было политизировано, однако ничто не было политическим. В период президентства Бориса Ельцина, в 90-е годы прошлого столетия, борьба за построение коммунизма уступила место «переходу» к капитализму и либеральной демократии. Вместо органичного развития Россия 90-х годов приступила к осуществлению очередного проекта модернизации под эгидой государства. При Путине в 2000-е годы укрепление авторитета государства стало сигналом к восстановлению патерналистского государства с возвратом к типичному для него размыванию грани между публичным и частным. До настоящего времени государство остается основным работодателем, а правительство с трудом сдерживает свои гегемонистские притязания даже в сфере экономики<sup>12</sup>.

Вместе с тем процесс возрождения государственного патернализма сдерживается возникновением своеобразного социетального неопатернализма. Не раз обсуждалось то, как государство оказалось «украденным» в период отхода от коммунизма<sup>13</sup>. Логика неопатерналистской модели политического развития заключается в приватизации самого государства, которое становится воплощением преимуществ немногочисленной элиты, подрывающей официальные институты политической власти. Подобные неформальные отношения особенно сильны в регионах и пользуются влиянием в бывших советских республиках, особенно на Украине<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Parry G., Moran M. *Democracy and Democratization*. London, 1994. P. 272.

<sup>9</sup> Heater D. *A Brief History of Citizenship*. Edinburgh, 2004.

<sup>10</sup> Последние данные анализа эволюции правоотношений на основе западноевропейского опыта см.: Bellamy R., Castiglione D. and Santoro E. *Lineages of European Citizenship: Rights, Belonging and Participation in Eleven Nation-States*. Basingstoke, 2004, и в частности Предисловие, написанное Ричардом Беллами.

<sup>11</sup> Pipes R. *Russia Under the Old Regime*. Harmondsworth, 1974; см. также: Pipes R. *The Russian Revolution*. New York, 1991.

<sup>12</sup> Приобретение Газпромом Сибнефти в сентябре 2005 г увеличило долю государства в энергетическом секторе до господствующих 57,4%.

<sup>13</sup> Solnick S.L. *Stealing the Soviet State: Control and Collapse in Soviet Institutions*. Cambridge, 1998.

<sup>14</sup> Van Zon H. *Neo-Patrimonialism as an Impediment to Economic Development: The Case of Ukraine* // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2001. Vol. 17. № 3. P. 71-95.

Ослабление регулирования и законности открыло простор для превращения целых отраслей российской экономики в часть системы «фрагментарных клиентских отношений»: «Управление секторами экономики в значительной степени определяется политическими рынками, на которых господствует ряд параллельных структур, по своему характеру ориентированных скорее на клиентелу, нежели на коллектив»<sup>15</sup>. При таких обстоятельствах нелегко отделить законное от незаконного и, очевидно, общественное от личного.

В этой связи основной проблемой посткоммунистической России является не столько отсутствие общественной жизни, соотносимой с концепцией гражданского общества, сколько недостаточное развитие того, что можно назвать «сообществом граждан». На этот аспект обращал внимание Макс Вебер, указывая, что лишь некоторые формы общественной жизни способствуют подлинной жизнеспособности демократии, и, безусловно, не все эти формы обеспечивают доверие, коммуникабельность и сотрудничество. Как отмечается в одном из последних исследований, Вебер утверждал, что животрепещущее гражданское общество характеризуется «культивированием активной личной автономии.... Вебер в отношении гражданского общества, в конечном счете, не мог просто принять торжество общественной жизни ради самой себя»<sup>16</sup>. Ценности и модели поведения большинства даже наиболее прогрессивных гражданских объединений остаются по сути советскими, а идеология создания гражданского общества увековечивает пропасть между обществом и государством. При этом государство воспринимается как нечто чуждое, навязанное и патерналистское, и в то же время как олицетворение безопасности, спокойствия и первобытной мощи<sup>17</sup>.

