

РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В ПОСТКРИЗИСНУЮ ЭПОХУ: тенденции и перспективы

А. Н. Курюкин,
кандидат политических наук

В статье на широком теоретическом материале автор рассматривает тенденции и перспективы развития российской политической власти в посткризисную эпоху. В этом развитии им выделяются некоторые дихотомии, которые обуславливают собой дальнейшую эволюцию отечественной властной системы, её характерные черты и признаки.

In article basing on a wide theoretical material the author considers tendencies and prospects of development of the Russian political power during a postcrisis epoch. It detects some dichotomies which will identify the further evolution of the Russian imperious system, its characteristic features and living conditions.

Ключевые слова: государство, общество, власть, политическая власть, тенденции развития политической власти.

Key words: the state, a society, the political power, the tendencies of political power development.

В основе любого политического процесса, тем более процесса власти, находятся чётко определённые принципы его организации и осуществления и, непременно, чётко определённые функции и полномочия органов власти. Идейное сердце организации этой системы представляет собой концепция разделения властей. Анализируя современную практику её реализации в нашей стране, нельзя не отметить, что изначально Конституция 1993 года заложила основы проявляющегося на практике дисбаланса в пользу президентской власти и власти правительства, нежели справедливого её распределения между всеми основными ветвями.

Этот дисбаланс, сохраняющийся и поныне, обуславливает несколько возможных моделей дальнейшего развития нашей страны, каждая из которых может существовать в виде дихотомии. Будучи непосредственно связанными с осуществлением власти как таковой, они предлагают выбор между моделями входящими в эти дихотомии, представляющими нам пути перспективного построения организации системы власти, реализации её функционирования, целей функционирования и того образа политического режима, который будет установлен в результате. Рассмотрим эти дихотомии подробнее.

Дихотомия моделей организации системы власти представлена сегодня двумя основными разновидностями. Одну из них можно поименовать «либеральной» – название, которое можно признать устоявшимся, другую – нео-патримониальной. Давая характеристику второй модели, Макс Вебер указал, что её границы с властью лидера и его закон-

но сформированного аппарата весьма условны. Строится она, скорее, на отношениях чиновников, нежели вытекает из отношений чётко разделённых и институционализированных государственных служб¹. Таким образом, нео-патримониальная модель представляется перспективной чиновничьему корпусу, который связывает с ней своё стабильное нахождение в настоящих должностях и, возможно, продвижение по карьерной лестнице.

Тенденция к нео-патримониалистской гегемонии может, таким образом, сегодня быть выявлена как в деятельности чиновничьего корпуса, начиная с уровня министерств и ведомств, так и в среде бизнеса, непременно являющегося компонентом современного истеблишмента. При этом анализ показывает, что в области организации и осуществления власти, при победе рассматриваемой тенденции, формируются так называемые «неотрадиционные» системы. В условиях их господства власть руководителя любого уровня, усиленная государственной (правлящей) партией, репродуцируется в новых формах традиционных систем организации и осуществления власти, которые отличаются личной, а не конформной, лояльностью истеблишмента к лидеру, обладающему дискреционной властью². Контрастируя с нео-патримониальными и нео-традиционными системами, либеральная модель, в сути своей, является моделью рационального управления Вебера. Она основывается на конституционализме, разделении властей, правлении на основе закона, а не указа, и максимально деполитизированном и ответственном чиновничьем корпусе.

¹ См.: Gerth H. H., Wright Mills C. From Max Weber. Essays in Sociology. 4th ed. Oxf. Un. Press, 1982. – P. 224, 297–298.

² См.: Walder A. Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry. University of California Press, Berkley. 1986.

Выбор одной из двух этих моделей в качестве перспективной, применительно к посткризисному развитию политической власти, окажет определяющее влияние на реализацию её функционирования. Здесь также мы найдём дихотомию моделей, в виде, с одной стороны, чрезвычайных, а с другой, – «нормальных» (не чрезвычайных) способов осуществления власти. Окидывая взглядом историю нашей страны, нельзя не отметить, что в большинстве её этапов власть осуществлялась именно чрезвычайными методами. При этом чрезвычайные и не чрезвычайные методы противопоставлялись друг другу, что объяснялось (несколько перефразируем Джона Роулса) необходимостью ограничения свободы сегодня, ради достижения ещё большей свободы и процветания завтра¹.

