И.Шаблинский, д.ю.н.

**Эволюция политического режима в России**

Конституционные основы и неформальные практики

**Глава первая. Политический режим в условиях конституционной реформы**

Точки отсчета.

Исходный кризис.

 Страсти по Генеральному прокурору

Президент плюс Правительство минут Дума.

Как работали «сдержки и противовесы»: 1994 – 2000 годы.

 Вопрос о преемстве власти.

**Глава вторая. Политический режим контрреформы.** **Цели и юридический инструментарий.**

Вкрадчивое начало.

Без сдержек и противовесов

Президентство под патронажем (2008 – 2012)

К проблеме независимости судебной власти

«Чуткость» судов: практический аспект

**Глава третья. Режим политической реакции**

Переход

Реакция: законодательство, медиа, отношения с оппозицией.

Смысл «правки» Конституции

О синдроме «воссоединений»

**Глава четвертая. Промежуточные итоги**

Об исторической преемственности основного конфликта

Об идеологическом обосновании контрреформы

О новом изоляционизме

О состоянии политического спектра

О перспективах

В поисках нового конституционализма

Заключение

**Введение. Об эпохе реформ**

Вторая половина 80-х – первая половина 90-х годов XX века обозначили исторический рубеж, который оказался весьма значимым для развития российского государства. Внутри него созрели силы, способные ставить и решать вопрос о его глубокой реформе. Речь при этом шла о реформе, назревшей и затеянной ещё в начале того же XX века, но фактически замороженной и снятой с повестки дня на семь десятилетий. Суть её и смысл состояли в переходе от государства, характеризующегося единовластием, административным произволом, скрытыми и явными социальными привилегиями к государству правовому и демократическому.

То, что в эту же пору к решению подобных задач приступили ещё несколько десятков государств в разных частях мира, конечно, не было случайностью. В каждом из этих государств почти одновременно сложились определённые условия для широкой демократизации и некоторые из этих условий были действительно общими и выражали ряд тенденций. В частности: определённый рост уровня жизни, формирование более или менее широкого социального слоя, достаточно образованного и заинтересованного в реформах и политических свободах, широкое распространение достижений информационной революции (среди которых, кстати, ещё не было интернета). Следует тут выделить и такой фактор как взаимное влияние этих государств, - в частности, влияние медленной, ступенчатой и, в сущности, мирной демократизации в Советском Союзе. Конечно, этот пример имел значение, главным образом, для стран-сателлитов СССР. Но все же вызванный им резонанс, думается, вышел за пределы собственно сферы влияния самого большого по территории государства.

Следует напомнить, что в 1988 году в Бразилии была принята демократическая конституция, которая подвела черту под несколькими десятилетиями диктатуры военных. В 1987 году состоялись первые демократические выборы в Республике Корея, где также начался демонтаж авторитарного военного режима. В конце 1989 года в Южно-Африканской Республике был избран президентом Ф.де Клерк, взявший курс на отмену режима апартеида и демократизацию (первые всеобщие выборы прошли в ЮАР в 1994 году). Разумеется, у каждого из этих событий была своя долгая история вызревания. И всё же фактор увлекающего примера, мы не стали бы тут исключать. Тем более, речь шла о примере нашей страны.

Таким образом, конец XX века стал для многих государств переломной эпохой. Среди этих государств оказалась и страна – правопреемница Советского Союза. Настоящая работа, впрочем, вовсе не ставит целью сравнительное исследование политических режимов, вступивших почти одновременно в переходный период. Проблематика «демократического транзита» в значительной мере утратила актуальность – для большинства государств, вступивших в ту пору на путь реформ. Нас интересуют трансформации политического режима именно в Российской Федерации. Однако в любом случае следует иметь в виду, что целый ряд стран начал этот путь почти одновременно с Россией. И обращение в тех или иных случаях к их опыту может оказаться небесполезным.

 Под политическим режимом мы, не претендуя тут на особую оригинальность, понимаем совокупность конкретных приёмов и методов осуществления государственной власти в рамках определённой формы правления. Последняя – как это и следует из теории государства и права – выступает по отношению к политическому режиму именно как форма, конституционные рамки (которые некоторые режимы склонны раздвигать или не замечать).

То, что произошло в России в конце ХХ-го века, нередко называли демократической революцией. Нас в этой связи интересуют три вопроса. Как охарактеризовать тот политический режим, который установился в России примерно через два десятилетия после начала этой революции, нашедшей отклик в десятках стран и фактически изменившей лицо Европы? Чем объяснить данный результат? И насколько этот режим трансформируем, или напротив, воспроизводим с помощью наличных правовых и политических институтов?

С этими инструментами – в основном, имеются в виду законы и конституционные поправки – тоже большой вопрос. Со времени подготовки первого проекта российской Конституции в 1990 году и по сей день то вяло, то живо идут споры об оптимальной для России формы правления. Форма, закрепленная Конституцией 1993 года (с последующими поправками) так или иначе, показала себя. Фактически она послужила основой для нескольких политических режимов или одного – но пережившего сложную эволюцию. Так или иначе, вопрос о соотношении формы правления и политического режима мы также должны будем затронуть. Это важный участок проблематики конституционного права.

Подзаголовок настоящей работы говорит о том, что нас также интересует и сфера так называемых «неформальных практик». Тут следует внести уточнение. Как можно было бы определить разницу между «неформальными практиками» и любыми видами деятельностью государственных органов? Последняя есть вид официальной, предусмотренной нормативными актами деятельности, чаще всего, издание подзаконных актов – решений, приказов, инструкций. «Неформальные практики» подразумевают негласные и никак не оформленные, но устоявшиеся отношения между чиновниками и лицами, работающими в различных сферах жизни общества, где реализуются важнейшие права человека. Такие практики могут иметь скрытой целью ограничение этих прав (хотя могут иметь и иные цели). Так, скажем, устные указания представителей областной администрации главным редакторам региональных телеканалов могут быть нацелены на отсечение от телеэфира нежелательных персон. И для последних, и для СМИ эта практика, безусловно, связана с нарушением свободы массовой информации. Подобные «неформальные практики» - важный элемент политического режима, и они, конечно, относятся к сфере нашего интереса.