Общество граждан не тождественно гражданскому обществу, где ключевой единицей измерения является группа. Как отмечает Пер Моритсен, «идея гражданского общества постепенно вытесняет более распространенную классическую теорию самоуправления граждан, объединенных общей деятельностью и патриотическим самосознанием»<sup>18</sup>. Таким образом, большинство работ периода перехода к демократии, посвященных гражданскому обществу, делают неверный акцент не потому, что сама по себе общественная жизнь является антитезой развития гражданских ценностей, а в силу того, что она не имеет ценностного значения. Гражданское общество, лишненное республиканского духа гражданской ответственности и сдерживания, становится, как видно на примере бывшей Югославии и более раннем примере Веймарской республики периода ее заката, глубоко антигражданским и разрушительным для самой политики. Акцент на группе, а не на индивидууме затмевает третью составляющую нашего треугольника — отношения между личностью и государством, основанные на ответственности и гражданском сознании.

Граждане рождаются только тогда, когда люди идентифицируют себя с крупным сообществом, а этого можно достичь в том случае, если представления отдельных людей развиваются по одинаковым правилам на основании аналогичных пред-

<sup>15</sup> Lembrusch B. *Fragmented Clientelism: The Transformation of Sectoral Economic Governance in the Russian Timber Industry // Anatomy of the 1998 Russian Crisis / V. Tihomirov (ed.)*. University of Melbourne, Contemporary Europe Research Centre, 1999. P. 239.

<sup>16</sup> Sung Ho Kim. *Max Weber's Politics of Civil Society*. Cambridge, 2004. P. 189.

<sup>17</sup> Об отсутствии демократии среди российских «демократов» см.: Lukin A. *The Political Culture of the Russian «Democrats»*. Oxford, 2000.

<sup>18</sup> Mouritsen P. *What's the Civil in Civil Society? Robert Putnam, Italy and the Republican Tradition*. Political Studies, 2003. Vol. 51. P. 652.

ставлений о легитимности власти. В этом случае люди будут готовы, даже без особого желания, платить налоги, финансируя проект, направленный на общественное благо. В Советском Союзе необходимость финансировать общественные нужды была абстрактной, поэтому считалось необязательным подчеркивать, что для этого требуется ежедневно заглядывать в индивидуальные карманы. Общественные блага распределялись посторонними государственными органами и воспринимались своими получателями как бесплатные. Монетизация льгот согласно принятому в современной России Закону № 122-ФЗ, вступившему в силу в начале 2005 г., сопровождавшаяся волной социальных протестов, стала знаковым напоминанием о цене общественных благ, что, в частности, и было одной из целей принятия закона. Попытки создания нации, предпринятые в конце девятнадцатого века во Франции и Италии, повторяет современная Россия, однако институты, ранее способствовавшие воспитанию патриотических личностей, такие как церковь, армия и школа, во многом утратили авторитет<sup>19</sup>. Касаясь в данном контексте ситуации в Восточной Европе, Моритсен пишет:

«Гражданскому обществу не просто необходимо освобождение от тоталитарного государства, ему нужно нечто большее и лучшее взамен. Для того чтобы люди научились уважать закон, необходимы разумные и действенные законы; для формирования национальной общности необходимы работающие институты; для того чтобы кто-то захотел стать гражданином, должны существовать права. Первым шагом к гражданскому обществу является гражданственное государство, каким бы трудным ни было его создание. В отсутствие подобного государства, или хотя бы свежей памяти о таковом, вместо граждан мы будем иметь ощущающих отчуждение индивидуумов, в одиночку борющихся за существование, вместо рыночного капитализма — мафиозную экономику, а на месте "бархатных" возникнет еще больше украденных революций».<sup>20</sup>

Неудивительно поэтому, что приверженность идее гражданственности отсутствует там, где ориентация на гражданские связи, на гражданственное государство фрагментарна и слишком часто используется как один из инструментов, служащих сменяющим друг друга одной фракциям элиты. Режим администрирования становится препятствием между конституционным государством и эффективным участием представительных институтов гражданского общества.