Анализируя последние десятилетия, нельзя не сказать, что современные формы чрезвычайного правления появились недавно либо в одночасье. Они отмечены ещё при правлении Президента Б. Ельцина. Их возникновение и широкое развитие обуславливалось той путаницей, которая имела место в государственном управлении и осуществлении власти, которую можно обозначить как «государство перманентного бунта», по терминологии Р. Саква, где политика реализовывалась, по меткому выражению Карла Шмитта, на основе способности определить своих друзей и врагов. При этом на практике была сформирована эффективная система легализации чрезвычайных форм реализации власти.

В качестве её идеологической основы выступали рассмотренные выше утверждения о чрезвычайности ситуации, в которой находится государство и общество, а также о необходимости таких мер сегодня для завтрашнего процветания. С правовой точки зрения, на высшем уровне – президентском, эта чрезвычайщина легализовывалась необходимостью осуществления президентом своего назначения как гаранта Конституции, на более низких уровнях системы государственной власти эти меры легализовывались указами президента и осуществлялись во исполнение их.

Давая характеристику этому процессу и периоду, когда он протекал, Ричард Тук охарактеризовал его как тонкую грань между «правом и необходимостью»². По его же словам, на такую позицию де-

мократическая власть встаёт всегда, когда старый общественный порядок сломлен. И отказывается от «чрезвычайщины» в пользу нормальных конституционно-политических и законных методов, как только он выстроен. Однако, анализ процессов последнего десятилетия в нашей стране показывает, что политика чрезвычайщины выступает весьма привлекательной, и отказываться от неё истеблишмент пока не намерен. Так, в эпоху правления второго Президента РФ В.В. Путина чрезвычайные меры были обусловлены необходимостью борьбы с хаосом и укрепления «вертикали власти». Сегодня необходимость чрезвычайных мер обуславливается необходимостью общественной безопасности.

В этих условиях любая политика, понимаемая иначе, чем одобрение легитимности внеполитического решения любого конфликта и поисков структурированных путей разделять и властвовать, сталкивается с административной позитивной рациональностью, которая отрицает возможность решения вопросов на основе обсуждений с незадачным результатом. При таком понимании сути процесса реализации власти, который замещает своей природой действительный суверенитет, в полном понимании этого термина, фактически устанавливается система, которую Питер Реддвей назвал «рыночным большевизмом»³. В её условиях действует принцип «qui pro quo», где действительные гражданские свободы в полном объёме предлагают заменить на консолидацию государства, экономическую модернизацию и общественную безопасность.

Сказанное выводит нас на необходимость рассмотреть те цели, которые могут стать определяющими для формирования посткризисной системы политической власти и вокруг которых будут, скорее всего, консолидировать общество. Сегодня на роль выражения этих целей претендует дихотомия категорий «Стабильность – Порядок». Рассматривая первую из них, необходимо отметить, что она заключает в себе совокупность действий по достижению политической и экономической устойчивости общества в краткосрочной перспективе. При этом не ставится цель решить принципиальные проблемы, которые стоят перед обществом, либо противоречия, ему свойственные. В свою очередь, порядок предполагает определённую и чётко вы-

¹ См.: Rawls J. The Theory of Justice. Harvard: MA, 1971. Оригинально фраза звучит как: «liberty can be restricted only for the sake of liberty itself».

² См.: Tuck R. Grotius and Selden. In Cambridge History of Political Thought. 2nd ed. Cambridge, 2001. – P. 528–529.

³ См.: Reddaway P. The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy. Washington: DC, 2001.

раженную степень соответствия между политическим режимом, общественной структурой и социальными процессами, свойственными данному обществу.

Напряжённый выбор между «Стабильностью» и «Порядком» встал на повестку дня в нашей стране ещё в Брежневскую эпоху. Сделав выбор в пользу политики «Стабильности», Л.И. Брежнев и его окружение отметили все рискованные мероприятия, которые обещали активное развитие, чем могли ей повредить, но открыли путь к общественно-политической стагнации. В современных условиях такая разновидность политики стабильности должна быть охарактеризована как «безмодернизационная» или, что еще хуже, «псевдомодернизационная». Экономисты при этом говорят о положительной роли стабилизации, отождествляя её с понятием «равновесие». Оно, как тип, основано на системе предпочтений и принуждений, которую акторы установили сами для себя в целях обеспечения равновесия. Тем не менее, Брежневская эпоха показала неэффективность экономического равновесия, представленного как ядро политической «Стабильности».

В свою очередь, «Порядок», в рассматриваемом нами контексте, возникает в том случае, когда общество, экономика и политическая система объединены в сбалансированную систему. При этом сам термин «Порядок» не должен нас здесь обмануть. Сегодня он весьма широко используется истеблишментом, но понимается как национальная традиционная политика стабильности. Актуальное же его понимание приводит нас к необходимости истолковать его как систему «уравновешенных несоответствий», которая приводит к формированию природного социального баланса.