Подчеркнем, что предметом настоящей работы являются именно изменения правовых институтов. Экономический или социологический анализ ни в коей мере не являются нашими задачами. Экономические условия рассматриваемой эволюции политического режима – отдельная важная тема.

О структуре работы. Подчиняясь хронологии событий и с учётом поставленных задач, мы выстроили ее следующим образом.

Сначала мы в достаточно сжатой форме рассмотрим достаточно краткий период существования в Российской Федерации (и отчасти в РСФСР) политического режима, предшествовавшего принятию Конституции 1993 года и предопределившего ряд её сущностных черт.

Далее нас интересует то, как основные положения этой Конституции воплощались в жизнь в первые шесть лет её действия. Эти годы ассоциируются, как известно, с правлением первого Президента России Бориса Ельцина. Некоторые основы дальнейшей эволюции режима были заложены именно в эту пору. Далее идёт период, ассоциируемый уже с правлением второго Президента – Владимира Путина. Надо сказать, что продолжительность этого правления на его старте, в самом начале 2000-го года мало, кто мог предвидеть.

Происходившие в рамках этих исторических отрезков весьма серьёзные изменения в приёмах и методах осуществления власти позволяют нам говорить об эволюции политического режима или даже, как отмечалось выше, о смене одного режима другим. Особенности каждого из них могли быть обусловлены разными факторами: личностями глав государства и правительств, усилением (в 1995-1999 гг.) или последовательным ослаблением (после 2004 года) роли палат Парламента, изменениями в медиа-пространстве, усилением роли силовых структур и спецслужб и т.д. К этим особенностям мы попробуем присмотреться внимательнее.

Отдельного внимания в этом контексте заслуживает положение судов и судебной системы.

Наконец, мы попробуем наметить набор политико-правовых инструментов, способных в сложившихся условиях помочь в решении задач, поставленных ещё первой российской демократической революцией в начале XX века и так и не решённых в начале XXI-го. Речь идёт о строительстве правового демократического государства. Из статьи 1 Конституции России 1993 года можно сделать вывод, что данная задача уже решена. Но, думается, правильнее рассматривать эту норму как цель.

**Глава первая. Политический режим в условиях конституционной реформы**

**Точки отсчёта**

В основе нынешней российской государственности (нынешнего этапа ее развития) лежит Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая в июне 1990 года. Декларация имела вполне очевидную тактическую цель – уязвить руководство Союза ССР, в которой Российская Федерация тогда входила. Но наряду с этим в документе провозглашались и принципы, выражающие стратегию намечаемой конституционной реформы. Речь идёт о принципах многопартийности («РСФСР гарантирует всем... политическим партиям ... равные возможности...») и разделения властей.

Документ этот 12 июня 1990 года был принят довольно легко, можно сказать, в едином порыве. После оглашения результатов голосования в зале Большого Кремлевского Дворца, как водится, раздались довольно продолжительные аплодисменты. В силу каких факторов то голосование было таким дружным? Главным образом, в силу почти всеобщего раздражения, вызванного действиями союзного руководства, олицетворяемого Михаилом Горбачёвым. При этом две главные претензии к последнему были абсолютно не совместимы. С одной стороны Горбачёва обвиняли в подрыве авторитета правящей партии и ослаблении государства, с другой – в неспособности сделать решающие шаги в направлении демократии. Депутатский корпус был изначально расколот на непримиримые фракции. Идея многопартийности в этих условиях была уже вполне усвоена, а идея разделения властей воспринималась скорее механически и никаких особых эмоций попросту не вызывала. Как сейчас видится, никто ее толком не понимал. Трудностей с её реализацией не представляли себе ни популярные политики той поры, ни маститые российские государствоведы, привлечённые к законотворчеству.

В 1990-91-х годах Союз ССР, фактически, уже не представлял собой тоталитарный режим, хотя монополия на власть компартии ещё не была разрушена. Печатные СМИ были уже вполне свободны. Фактически, ограничителями власти союзного руководства выступали новоизбранные органы власти союзных республик, в первую очередь РСФСР. Российские политики при этом вынуждены были как-то ладить между собой, чтобы противостоять общему противнику – «союзному центру». Он уже воспринимался многими новыми политиками скорее как помеха, как враждебная сила. Роль Михаила Горбачева как инициатора демократизации ослабла и потускнела. Думаю, что в момент принятия Декларации подавляющее большинство депутатов считало себя в той или иной мере «демократами».

В начале 1991 года руководство Верховного Совета РСФСР после долгих споров решило вынести на всероссийский референдум (проводившийся одновременно с общесоюзным) вопрос о введении должности Президента республики избираемого всенародно.

Нужен ли был новой России Президент?

Спор шёл и о самой должности, и об объёме президентских полномочий. Категорически против выступала группа консервативно настроенных членов компартии, поскольку идея президентства не соответствовала «советской» практике, то есть практике режима, существовавшего в стране с 1917 года. И, кроме того, на новую должность явно мог претендовать непредсказуемый Борис Ельцин. Но все же, значительная часть политиков той поры к идее введения должности президента относилась вполне позитивно. В какой-то мере к принятию этой идеи многих подталкивало и ощущение надвигающегося паралича власти. Возрождение реальных представительных органов вернуло нормальную политическую дискуссию на высший уровень власти, но и породило у многих опасения в том, что политический процесс теряет управляемость.

Сурен Авакьян, объясняя именно это умонастроение, писал: «Демократизация процессов руководства страной довольно быстро продемонстрировала, так сказать, обратную сторону – увлекающиеся дискуссиями парламент и правительство не в состоянии принимать оперативных решений и быстро их осуществлять, и надо иметь одного руководителя государства, который бы отвечал ежечасно за текущие дела, принимал неотложные решения, был способен навести порядок в обществе, стремительно катившемся в тот момент в бездну хаоса в связи с отсутствием дисциплины и уверенности в завтрашнем дне. Речь шла о передаче ему соответствующих полномочий, не требующих коллегиальных решений…»[[1]](#footnote-1).