### **Проблема «режима» в современной политике**

Власть становится режимом в отсутствие некоторых основополагающих факторов эффективной ответственности. Режим склонен превращать институты государства в свою колонию, тем самым ограничивая автономию их деятельности. По сути, переход к демократии и является переходом от режима к нормальной системе правления (government). Правление — это арена, на которой принятие решений осуществляется на основании политического выбора и политических дебатов.

<sup>19</sup> Многочисленные исследования отмечают низкий уровень доверия к гражданским институтам, за исключением доверия к церкви и Путину. Российские политические партии, парламент, милиция, региональные руководители и т.п. обычно не вызывают особого доверия у населения. В недавнем исследовании, посвященном данному вопросу, делается интересный вывод об унификации мнений в разных возрастных группах; таким образом, «моральные ценности младшего и старшего поколений практически одинаковы», согласно высказыванию представителя исследовательского холдинга «Ромир» Евгения Крикина, процитированному [www.pravda.ru](http://www.pravda.ru) 6 января 2004 г.

<sup>20</sup> Mouritsen P. Указ. соч. С. 658.

Власть в условиях типичной демократии характеризуется наличием институционализированной оппозиции, что и обуславливает существование политического процесса. Власть сдерживается целым рядом механизмов контроля до и после. Основным механизмом сдерживания правительства сверху — конституция, соблюдение которой обеспечивает законодательство и независимый суд, а снизу власть контролируют представительные органы и политические движения. Немало споров вызывает проблема отношений внутри власти, при этом камнем преткновения остается вопрос о наиболее эффективных и надежных механизмах ответственности. Сохраняется и различие между государством и правлением пусть и в виде юридических фикций, имеющих, однако, большой эмоциональный эффект. В России пропасть между правительством и руководством, или между «политикой» и «управлением» также широка, как и ранее. Исполнительная власть приобретает все большую независимость от парламента, несмотря на законодательные ограничения и контроль со стороны парламента в рамках «делегированного законодательства».

### **Отличие административного режима от конституционного государства**

Контраст между неформальными отношениями власть предрержащих, возникающими в рамках политического режима, с одной стороны, в основе которых лежат административные и бюрократические полномочия, и политическими институтами, отличающими подлинно конституционное государство, характерно для многих демократий, возникших в постсоветскую эпоху. Неформальные отношения вступают в противоречие с попытками укрепления прерогатив конституционного государства. При Ельцине первостепенную роль играла личность руководителя, а политический режим и его олигархические союзники действовали, практически не обращая внимания на официальные нормы политической системы, основные структурные характеристики которой были закреплены в конституции. За официальным фасадом демократической политики, проводимой на государственном уровне, режим считал себя, по сути, свободным от подлинно демократической ответственности и контроля со стороны общества. Эти особенности, как подчеркивает Хан, усиливались за счет высокой степени институциональной и личной преемственности между советской и «демократической» политическими системами<sup>21</sup>. На смену существовавшему до 1991 г. государству, которым правила одна партия, пришло президентское правление, уступившее к середине 90-х годов прошлого века место государству режимного типа, которое в новых формах закрепило большинство проявлений бесконтрольности и непредсказуемости старого строя. И административный режим, и конституционное государство оказались не в состоянии противостоять давлению, которое в личных целях оказывали на него влиятельные силы общества, которых (прежде всего так называемых олигархов) частично пестовал сам режим<sup>22</sup>.

Целый ряд терминов был изобретен для того, чтобы объяснить несоответствие между официальными нормами и неформальной практикой, которая, по сути, является практикой подмены суверенитета<sup>23</sup>. На месте правительства, подотчетного

<sup>21</sup> Hahn G.M. *Russia's Revolution from Above, 1985-2000: Reform, Transition, and Revolution in the Fall of the Soviet Communist Regime*. New Brunswick, NJ, 2002.