На практике главное отличие «общества стабильности» от «общества порядка» заключается в том, что в центре властно политического процесса, в первом случае, находится «Стабильность» и аппарат её обеспечения, который осуществляет административное управление всеми политическими и общественными процессами и, более того, соотнося суть процесса с самой категорией стабильности, выносит решение относительно ее реализации или прекращения. «Общество порядка» же ориентируется на само общество и общественный процесс в их естественных для данного момента формах. Главная задача власти в данном случае – это не поддержание стабильности, а обеспечение выживания общества

в целом и собирание данного типа упорядоченности общественных процессов. При этом в качестве общих критериев различения этих типов могут быть названы нормативные основы организации и осуществления власти (в обществе стабильности – это указ, в обществе порядка – это право), отношение к частной собственности (в обществе стабильности общее право собственности принесено в жертву стабильности), подотчетность правительства. Другими важными характеристиками общества стабильности выступают: получение бюрократией чрезвычайной власти, вплоть до неограниченной; избрание нормативных актов и актов управления в нео-патриархальной манере. При этом в этом обществе всё политизировано, но не политично. Исходя из этого, эта система может быть определена как структура для дискуссий и интеллектуального соперничества не совпадающих взглядов на важные политические вопросы, в чем и протекает вся жизнь политического сообщества.

Анализируя с этих позиций реалии современной России, нельзя не отметить, что, начиная с конца 90-х гг. XX века, отечественная система власти оделась в демократические доспехи, но говорить о формировании полиархической системы сегодня нельзя. Практика показывает, что созданный механизм политической власти и государственного управления, по-прежнему, находится в большой зависимости от индивидуального руководства. Хотя, и в эпоху правления Президента В.В. Путина, и сегодня делаются попытки привести аппарат в состояние его самостоятельной работы, без понуканий, особенно в экстренных случаях.

Обобщая сказанное относительно выбора между «Стабильностью» и «Порядком», нельзя не отметить, что разворот от «Стабильности», в той трактовке, какая была изложена выше, к «Порядку» иностранные исследователи именуют «политикой нормализации»¹. В свою очередь, Глеб Павловский, анализируя возможные практические варианты построения «Общества стабильности», называет два основных: новый истеблишмент безопасности, представленный силовиками, и старая «финансовая семибоярщина».

Нельзя также не отметить, что сегодня в нашей стране ситуация определения и выбора целей посткризисного развития системы власти, хотя бы и в дихотомии, представленной выше, осложняется ещё и тем, что распределение власти в связке Президент – Премьер является не ясным. В лучшем случае, эти два ведущих отечественных политика сов-

¹ См.: Sakwa R. Ibid.

ременного этапа найдут консенсус относительно целей. В том же случае, если этого не произойдёт, то во властной системе может сложиться бинарная цель, состоящая в определённых пропорциях из представлений и Д. Медведева, и В. Путина, но тогда выбор будет делать истеблишмент, и даже не он весь, а аппарат, который поддержит одну из частей бинарной цели. Не многим ошибусь, если скажу, что это будет именно «Стабильность».

Рассмотренный выше вопрос находится, по мнению автора, в непосредственной взаимосвязи с ещё одной проблемой – проблемой политического режима, который будет установлен для достижения поставленных целей. Классическая триада разновидностей политических режимов, заключающая в себе тоталитарный – авторитарный – демократический, для проводимого здесь рассмотрения не подойдёт. Выше уже было сказано о «демократических доспехах», в которые одета наша страна. В этих условиях несомненный интерес представляют сущностные характеристики того варианта демократического политического режима, который может быть установлен по ходу реализации описанных выше целей.

Различия между неформальными властными отношениями, установленными внутри системы политического режима, основанного на административной бюрократической власти, и формальными отношениями власти к конституционно-правовой, заключаются наиболее глубоко в их субъективном и объективном характере. Камнем преткновения здесь выступает категория законности, предусматривающая строгое соблюдение правовых норм и законов всеми участниками общественных и не только, да и не столько, правовых отношений¹.

В условиях административно-бюрократической разновидности, пусть и демократического политического режима, все виды общественно-политических отношений и, в первую очередь, отношения, связанные с осуществлением власти, административно-бюрократический комплекс стремится перевести из объективной сферы в субъективную. В наиболее ультимативной форме: поставить исполнение прав граждан и осуществление их законных интересов в непосредственную и, по возможности, полную зависимость от конкретного решения

конкретного должностного лица. Иные отношения вытекают из политической сферы в любую другую, либо, при невозможности этого, тормозятся, вплоть до полной стагнации.