Впрочем, речь шла не только об ощущениях «дефицита власти». Многие эксперты, настроенные вполне демократически, видели в институте президента естественное условие для разделения властей. Сам принцип был уже провозглашен, но его реализация оказалась куда более сложным процессом, чем казалось поначалу: «Президентство, хотя вслух об этом предпочитали не говорить, стало противовесом «зарывающемуся» парламентаризму и призвано было ему «помочь» обрести нормальные рамки деятельности в условиях равенства властей, а не приоритета одной перед другой…»[[2]](#footnote-2).

По итогам голосования 17 марта 1991 г. институт Президента, избираемого посредством прямых выборов, появился в Конституции РСФСР. «За» введение этого института проголосовало около 71 % участников референдума. И это был единственный случай, когда российские власти вполне согласованно и эффективно использовали институт референдума для преодоления разногласий.

Всенародное избрание предполагало весьма серьёзные полномочия и уклон к президентской республике как в США. И, действительно, Президент РСФСР получил согласно ст.121-1 Конституции РСФСР статус «высшего должностного лица и главы исполнительной власти». Он руководил деятельностью Правительства, назначал с согласия Верховного Совета его председателя, принимал отставку Правительства – также с согласия Верховного Совета.

Через некоторое время после введения должности Президента РСФСР (в апреле 1991 г.), избрания Президентом Бориса Ельцина (в июне 1991 г.) и избрания председателем Верховного Совета соратника и бывшего заместителя Ельцина – Руслана Хасбулатова (в сентябре 1991 г.) две ветви власти оказались вполне зримо разделены и в какой-то мере четко персонифицированы. О том, что они олицетворяют собой различные политические лагеря, поначалу сказать было трудно. Лидеры обеих ветвей власти состояли в созданной в 1990-м году Конституционной комиссии, медленно и трудно создававшей проект нового основного закона. Проект должен было отвечать важнейшим требованиям демократической мысли.

Как самоопределялись в этой связи главные политические силы России? Что представляли собой эти силы?

Боюсь, что спустя ещё полсотни лет историку будет крайне трудно понять суть идейных расхождений двух лагерей, соперничавших между собой в России в 1992-93 годах. Обе группировки довольно монолитно противостояли Горбачёву, а в августе 1991 года – заговорщикам из ГКЧП, которые с точки зрения обеих группировок, были, пожалуй, хуже Горбачёва. Обе группировки говорили о необходимости скорейшей экономической реформы.

Но глубинные противоречия, возникшие изначально, постепенно проявлялись и раскалывали единую прежде политическую элиту. Одна группировка – назовём её условно «патриотической» - склонна была объяснять кризис, поразивший страну, прежде всего бездарностью и мягкотелостью Горбачева, а также подрывной деятельностью геополитических врагов России. Выход же из кризиса виделся в возвращении к своеобычным российским формам экономики и демократии. Своеобразие и оригинальность усматривались и в советском опыте, тем более что во все представительные органы, именуемые в России «советами», были теперь избраны новые люди.

Нужно сказать, что состав данной группировки, опиравшейся на большинство в депутатском корпусе, оставался весьма пёстрым. Там были представлены самые разные течения: от радикальных коммунистов и националистов до бывших сторонников президента Ельцина, разочаровавшихся в лидере.

Напротив, другая внутриэлитная группировка, которую можно было бы условно назвать «демократической», в «советах» видела лишь декорацию, которой десятилетиями прикрывался однопартийный тоталитарный режим. Именно в политике этого режима, исключавшего политические и экономические свободы, усматривалась главная, сугубо внутренняя причина кризиса. Выход из него виделся в скорейшем переходе к рыночной экономике и к проверенным столетиями (за рубежом) формам демократии.

В этом контексте важнейшим разногласием, по нашему мнению, оставалось все же отношение к роли внешних сил, точнее, роли развитых (и демократических) государств, вроде США и государств Евросоюза в российском кризисе. «Патриотическая» группировка во власти, а также примыкающие к ней более радикальные силы видели в этих государствах явных или тайных врагов: данное отношение в наибольшей степени оказывалось обусловленным советским опытом противостоянии «миру капитализма» или «Западу». Это была, так сказать, советская школа обеспечения государственной безопасности. Отношение к бывшим противникам в холодной войне варьировалось тут в нешироком диапазоне от недоверия до ненависти.

Напротив, «демократическая» группировка рассматривала – с различными примесями энтузиазма и скептицизма - старые европейские демократии и США, скорее, как потенциальных союзников и партнеров. В рамках данного противостояния, на наш взгляд, оценивался и переживался даже такой важный и болезненный процесс как приватизация. Нельзя было сказать, что «патриотическая» группировка была категорически против этого процесса. Вовсе нет. Но ее представители рассматривали методы и темпы приватизации, выбранные в итоге, правительством Ельцина и Гайдара, в значительной мере с точки зрения скрытого противоборства с геополитическими врагами страны. Такой подход, такой разворот темы был, действительно, характерен именно для России. В подобном контексте этот вопрос не рассматривался, скажем, в Чехии, Словакии, Литве и других государствах, где применялись (более или менее успешно) элементы ваучерной (купонной) приватизации.

Возможно, разница во взглядах этих двух группировок и не приобрела бы столь драматичного характера, если бы не драматичная ситуация в экономике, усугублённая распадом Союза ССР. «Патриоты», безусловно, считали себя демократами, а «демократы» полагали, что именно они истинные патриоты. Но регулярный разбор старинного вопроса «кто виноват?» способствовал их быстрой поляризации. Ощущение кризиса и развала электризовало любую дискуссию. Логика конфликта во многом оказалась обусловлена не идейными разногласиями, но экономической и политической конъюнктурой.

Российская элита должна была одновременно искать ответы на вопросы о разделении властей и новой Конституции, приватизации и насыщении рынка, федеративном устройстве государства и возможном выходе из федерации некоторых республик, многопартийности и нарастающем ощущении безвластия.