<sup>22</sup> Более подробно см.: Мухин А.А., Козлов П.А. «Семейные» тайны или неофициальный лоббизм в России. М., 2003.

<sup>23</sup> Напр.: «делегативная демократия». См.: O'Donnell G. *Delegative Democracy* // *Journal of Democracy*. 1994. Vol. 5. № 1. P. 55–69.

представительным институтам общества и регулируемого правовыми механизмами конституционного государства, появилось правительство, существующее как независимая политическая сила<sup>24</sup>. Именно на этой стадии политически ответственное и подотчетное правительство превращается в режим. Официальные институты теряют возможность контроля над политическими фигурами, а неформальная практика занимает главенствующее положение<sup>25</sup>. Подобный режим характеризует наличие сети правящих учреждений, выходящей за рамки правительства и отражающей как официальные, так и неофициальные методы управления. Как правило, режиму сопутствует определенная идеология, нередко предполагающая движение к какой-либо основополагающей цели или ее защиту (для турецких военных такой целью стало светское государство, для многих бывших колоний — развитие и модернизация, для советского режима — строительство социализма, а для режима Ельцина — построение капитализма). Именно этим административный режим отличается от конституционного государства. В таком смысле понятие режима имеет долгую историю в политологии. Его используют, противопоставляя системы правления с недостаточно развитыми государственными институтами власти, которая в государственных отношениях твердо опирается на соответствующие правовые и конституционные нормы. Режим недостаточно контролируется конституционным государством сверху и не несет реальной ответственности перед представительными органами общества (парламентом, политическими партиями и гражданским обществом в целом) снизу<sup>26</sup>. При этом внешняя оболочка конституционного государства сохраняется, а законность и ответственность перестают существовать<sup>27</sup>.

### **Псевдоконституционализм и президентство**

В условиях административного режима доминируют параконституционные нормы поведения (похожие на то, что Макиавелли называл сверхконституционными приемами). Эти нормы, формально не нарушая буквы конституции, подрывают сам дух конституционализма<sup>28</sup>. Так, в Америке, параконституционные методы хотя и позволяют добиться какого-то результата, однако в конечном итоге оказываются контрпродуктивными, так как опираются на механический инструментарий политики стабильности, а не на саморегулирующееся поддержание порядка. Как указывает О.Г. Румянцев, существует очевидное различие между наличием конституции и практическим конституционализмом<sup>29</sup>. Параконституционная практика резко возросла в период президентства Путина. Несмотря на то, что его режим старался открыто не переступить через букву конституции, способность системы «управляемой демократии» действовать относительно безнаказанно и фактически бесконтрольно, несомненно, означает, что ее режим твердо ступил на сомнительную почву паракон-

<sup>24</sup> Анализ проблемы см.: Sajó A. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest, 1999. Свежие данные о положении в бывших коммунистических странах см.: Göncü L. *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*. The Hague, 2002.

<sup>25</sup> См.: North D. *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*. Cambridge, 1990. P. 3 и след.

<sup>26</sup> Sakwa R. *Russian Politics and Society*. P. 466-470; Sakwa R. *Putin: Russia's Choice*. London and New York, Routledge, 2008. Глава 5; см. Также: Sakwa R. *The Regime System in Russia* // *Contemporary Politics*. 1997. Vol. 3. № 1. P. 7-25.

<sup>27</sup> См.: Lawson G. *The Rise and Rise of the Administrative State* // *Harvard Law Review*. 1994. Vol. 107. P. 1231-1254.

<sup>28</sup> См.: Riggs F. *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices* // *International Political Science Review*. 1988. Vol. 9. № 4. P. 247-278.

<sup>29</sup> Румянцев О.Г. *Основы конституционного строя России*. М., 1994.

ституционализма. Это стало особенно очевидно в период реформы федеральной системы в 2000 г. и затем на примере проведенной вслед за Бесланской резней 1–3 сентября 2004 г. реорганизации региональных органов управления.