Второй важной характеристикой здесь выступает прямая дискриминация, выражающаяся в том, что в условиях таких неформальных отношений и свойственных им социально-политических практик, члены административно-бюрократического корпуса и их постоянные контрагенты имеют весомые prerogatives по исполнению своих демократических прав и обеспечению соблюдения законных интересов, нежели чем простые граждане. Таким образом, здесь можно говорить о «дифференцированной демократии», когда в дискриминированном обществе все граждане имеют «демократический минимум», тогда как описанные выше категории пользуются демократическими правами в повышенном объеме, вплоть до полного.

Рассматривая изложенное, нельзя не отметить, что эти характеристики были свойственны именно в описанных формах советской политической системе, начиная с периода застоя. Однако Гордон М. Хан указывает их в качестве обязательных характеристик и партийного государства, как политического режима СССР 80-х гг., и президентского государства современности, и возможного последующего «административного (аппаратного) государства», которое установится в условиях административно-бюрократического режима².

Рассматривая современную ситуацию, нельзя не отметить тенденции к расширению разрыва между неформальными и формальными практиками реализации власти. Наиболее эффективным средством решения этой задачи Гильермо О’Донелл видит так называемую модель «замещённого суверенитета»³. В его сути, административный аппарат, видимо, подчиняясь избранным населением представительным органам, являясь, по сути, легальным инструментом государства, на самом деле, всё более и более приобретает роль независимого политического актора, занимающего в вопросе осуществления власти ключевые позиции.

В этих условиях приобретает иной смысл и само понятие режима, как таковое. Оно включает в себя

¹ См.: Фельдман Д. М. Материалы к истории термина «законность» в советском законодательстве // Эдиционная практика и проблемы текстологии. М.: РГГУ, 2006. — С. 120–128.

² См.: Hahn G.M. Russia’s revolution from Above, 1985–2000: Reform, Transition and Revolution ... 2nd ed. NJ, New Brunswick, 2004.

³ См.: O’Donnell G. Delegative democracy // Journal of Democracy. — 1994. — 5 (1). — P. 55–69.

целую систему институтов власти и государственного управления, значительно более широкую, чем мы привыкли включать в понятие «правительство». Это же понятие в новом смысле отражает совокупность формальных и неформальных властно-политических практик, объединённых на пути реализации власти и управления обществом. Не менее важным здесь выступает момент идеологии, объясняющей и оправдывающей именно такой путь. Такое оправдание, чаще всего, осуществляется использованием категорий необходимости обеспечения прогресса и/или защиты достигнутого уровня общественного развития, либо какой-то другой существенной цели. В любом случае, главной характеристикой такого режима становится неизбежность внешне демократических правовых форм при полном разрушении законности действий аппарата и его подотчетности внутри их¹.

Здесь также следует сказать и том, что, фактически, по результатам учреждения и развития рассмотренного нами административно-бюрократического режима возникает так называемое пара-конституционное поведение. Оно возникает на основе целой совокупности норм и правил, которые подменяют собой объективные политические нормативные комплексы и, более того, меняют саму суть политического процесса. Возьмём за точку отсчёта его сущности согласование не совпадающих интересов между различными общественными группами. Однако теперь этот процесс будет протекать в изменённых условиях. Ведущей группой среди его участников будет выступать административно-бюрократический корпус, и свои политические интересы всем группам придется согласовывать не только, да и не столько, между собой, сколько с указанным корпусом.

Исходя из этого, возникает так называемый парapolитический процесс, в котором участники находятся в изначально не равных позициях, где одна из групп по силе воздействия и устойчивости в достижении своих целей превосходит все остальные, зачастую вместе взятые. Начало формирования такой ситуации эксперты относят ко времени правления второго президента РФ. Проводя актуальные мероприятия по укреплению вертикали власти и борьбе с хаосом, доставшимся ему по наследству от предыдущего президента, В. Путин и его единомышленники начали формировать сис-

тему «управляемой демократии», которой тут же воспользовались бюрократы-административисты.

И, хотя действия В.В. Путина были своевременны, оправданы и необходимы, в отношении рассматриваемого нами вопроса они выдали, скорее, обратный результат. В итоге, они привели к тому, что многие процессы, входящие в понятие «осуществление власти» перешли в так называемую «серую» пара-политическую зону. Основаниями для этого стали, с одной стороны, узкая отчетность органов власти, которая осуществляется только вертикально по подчиненности и не имеет, зачастую, никаких общественных форм, а, с другой стороны, – расширение их полномочий и увеличение количества прерогатив в обмен на повышение эффективности работы аппарата, повышение уровня безопасности и пр.