Тема конституционности, то есть взаимной сдержанности властей и ограниченности власти в целом, конечно, звучала, но не казалась самой важной.

**Исходный кризис**

Именно конъюнктурой, на мой взгляд, было обусловлено то, что «патриотическая» группировка в 1992-93 годах не горела желанием принимать новую Конституцию, защищая status quo – установленную Конституцией РСФСР конструкцию «Съезд – Верховный Совет». В этой конструкции у этой группировки было большинство. Но у неё не было такого бронебойного лидера как Борис Ельцин.

И наоборот: «демократическая» группировка гораздо острее ощущала нелепость названной конструкции, поскольку была в меньшинстве. И поскольку у её лидера Ельцина, взявшего на себя ответственность за работу правительства в самый тяжёлый период, отношения с парламентским большинством не сложились. По словам Авакьяна, «Президент обладал большей мерой конфликтности, чем позволял его пост»[[3]](#footnote-3).

Мрачная ирония истории состояла в том, что именно этот период - вызревания и разрастания кризиса – с конца 1991 – по середину 1993 гг. - был периодом широких свобод и вполне реальной политической конкуренции. Но главными конкурентами выступали не партии, а группы, сосредоточенные в различных органах государственной власти, в разных её ветвях. Точнее, в Верховном Совете и в Администрации Президента. Ситуация вполне описывалась фразой Василия Ключевского: «Там, где во Франции война классов, в России борьба ведомств».

Политические партии в этот период возникали и действовали достаточно активно. В первую очередь можно выделить ЛДПР Владимира Жириновского и Компартию России, воссозданную в феврале 1993 года – во многом благодаря работе Геннадия Зюганова, сумевшего объединить несколько коммунистических группировок. Были и социал-демократы, и христианские демократы и многие другие. Но и эти и другие структуры все еще не пользовались сколь-нибудь ощутимым влиянием. В то же время по-настоящему влиятельные группировки, сосредоточенные в двух разных властных ветвях, никак не могли выработать нормального механизма разрешения конфликта. До поры до времени они могли просто сдерживать друг друга. Такой вид «конституционности» в России был уже известен и обычно обозначался словом «двоевластие». В отличие от нормального конституционного порядка двоевластие есть состояние вынужденное и неизбежно ведущее к силовой схватке.

После 1992-93 годов тень двоевластия постоянно будет являться мысленному взору русских конституционалистов.

Уже сегодня представляется определённым парадоксом тот факт, что за всемерное усиление президентских полномочий (а, по сути, за возвращение к принципу единоначалия в государстве) выступала «демократическая» фракция. Речь идёт о политиках, стремившихся к скорейшему преодолению наследия советского режима и склонных учитывать мировой опыт строительства демократий. Но такова была логика момента. Демократическая группировка стремилась поддержать своего лидера, который очень чётко обозначал задачи, связанные с созданием новой свободной экономики и нового демократического порядка. И Ельцин, действительно, содействовал максимально широкому выражению мнений в СМИ и инициировал создание весьма демократичного проекта новой Конституции.

 Демократическая фракция как будто плохо представляла себе, каким может быть новый, *некоммунистический* авторитарный режим. Во всяком случае такой режим не вызывал особых опасений. Некоторые аналитики в эту пору (начало 90-х) с определённой симпатией отзывались даже о режиме Пиночета в Чили. Главная его заслуга виделась в том, что он укрепил экономику страны, подавив левых радикалов. (На этой волне престарелый экс-диктатор успел даже дать благодушное интервью «Комсомольской правде»).

Поэтому, когда Борис Ельцин добился весной 1993 года подготовки - уже вне Конституционной комиссии - ещё одного проекта Конституции, в котором президентские полномочия уже выходили за рамки известных демократических образцов, его сторонники всё же поддержали его. Не безоговорочно, но поддержали.

Можно вспомнить, какие смешанные чувства испытывал в ту пору и автор настоящей работы. Грядущее раздувание фигуры Первого лица у очень многих вызывало опасения и раздражение. Но, в то же время, у меня появилась возможность (благодаря Юрию Батурину, ставшему тогда помощником Президента по юридическим вопросам) поработать на Конституционном совещании в качестве представителя Президента и скорректировать самые нелепые положения проекта. Конституционное совещание даже в условиях поляризации тогдашней политической жизни выглядело достаточно представительным собранием. В ту пору еще хотелось надеяться, что подобное собрание позволит выработать компромисс.

В сущности, главной причиной этой обоюдной радикализации стала неспособность российской элиты искать и находить компромиссы. Это была политическая незрелость – притом, что участники политической драмы были в основном людьми весьма зрелыми. В частности, Борис Ельцин в течение 1992 года мог бы более активно работать с разными группами депутатов, включая самых непримиримых своих оппонентов. Но он все же скорее пренебрегал этим. А его оппоненты, в свою очередь, копили обиды. Они, вероятно, не должны были использовать в политической борьбе такое оружие как подправление в свою пользу основного закона – Конституции 1978 года. Но они все же решили его использовать, не особенно заботясь о реальном авторитете многократно правленной Конституции.

В итоге же коса нашла на камень. Противники Президента урез*а*ли его полномочия, исправляя действующую Конституцию, а его сторонники наращивали в ответ президентские полномочия в проекте, который должен был стать Конституцией новой.

Двоевластие в итоге, как известно, кончилось. Кончилось кровавой схваткой и победой «демократической группировки» во главе с Президентом.

Конституция 1993 года родилась из кризиса.

Иногда эту схватку иногда рассматривают как борьбу российской демократии против рудиментов Советской системы. К ним, якобы относились российские Съезд и Верховный Совет. Это, по-моему, некоторая натяжка, увлечение игрой слов. Если учесть то, что «советская власть» в сущности, всегда была фикцией, ширмой, прикрывающей безраздельную власть верхушки компартии, то и о «советских рудиментах» можно было говорить весьма и весьма условно. Конструкция Съезд – Верховный Совет была изобретением 1989 года. Главные оппоненты Ельцина – лидеры Верховного Совета Р.Хасбулатов, Ю.Воронин, Б.Исаков, Р.Абдулатипов, В.Соколов считали себя не защитниками «советской власти», но борцами с новой диктатурой.