На основе вышеизложенного можно сформулировать концепцию извращения суверенитета, в результате которой принципалы (в нашем случае якобы полноправный народ России и его представители) оказываются неспособными эффективно использовать средства контроля над своими агентами (административным режимом, в центре которого находится Президент). Последнее может показаться подтверждением взглядов бихевиористов предыдущего поколения. Как писал Вайль в 1967 г., «снизилось доверие к конституционным барьерам, ограничивающим политическую власть, а ученые-политологи объясняли, как нормы закона могут быть обойдены или использованы в целях, противоречащих их назначению»<sup>30</sup>. Проводя в жизнь свою политику восстановления обособления государства от социетальных факторов, Путин в то же время стремился восстановить независимость института президентства от неформальной практики административного режима. При этом предполагалось, что такая двойная политика будет иметь взаимное двоякое действие: во главе конституционного государства встанет свободный президент, обеспечивающий всестороннее соблюдение конституционных норм. Однако дела повернулись не совсем так, как предполагалось. В конституционном государстве свобода действий активного президента должна быть ограничена, но, как показывает весь ход истории, подобное ограничение не есть результат добровольного акта, а есть результат конфликтов внутри политической элиты или давления со стороны общественных сил. В своем проекте государственного строительства Путин следовал французской якобинской традиции, предполагавшей создание единого правового пространства при всеобщем соблюдении установленных государством норм, но при этом не была учтена неотделимая от республиканских взглядов необходимость активного участия граждан<sup>31</sup>. Будучи правовой, система, предложенная Путиным, во многом противоречила духу конституционализма. В своих играх с суверенитетом, восстанавливая обособленность конституционного государства, бросая вызов власти региональных боссов, ослабляя возможности олигархов влиять на Правительство в своих интересах и освобождая президентскую власть от административного режима, Путин упустил один важный аспект — верховенство народа в федеративном государстве.

### Удвоение государства

Взаимодействие истинного конституционализма и параконституционализма в России сравнимо со становлением двойной государственности в Германии в 30-е годы прошлого столетия. Эрнст Френкель показал, что в Германии действовала прерогатива нацистского государства как особой системы регулирования наряду с продолжающим формально сохраняться конституционным государством. Существовали две параллельные правовые системы, в силу чего «нормативное государство» действовало в соответствии с установленными принципами рационального соблюдения беспристрастных норм закона, а «прерогативное государство» осуществляло власть на основе произвола без каких-либо ограничений со стороны закона<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Vile M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 1998. P. 7.

<sup>31</sup> См.: Pettit P. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press, 1997.

<sup>32</sup> Fraenkel E. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*, translated from the German by E.A. Shils, in collaboration with Edith Lowenstein and Klaus Knorr. New York, 1941; reprinted by The Lawbook Exchange, Ltd, 2006.



Нацистский режим безнаказанно преступал существующие нормы, однако в тех случаях, когда власти не настаивали на своих прерогативах, «частная и общественная жизнь регулировалась как традиционно существующими нормами, так и вновь принятыми законами».<sup>33</sup> Нормативное государство в основном регулировало капиталистическое хозяйство, а прерогативное государство занималось врагами режима и контролировало политическую активность. Как показывают проанализированные Френкелем судебные архивы, с течением времени прерогативное государство все чаще подменяет собой объективные принципы нормативного государства<sup>34</sup>. Гордон Смит отмечает, что в советский период также активно культивировалась двойственность, в частности «правовая система СССР при Сталине, несомненно, напоминает «удвоенное государство» Френкеля»<sup>35</sup>.