Выше мы уже рассматривали концепцию «замещённого суверенитета». Здесь необходимо сказать и о ещё одном её аспекте. Он заключается в том, что в условиях сложившейся такой системы её важной характеристикой выступает то, что главные действующие лица любой демократической политической системы – граждане и их законные политические представители не обладают эффективными средствами контроля деятельности исполнительных органов и административного аппарата.

Эта проблема была выявлена исследователями ещё в прошлом веке. Так, в 1967 году М. Вилье писал, что современная ему политическая ситуация в США характеризуется двумя чертами. С одной стороны, это уменьшение веры в эффективность правовых барьеров на пути злоупотреблений властью, а, с другой стороны, что правление, осуществляемое легальными методами, может, в конечном итоге, приводить к обратному эффекту, нежели тот, который закладывался изначально в качестве результата мероприятий².

Применительно к нашей стране можно сказать следующее. Преследуя цели реконституциализации государства и восстановления его автономии, социальными акторами был достигнут двойственный результат, в условиях которого в идентичной, если не большей степени, была сформирована зависимость системы власти и президента как её центра от неформальных политических практик, свойственных административно-бюрократичес-

¹ Lawson G. The Rise and Rise of Administrative State. Harvard Law Review. 107, 1994. – P. 1231–1254.

² См.: Vile M. Constitutionalism and Separation of Powers. 3rd ed. Indianapolis. 2005.

кому режиму. При этом основным результатом этого процесса должно было стать усиление государства, а стало усиление административного аппарата. При этом в его современной форме координативные связи значительно прочнее субординативных. Достаточно привести статистику с исполнениями поручений президента, количество которых за 2008–2009 годы выросло, в среднем, на 30%, а их исполняемость без просрочек осталась на том же уровне, а с просрочками – выросла только на 15%¹.

Обобщая проведённый анализ современной сложившейся в стране системы политической власти и возможных перспектив её развития, необходимо отметить, что современный проект государственного строительства сформирован в русле традиций французских якобинцев. Он заключается в формировании однородного политико-правового пространства и общеупотребительных норм правления, с несколько пренебрежительным отношением к формированию активной гражданской позиции населения как сердцевине республиканских концепций².

Современная общественно-политическая система, сложившаяся и продолжающая существовать в нашей стране, может быть названа «легалистской», в которой ведущую роль на себя принимают не столько Конституция и законы, отражающие интересы и потребности граждан, сколько подзаконные и распорядительные документы, способные перетрансформировать результат применения вышестоящей документации, вплоть до обратного.

Сегодня, да и в будущем, работа по восстановлению нормальной автономии конституционного государства, равно как и *status quo* его суверенов,

столкнется с латентным, а, местами, и открытым противодействием административно-бюрократического корпуса. Организация системы эффективного контроля деятельности правительства вызовет недовольство со стороны олигархов, так как приведёт к ослаблению их предпочтений в правительстве. Наконец, освобождение Президента от давления институтов административного режима может вызвать сопротивление со стороны всего истеблишмента в целом, так как это может привести к потере его позиций, появлению нового истеблишмента и смене элит.

Библиографический список

1. Hahn G.M. *Russia's revolution from Above, 1985–2000: Reform, Transition and Revolution ...* 2nd ed. NJ, New Brunswick, 2004.
2. Gerth H. H., Wright Mills C. *From Max Weber Essays in Sociology*. 4th ed. Oxf. Un. Press. 1982. – P. 224, 297–298.
3. Lawson G. *The Rise and Rise of Administrative State*. Harvard Law Review. 107, 1994. – P. 1231–1254.
4. O'Donnell G. *Delegative democracy* // *Journal of Democracy*. – 1994. – 5 (1). – P. 55–69.
5. Pettit Ph. *Republicanism*. Oxf. Un. Press. 1997.
6. Reddaway P. *The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy*. Washington: DC. 2001.
7. Rawls J. *The Theory of Justice*. Harvard: MA, 1971.
8. Tuck R. *Grotius and Selden*. In *Cambridge History of Political Thought*. 2nd ed. Cambridge, 2001.
9. Vile M. *Constitutionalism and Separation of Powers*. 3rd ed. Indianapolis. 2005.
10. Walder A. *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. University of California Press, Berkley. 1986.

¹ См.: <http://kremlin.ru/news/7114>

² См.: Pettit Ph. *Republicanism*. Oxf. Un. Press. 1997.