Правы ли они были, называя так режим, возникший в России после октября 1993 года? Пожалуй, нет. Но основания для авторитаризма в этот период были, и, правда, заложены.

Окинем тут взглядом окружавшее в ту пору Российскую Федерацию «постсоветское» пространство.

Одна из болезней молодых и слабых демократий, особенно вышедших из недр жёстких однопартийных режимов – бессилие институтов перед чувствами и эмоциями. Нормы конституций и законов не могут успокоить страсти. Кроме того, и сами эти нормы, в частности, разделяющие полномочия между органами власти, в середине 90-х годов ХХ века выглядели небезупречно. Юристам, привлеченным к конституционному законотворчеству в бывших советских республиках, не хватало опыта и самостоятельности: они часто вынуждены были выполнять пожелания политических вождей. Борьба, связанная с формулировками, легко оборачивалась кровавой драмой. Субъекты политики в условиях таких слабых демократий склонны обычно абсолютизировать любые разногласия, доводя взаимные недоверия и неприязнь до точки кипения.

К середине 90-х годов из 15 республик, составлявших Советский Союз, пять пережили острые кризисы, связанные с переходом к новым политическим режимам. Эти кризисы принимали разные формы. В России в сентябре-октябре 1993 года и в Грузии в декабре 1991 – январе 1992 годов вооружённые противостояния не вышли за пределы столиц. В Азербайджане кризис, в ходе которого дважды менялась власть, длился почти два года с июня 1992 года по март 1994 года, но центрами его были, в сущности, два города: столица Баку и провинциальный город Гянджа. В Таджикистане с 1992 по 1994 год шла полномасштабная гражданская война. В Белоруссии в 1996 году конфликт между Верховным Советом и президентом не вылился в итоге в уличные столкновения, но несколько раз ситуация была к этому близка.

Во всех случаях в результате вооружённой борьбы выявлялась группировка-победитель во главе с конкретным лидером, и возникали основы для установления авторитарных режимов. Безоговорочная победа одной из сторон (группировки Ельцина, группировки Алиева, группировки Китовани - Шеварднадзе, армии Эмомали Рахмонова, харизматика-президента Лукашенко и его референтной группы) делала ненужными переговоры и компромиссы. Делала, в сущности, не нужной демократию. Степень авторитарности этих режимов и их агрессивность в подавлении оппонентов зависели уже в значительной мере от характера, личных качеств Первого лица. Впрочем, не всё тут выявлялось сразу. В Таджикистане некоторое время действовало соглашение власти с разоружившейся оппозицией. В России и Грузии определённую роль играли и нормы новых конституций, предполагавшие ряд ограничений для президентской власти. К тому же лидеры России и Грузии, в 90-е годы ощущали себя связанными с демократическим направлением в политике. Борис Ельцин, вероятно, мыслил себя именно создателем нового демократического государства. Что, впрочем, не мешало ему действовать в рамках сложившейся авторитарной традиции.

**Страсти по Генеральному прокурору**

Статус Президента, предусмотренный Конституцией 1993 года, являет собой плод не соглашения, но тяжелейшего конфликта. В этом состоит главная его ущербность. Сторона, вышедшая победителем конфликта, получила возможность сразу после того как были погашены пожары, бушевавшие в здании Дома Советов («Белого дома») и в корпусе АСК-3 в Останкино, корректировать проект Конституции в угодном ей духе.

Строго формально, форма правления, закрепленная Конституцией, могла считаться «смешанной», то есть предполагавшей элементы и президентской, и парламентской республик. Президент избирался всеми избирателями и сам выбирал кандидатуру на должность председателя Правительства (для краткости ниже мы иногда будем именовать его «премьером»), но для его назначения должен был получить согласие Государственной Думы. Президент мог отправить Правительство в отставку. В свою очередь Государственная Дума могла вынести вотум недоверия Правительству, который, впрочем, мог привести к его отставке лишь в случае согласия на это Президента.

Торопливая корректировка шла в конце октября – начале ноября 1993 г. Следует отметить, что в работе находился проект, одобренный до этого Конституционным совещанием, т.е. более или менее представительным собранием. На его заседаниях шли споры, и каждое уточнение обсуждалось. Корректировка же имевшая место в октябре-ноябре, представляла собой уже совершенно аппаратную процедуру. Смысл её в значительной мере состоял в том, чтобы ещё больше усилить статус Президента – главы государства.

В итоге к вынесению на референдум текст проекта подработали в указанном духе. Убрали норму о необходимости получения Президентом согласия Думы при принятии им решения об отставке Правительства. Установили, что при трехкратном отклонении Думой кандидатур на должность премьера, Президент не «может» распустить Думу, но обязательно ее распускает, назначая премьером (а не просто исполняющим обязанности) того, кого и хотел. Норму об «избрании» Совета Федерации заменили нормой о его «формировании» из представителей законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации.

Конституция была принята на референдуме, и с 1994 года началось накопление опыта практического конституционализма. Такой опыт, как известно, складывается из разных элементов: применения конституционных норм, конфликтов, их разрешений, решений органа конституционного контроля. Фактическое разделение властей бывает обычно обусловлено именно этой практикой. Сама по себе схема, заложенная в основном законе, может наполняться разными смыслами.

Во Франции начала 1960-х годов много дискуссий велось вокруг предполагаемого авторитарного режима де Голля. Конституция, принятая в 1958 году, вела, по мнению многих тогдашних наблюдателей (особенно из левого лагеря) к ликвидации парламентской демократии. В итоге, однако, эти катастрофические прогнозы оказались безосновательными. Уже с середины 60-х годов и президентские, и парламентские выборы проходили в остром соперничестве двух оформившихся блоков – голлистского и левого. Ни о какой монополии голлистов не было и речи. В начале 1980-х на президентских выборах победил кандидат-социалист, а в дальнейшем политическая история Франции была историей выстраивания зыбкого равновесия между левым и правым сегментами политического спектра. Это равновесие и обусловило устойчивое развитие демократического режима.