Очевидно, что в этом есть нечто общее с процессами, происходящими в посткоммунистической России. На подобные параллели указывает международный защитник Ходорковского Роберт Амстердам. В его анализе содержится немало продуктивных мыслей по поводу того, как в «деле Юкоса» жертвовали нормами права для того, чтобы добиться желаемых приговоров. Как отмечает Амстердам, «прерогативное государство признавало необходимость судов в целях стимулирования свободы предпринимательства, неизбежности договоров, прав частной собственности и конкуренции, но это не означало, что суд и закон неприкасаемы»<sup>36</sup>. С точки зрения Френкеля, ликвидация независимости суда — главный признак прерогативного государства<sup>37</sup>. По мнению Кнопса и Амстердама, понятие «удвоенного государства» предполагает, что, несмотря на существование нормативных ценностей и гарантий, предусмотренных соответствующими правовыми механизмами с их системой сдержек и противовесов, вся правовая система может стать орудием или фактически функционировать как орудие в руках политической власти»<sup>38</sup>.

Амстердам признает, что к России указанная модель применима лишь до определенной степени, прежде всего по причине «из ряда вон выходящих ужасающих» форм, которые она приняла при нацистах. Но и в области практической политики имеются существенные различия, что делает немецкую модель «удвоенного» государства не вполне применимой к посткоммунистической России. В Германии режим открыто провозглашал приоритет неконституционных императивов, в частности слов и воли фюрера в качестве руководящих принципов государства, в то время как в России легитимность режима выводится из его укорененности в конституционном строе, который он обязался защищать. Если в Германии конституционное и прерогативное государства сосуществовали, то в России определяющим для характеристики режима является их взаимодействие. Несмотря на то, что власть закона в России по-прежнему хрупка и, как недвусмысленно показало «дело Юкоса», подвержена манипуляциям со стороны власть предержащих, прерогативное государство не получило всеобъемлющего развития. Точно так же, как не получило его и правовое государство. Таким образом, Россия оказалась зажатой в неясном пространстве между прерогативой государства и подлинно конституционным строем.

<sup>33</sup> Там же. С. 57.

<sup>34</sup> Там же. С. 241-244.

<sup>35</sup> Smith G.B. *Reforming the Russian Legal System*. Cambridge, 1996. P. 34.

<sup>36</sup> Amsterdam R.R. *The Dual State Takes Hold in Russia* // *Royal Institute for International Affairs*. 2008. 7 февр. P. 2.

<sup>37</sup> Fraenkel E. *Указ. соч.* P. 24.

<sup>38</sup> G.-J.A. Knoops, Amsterdam R.R. *The Duality of State Cooperation Within International and National Criminal cases* // *Fordham International Law Journal*. 2007. Vol. 30. P. 263.

Две политические системы функционируют параллельно друг другу. С одной стороны, существует система открытой публичной политики со всеми предусмотренными Конституцией институтами при педантичном соблюдении формальностей. На этом уровне создаются партии, идет предвыборная борьба и осуществляется политика в парламенте. Вместе с тем на другом уровне существует второй околополитический мир, опирающийся на неформальные группировки и фракции, действующие в русле придворной политики. Этот византийский уровень никогда не бросает открытого вызова лидеру, но стремится влиять на решения верховной власти. Этот второй уровень представляет собой нечто большее, чем «виртуальная» политика, которая пытается манипулировать общественным мнением, стремясь исключительно с помощью политтехнологий добиться желаемого исхода выборов. Допустив существование второй околополитической системы, Путин превратил официальную составляющую политической жизни в некое подобие «политического шоу» — спектакль, способный удовлетворить формальным требованиям системы и мирового сообщества, однако лишенный даже минимальной эффективности, которая должна являться одним из признаков современного демократического государства.

Систему отличает противоречивая двойная адаптация. Политические лидеры и партии приспосабливаются к требованиям конституционной и демократической массовой политики, в основном отказываясь от уличных методов политической борьбы начала постсоветского периода и концентрируясь на избирательных кампаниях. Вместе с тем демократические формы и конституционные нормы адаптированы к нуждам политического руководства (режима), ограничив тем самым реальное влияние, которое организованные политические интересы могут оказать на деятельность Правительства и формирование политики. В настоящее время роль политических партий формализована, а политический процесс расширился. Тем не менее роль народного представительства по-прежнему ограничивается доминирующим положением режима с присущей ему практикой «управляемой демократии». Гибридность режима, черпающего свою легитимность из демократического плюрализма и в то же время допускающего манипулирование избирательным процессом, обусловила многочисленные противоречия этой новой системы, равно как и споры в ее оценках. Стремясь свести неминуемые противоречия, свойственные публичной политике, до уровня технократической управленческой проблемы, Путин не мог не обострить противоречия между группировками внутри самого режима. Пытаясь не допустить возврата к антагонистической политике, характерной для 90-х годов прошлого века, Путин придавал особое значение гражданскому миру. Это, однако, привело к оживлению типичной придворной парapolитики. Для Путина демократия — это не столько наличие институтов, сколько, перефразируя высказывание Майкла Манна, «уравнительная идеология, легитимирующая себя путем притязания на непосредственное представительство народа с целью популистского перераспределения социальной власти».<sup>39</sup> Удушение публичной политики привело к усилению фракционных процессов внутри режима.

### **От парapolитики к гражданской политике**

Приход к власти Президента Медведева дает возможность заполнить пробел между официальным конституционным строем и скрытой фракционной борьбой.

<sup>39</sup> Высказывание перефразировал Дилан Райли в: *Democracy's Graveyards? // New Left Review*. 2007. № 48. P. 125, ссылаясь на: Michael Mann. *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge, 2005.

Как было указано, эти две системы существуют параллельно, при этом неформальные фракционные структуры препятствуют свободному функционированию системы публичной политики. В случае интеграции обеих систем с акцентом на публичной политике можно было бы говорить об отходе от политики режима в России и начале эпохи конституционного правления. Это потребует немалых усилий и времени, и нет гарантии, что Медведеву удастся это осуществить. Успех возможен лишь при условии постепенного движения, таким образом, не стоит ожидать немедленных кардинальных перемен.

Целый ряд стран можно охарактеризовать как «парагосударства», в которых реальная власть принадлежит не законным конституционным органам, а группировкам, не входящим в официальную структуру власти и действующим параллельными парapolитическими методами. Такое положение существовало, например, в Греции в период после окончания гражданской войны в 1949 г. до военного переворота 1967 г. В эти годы фактическая власть в стране принадлежала авторитарному правому крылу, а официальные демократические процедуры подвергались вмешательству сил, не подчиняющихся демократическому процессу. Подобная система контролируемой демократии характеризовалась слабостью политических партий, ориентированных скорее на личности, нежели на последовательные программы, подвергаясь при этом постоянному вмешательству военных и монархии. Местные боссы расширяли свои владения, а центральная власть не выходила из бесконечных кризисов — с конца немецкой оккупации до 1967 г. сменилось более 30 кабинетов министров. На всех уровнях преобладали патронажные отношения. Контролируемая демократия не может не быть демократией низкого качества, и именно такое положение существовало в Греции в указанный период. Дискредитация существовавшего строя, обостренная неудачами военной хунты, послужила причиной того, что падение авторитарного режима в 1967 г. открыло дорогу стремительной политической модернизации, которой способствовала и перспектива вступления в ЕС. Монархия была упразднена, а военные лишены возможности вмешиваться в политику. При этом, несмотря на сохранение отдельных черт старого порядка, например, преобладание патронажных отношений и обостренный этнически окрашенный национализм, Греция сумела совершить прорыв в политическую современность.

В России источником влияния являются не такие очевидные силы, как военные, и даже не такой различимый фактор, как небезызвестные «силовики», а фракции, существующие внутри самого режима. Медведеву это хорошо известно. В своей речи на Гражданском форуме 22 января 2008 г. Медведев призвал сделать борьбу с коррупцией «национальной программой», отметив, что «правовой нигилизм» принял форму «коррупции в органах власти». Он вернулся к этой мысли 29 января в своем обращении к Ассоциации юристов России, председателем попечительского совета которой он является, призвав своих коллег-юристов занять более заметное место в обществе и противостоять «правовому нигилизму». Очевидно, что Президент имел в виду две беды: коррупцию в традиционном смысле, для которой характерно злоупотребление властью в личных корыстных целях, и метакоррупцию, когда правосудие извращается путем политического вмешательства, известного в России как «телефонное право», влияние которого нельзя было не заметить в «деле Юкоса», давшем жизнь термину «басманное правосудие»<sup>40</sup>.