Что получилось в России?

Первый конфликт в связи с применением норм новой Конституции возник уже в феврале 1994 года. Президент решил отправить в отставку Генерального прокурора Александра Казанника, который был назначен лишь в октябре 1993 года, а уже спустя три месяца совершил немыслимый по меркам корпоративной этики поступок: проигнорировав указание главы государства, исполнил решение Государственной Думы об амнистии участников событий сентября-октября 1993 года. Дума приняла акт об амнистии в рамках своих полномочий и на основе компромисса между всеми фракциями. Данный акт должен был послужить шагом к примирению сторон конфликта: все подследственные вышли на свободу. Президент был поставлен перед фактом. Он не стал пытаться вернуть узников в тюрьму, но решил избавиться от А.Казанника. Согласно Конституции, освобождать Генерального прокурора от должности вправе Совет Федерации – по представлению Президента. Ельцин направил такое представление, но чуть позже отозвал его, получив информацию о том, что палата его не поддержит. Тогда Президент сам издал указ об освобождении Генерального прокурора от должности. Он мотивировал это тем, что А.Казанник был назначен ещё до принятия Конституции, а значит и отставка его не требует конституционной процедуры.

Поскольку автору настоящей работы довелось в ту пору работать в правовом управлении Совета Федерации, ему пришлось участвовать в обсуждении аргументов Президента с членами палаты. Пытаться как-то объяснить или оправдать действия Президента с точки зрения права было совершенно безнадёжным и нелепым делом. Всем было ясно, что глава государства желает видеть в Генеральном прокуроре лишь послушный инструмент. А мешающую ему конституционную процедуру склонен игнорировать.

Да, воспоминания о противостоянии в октябре 1993 года были еще очень свежи. Среди главных противников Ельцина, действительно, были и откровенные сталинисты. Но конфликт вокруг Генерального прокурора не имел никакого идеологического содержания. Александр Казанник всегда сохранял лояльность Президенту, и в данном случае лишь исполнил постановление Государственной Думы.

Совет Федерации первого созыва, избранный 12 декабря 1993 года путём прямых выборов по мажоритарной системе, был с самого начала органом с самостоятельной политической позицией. Большинство членов палаты не питало никаких специальных предубеждений против Б.Ельцина. Но это большинство было задето высокомерием Президента.

Палата отказалась увольнять Генерального прокурора. В ответ на это Президент, считавший дело уже решённым, представил новую кандидатуру на должность – А.Ильюшенко. Палата отказалась принимать решение о его назначении. Тогда Президент назначил своего протеже исполняющим обязанности Генерального прокурора, показав, что может прекрасно обойтись и без решения Совета Федерации – т.е. без конституционной процедуры назначения.

Совет Федерации так и не назначил Ильюшенко Генеральным прокурором. И спустя полтора года Президент всё же представил новую кандидатуру – Ю.Скуратова. Палата показала принципиальность, формально заставив работать конституционную сдержку. Но каков был реальный итог этого конфликта? Президент не посчитался ни с палатой, ни с конституционной нормой. Его ставленник работал почти год в качестве Генерального прокурора, не будучи назначен на должность в соответствии с Конституцией. Последняя, таким образом, никак не ограничила главу государства.

Спустя четыре года ситуация повторилась, но уже с участием Ю.Скуратова. В феврале 1999 года Президент решил освободить его от должности, но вновь столкнулся с несогласием Совета Федерации. Палата была сформирована уже по другому принципу, на основании закона 1995 года, и состояла из первых лиц регионов – губернаторов и спикеров законодательных собраний. Они чувствовали себя более или менее независимыми от кремлёвской администрации – по крайней мере, достаточно независимыми, чтобы голосовать против. Они не видели серьёзных оснований для отставки Скуратова, а его интерес к деятельности ряда бизнесменов из окружения Президента считали естественным. «Сенаторы» полагали, что вправе отстаивать свою позицию. Ведь теперь у Президента не могло быть отговорок подобных тем, что использовались при увольнении Казанника: назначение Скуратова происходило в соответствии с Конституцией 1993 года, и отставлен он мог быть только на её основе.

Глава государства нашёл выход из положения: он издал указ о временном отстранении Скуратова от должности в связи с возбуждением уголовного дела – наспех придуманным. Как и в случае с Казанником решающим фактором стала не конституционность процедуры, но фактическая власть силы: Скуратова просто не впустили в здание Генеральной прокуратуры, несмотря на его удостоверение. Одновременно глава государства назначил исполняющего обязанности Генерального прокурора. Последний, как это уже вытекало из опыта, мог работать сколь угодно долго без всякого назначения Совета Федерации.

Конфликт тянулся почти два месяца. На «временно отстранённого» Скуратова оказывалось постоянное давление, его обязанности исполнял новый ставленник Администрации Президента: такое, конечно, не могло продолжаться слишком долго. Несмотря на поддержку Совета Федерации, Скуратов, в конце концов, сдался и подал заявление о сложении полномочий.

Что это означало с точки зрения разделения властей?

То, что контроль палаты парламента над прокуратурой оказался сведён к минимуму: к праву подтверждать уже принятые решения главы государства. А из этого с неизбежностью вытекало то, что Генеральный прокурор становился карманным орудием Президента. Смысл конституционной сдержки выхолащивался.

Правда Совет Федерации всё ещё мог возражать и некоторое время демонстрировать норов – без особо, правда, эффекта. Думается, что, наблюдая за действиями Президента № 1, «бодающегося» с палатой, чиновник, которому предстояло вскоре стать Президентом № 2, мог сделать важный вывод: чтобы получить вполне управляемого прокурора, нужен вполне управляемый Совет Федерации.