В своей основополагающей речи на Красноярском экономическом форуме 15 февраля 2008 г. Медведев не только определил основные направления своей

<sup>40</sup> Мельникова Н. Ни слова о правке Конституции // Независимая газета. 2008. 20 января.

экономической программы, но и сформулировал свой широкий взгляд относительно тех вызовов, на которые предстоит ответить России. В фокусе его выступления оказались неодолимая бюрократия, коррупция и неуважение к закону. Решительным тоном Медведев заявил: «Свобода лучше, чем несвобода. Эти слова — квинтэссенция человеческого опыта. Речь идет о свободе во всех ее проявлениях: о личной свободе, об экономической свободе, наконец, о свободе самовыражения». Он подтвердил ранее взятые на себя обязательства гарантировать личные свободы, а также независимость и свободу прессы. Он неоднократно возвращался к теме «обеспечения подлинной независимости судебной системы от исполнительной и законодательной власти». Медведев вновь осудил существующий в стране «правовой нигилизм» и указал на необходимость «гуманизации» правосудия. В основе плана модернизации экономики, предложенного Медведевым, лежат четыре «и»: «институты, инфраструктура, инновации и инвестиции»<sup>41</sup>.

Вместе с тем в выступлении не было уделено достаточного внимания модернизации политической сферы. Снижение уровня «правового нигилизма», безусловно, стало бы шагом вперед, однако проблема создания общества граждан лишь оказалась косвенно затронутой в утверждении, что «свобода лучше, чем несвобода». Осталось неясным, какую политическую форму примет свобода. Нормативное государство является источником обновления, однако обновление невозможно осуществить изолированно. «Цветные» революции представляют собой один из механизмов, позволяющих пассивному населению отстаивать свои гражданские права, однако единственная форма «цветной» революции, возможная в России, — «серая» революция, подобная протесту пенсионеров и сочувствующих им групп населения против монетизации льгот в 2005 г. Более вероятным источником гражданского обновления могла бы стать активизация скрытых возможностей зарождающейся буржуазии (крупного бизнеса), подобная попытке, предпринятой Михаилом Ходорковским. Однако его попытка утвердить независимое влияние класса буржуазии закончилась сокрушительным поражением, организованным с помощью «дела Юкоса». Тем не менее если крупной буржуазии удастся объединиться с недовольным политикой средним классом — в особенности, если надеждам на стабильное повышение уровня жизни будет угрожать снижение экономических показателей, — и если подобное объединение будет опираться на требование независимых гражданских свобод, режиму придется пойти на уступки, открыв политическое пространство независимому соперничеству и конкуренции. Возможна и мобилизация рабочего класса. Вместе с тем маловероятно, что программа сознательной мобилизации по классовому признаку с целью построения гуманного демократического капитализма (подобная планам Горбачева построить демократический социализм с человеческим лицом) осуществима в условиях посткоммунистической России.

Существует множество путей перехода от подданства к гражданству. Путь России был долгим и все еще далек от завершения. Существующий конституционный строй создает нормативные предпосылки превращения подданных в граждан, а новая революция и попытка установления нового конституционного порядка, может отбросить Россию на десятилетия назад. Основная задача заключается в преодолении «удвоенного» государства и достижении подлинного конституционализма, при котором правление режима уступит место свободному осуществлению прав граждан.

<sup>41</sup> Выступление Первого заместителя Председателя правительства РФ Д.А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме «Россия 2008–2020: Управление ростом», [http://www.medvedev2008.ru/live\\_press\\_15\\_02.htm](http://www.medvedev2008.ru/live_press_15_02.htm).