Последней попыткой найти правовое решение вопроса стало обращение группы членов Совета Федерации в Конституционный Суд с просьбой разрешить спор о компетенции с Президентом. Речь шла, прежде всего, о праве последнего временно отстранять Генерального прокурора от должности. В конце 1999 года Суд вынес вердикт: Президент был вправе. Суд счёл, что в целях оперативного решения вопроса Президент был даже обязан издать такой акт.[[4]](#footnote-4)

Спустя примерно десять лет у автора настоящей работы была возможность обсудить это и ряд других решения Конституционного Суда с его бывшим председателем Владимиром Тумановым. Все эти решения подтверждали расширение президентских полномочий – несмотря на то, что в руках главы государства и так была, согласно Конституции сосредоточена обширная власть.

Туманов, оправдывая эти позиции Суда, напомнил, в частности, о том, что в ту пору Ельцину противостояла в парламенте большая сталинистская фракция. Она, объединяла и часть депутатов, и некоторых губернаторов. Борьба за полномочия воспринималась многими судьями (в том числе теми, кого представил к назначению сам Ельцин) – именно в этом контексте. Судьи хотели помочь главе государства в борьбе против сталинистов. В сущности, именно эту политическую мотивировку следовало искать в основе решения суда по данному спору. Главный идеологический раскол продолжал влиять на разрешение правовых проблем.[[5]](#footnote-5) И, итогом стало дальнейшее ослабление парламента – одной из его палат.

Можно предположить также то, что порядок назначения судьи Конституционного Суда (включающий представление Совету Федерации его кандидатуры Президентом) все же предопределяет определенную степень лояльности назначаемого судьи тому, кто представил, выдвинул его кандидатуру. Именно этим и может быть обусловлена готовность судей поддерживать решения, в которых заинтересован глава государства. Можно было бы предположить, что, если бы Президент не играл в российской политике столь активной (заглавной) роли, то значение процедуры назначения судей не было бы столь важно. Но поскольку Президент остается ключевой политической фигурой, имеющей собственные интересы в каждом политическом конфликте, то нужно признать, что предусмотренный Конституцией порядок назначения судей, увы, не обеспечивает какой бы то ни было степени объективности со стороны Конституционного Суда при рассмотрении крупных политизированных споров.

Один из самых опытных судей Конституционного Суда Гадис Гаджиев имел все основания для того, чтобы объяснить увеличение численности Суда в 1994 г. следующим образом: «Новая Конституция увеличила состав КС до 19 человек. Чтобы появилось еще шесть представленных президентом судей — и обеспечили ему (Борису Ельцину – авт.) перевес (за признание указа 1400 неконституционным голосовали девять судей КС, против — четверо)… У нас был очень тяжелый выбор…». И он же (в том же интервью) сделал одно из самых важных и откровенных признаний: «Лояльность, которую судьи КС должны проявлять к государству, она связывает. Если ты работаешь — ты должен быть лоялен к государству…»[[6]](#footnote-6).

Увы, следует допустить, что для многих судей это означает лояльность конкретному Президенту. После 2000 г. (до начала 2014 г.) было назначено 10 новых судей Конституционного Суда.

**Президент плюс Правительство минус Государственная Дума**

Порядок назначения и увольнения в отставку Президентом правительства следует считать ключевым элементом всей системы разделения властей. В российской Конституции именно этот элемент в наибольшей мере отразил главный итог конфликта 1993 года: поражение парламентского большинства, парламента каков бы он ни был.

Президент получил неслыханный перевес в рамках процедуры согласования кандидатуры премьера: право назначать, кого ему вздумается и при этом распускать Думу в случае трёхкратного отклонения его предложенных кандидатур. Ещё в 1993 году А.Салмин и Ю.Пивоваров, рассматривая эту норму, так характеризовали её следствия: «роль парламентского большинства, тех социальных сил, которые победили на выборах, сами выборы – всё это сводится на нет...».[[7]](#footnote-7)

Действительно, не вызывает сомнений то, что смысл данной конструкции заключался в том, чтобы свести к минимуму роль парламента при назначении правительства. При этом Президент получил также право в любой момент отправить Правительство в отставку. Без всяких препятствий.

Впервые глава государства отправил Правительство в отставку в марте 1998 года. Правительство Черномырдина не было особенно дорого Думе. Но в процессе согласования кандидатуры нового премьера вспыхнул острый конфликт. Президент Б.Ельцин предложил кандидатуру молодого министра топлива и энергетики Сергея Кириенко. Большинство депутатов выступило против. Президент, решил настаивать. Это был второй случай, когда согласовывалась кандидатура премьера (в первый раз в июле 1996 г.). И тут предусмотренный ст. 111 Конституцией механизм вполне показал свои отрицательные стороны: получение согласия превратилось в откровенное выкручивание рук.

Возможно, Кириенко был и не худшей кандидатурой. Но в условиях назревающего экономического кризиса и очередного резкого спада популярности Президента большинство депутатов не готовы были поддержать малоизвестного чиновника, смахивающего на молодого стажёра правительственного аппарата. И увольнение Черномырдина, и выдвижение новой фигуры выглядели довольно импульсивными действиями главы государства. Выглядели как проявление прихоти.

Фракции палаты, дважды отказавшейся дать согласие на назначение Кириенко, давали понять, что ожидают от Президента выдвижения новой кандидатуры. Но Президент выдвинул ту же кандидатуру и третий раз. Очередное голосование против, означало роспуск палаты. И Государственная Дума, скрепя сердцем, дала согласие: большинство депутатов не были готовы к роспуску в апреле 1998 года за полтора года до истечения полномочий.

Реализация конституционной нормы выглядела как бесцеремонное принуждение. В этом контексте смысл слова «согласие» искажался или вовсе терялся. Одной из очевидных причин такого выхолащивания смысла было то, что глава государства все три раза предлагал палате одну и ту же кандидатуру.

В этой связи группа депутатов обратилась вскоре в Конституционный Суд с просьбой дать толкование статьи 111 Конституции РФ. В запросе предполагалось, что часть 4 ст. 111 подразумевает представление Президентом более чем одной кандидатуры на должность премьера в случае, если он использует все три попытки выдвижения.

Ещё до вынесения Судом решения ситуация повторилась. В августе 1998 года Президент отправил в отставку уже правительство Кириенко, а на рассмотрение Думы внёс кандидатуру отставленного тремя месяцами раньше Черномырдина. Думское большинство сочло такую рокировку издевательством над здравым смыслом: депутаты дважды отказались дать согласие на назначение «нового старого» премьера. Они готовы были и к третьему отказу, и к роспуску: в августе 1998 года многие из них уже хотели досрочных выборов. Ясно было, что после выборов число сторонников Президента в палате лишь поубавиться.

Ельцин в итоге уступил и предложил новую кандидатуру – Евгения Примакова. В сущности, это был компромисс. Но пока ещё в русской политической культуре компромисс, предполагающий уступки, приравнивается к поражению. Ельцин и воспринял его как поражение. Конституционная сдержка всё-таки сработала, но вряд ли то, как она сработала, так уж укрепило российский конституционализм.

Тут как раз подоспело и решение Конституционного Суда по запросу о толковании ст. 111 Конституции. Суд решил, что глава государства вправе предлагать все три раза одну и ту же кандидатуру на должность премьера и «настаивать на ней»[[8]](#footnote-8). Таким образом, Суд не воспользовался возможностью представить Думе хотя бы одну дополнительную гарантию в её отношениях с Президентом.

Стабильное желание российского Конституционного Суда защищать права главы государства – вообще, отдельная тема. Выше мы касались вопроса о возможных мотивациях судей в ситуациях, когда разбор правовой неопределённости был связан с политическим конфликтом, в котором одной из сторон был гарант Конституции. Возможно, некоторые судьи разделяли политические взгляды Ельцина, но ещё более вероятно, что Суд в целом оставался под впечатлением событий 1993 года. Призрак двоевластия и анархии, похоже, страшил судей больше, нежели, возможное ослабление парламента. Общим же итогом всех этих решений следует, увы, считать дальнейшую разбалансировку системы сдержек и противовесов – в пользу одного субъекта.

И эта разбалансировка имела не только и не столько юридические последствия. Конституционный Суд так или иначе участвовал в формировании политико-психологического климата, благоприятного для дальнейшей экспансии главы государства в новые сферы полномочий. Правда речь уже шла не о Борисе Ельцине, а о его преемнике.

Сам Ельцин сыграл в истории российского конституционализма очень важную, но и противоречивую роль. Он, безусловно, может считаться отцом Конституции 1993 года, но отцом не очень заботливым. Он, безусловно, полагал себя создателем и защитником демократических институтов. И действительно, такие институты как независимые СМИ и политические партии получили развитие именно в годы его президентства. Следует также помнить, что все три кампании по выборам в Государственную Думу, состоявшиеся в период его президентства (в 1993, 1995 и в 1999 годах) заканчивались победами оппозиционных партий. При нём получил закрепление принцип выборности губернаторов. Первый Президент буквально видел свою миссию в укоренении в России демократии, но некоторые его внутренние качества – импульсивность, авторитарность, самоуверенность – этому весьма препятствовали.

Напротив второй Президент свою миссию с развитием демократических институтов уже никак не связывал. А о его внутренних качествах, – от которых, как выяснилось, так сильно зависела судьба конституционализма – долгое время вообще ничего не было известно.

**Как работали «сдержки и противовесы»: 1994 – 2000 гг.**

Коснувшись выше темы споров Президента с большинством Совета Федерации и Государственной Думы в 90-х годах, мы должны поговорить чуть более подробно, вообще, о работе в этот период механизма сдержек и противовесов при взаимодействии главы государства, Правительства и палат Парламента. Ведь именно эта короткая пора и стала временем, когда в России стал накапливаться опыт реального, а не показного парламентаризма.

Основной смысл механизма сдержек и противовесов, как известно, – исключение монополии на власть, т.е. ограничение и умерение возможностей той группы лиц, которая пользуется государственной властью. Достоинством действующей Конституции РФ – в данном контексте – следует считать то, что этот механизм был в ней изначально предусмотрен. Но как говорилось выше, её концепция в значительной мере вырабатывались в президентской администрации и в условиях острого политического кризиса. Эти обстоятельства обусловили, в конечном счете, чрезмерно широкие – по меркам американского и европейского конституционализмов – полномочия российского Президента. Разработчиками Конституции это, в общем, сознавалось: в главах 4-7 был предусмотрен ряд норм, обеспечивающих согласование позиций ветвей власти, властных институтов, в том числе главы государства при решении ряда крупных вопросов.

И эти нормы в течение примерно 10 лет всё же не раз включались и реально работали. Именно это обстоятельство позволяет говорить о реальности российского конституционализма, в отличие скажем от «конституционализмов», выстроенных в Белоруссии, Казахстане, Узбекистане и других государствах, где авторитарные режимы возникли уже к середине 1990-х годов. Российская Конституция, точнее заложенный в ней механизм сдержек и противовесов в определённых случаях действительно выполняли функцию сдерживания и ограничения власти.

Определимся с тем, какой смысл мы вкладываем в используемые понятия. Разумеется, такое понятие как «сдержки и противовесы» (“checks and balances”) относится к категории классических. Однако с учётом целей наших размышлений, не вредно попытаться раскрыть его, выделив сущность. Представляется, что сущность нормы, заключающей в себе сдержку (противовес) - право определённого субъекта конституционного процесса (т.е. в данном случае процесса взаимодействия органов государственной власти, принадлежащих к ее разным ветвям, при осуществлении ими конституционных полномочий) выразить своё несогласие с другим субъектом – с учётом возможного согласования позиций или без такого согласования. Конституционный процесс – свободный процесс. Он не должен поддаваться программированию: его субъекты могут конфликтовать и возражать друг другу.

В каких случаях можно говорить о том, что сдержка (противовес) включается, работает? В тех, когда субъект конституционного процесса фактически использует данную норму, чтобы выразить своё несогласие. Если же он выражает согласие – принимая специальное решение или не предпринимая ничего, то это означает, что сдержка (противовес) не используется. Если есть согласие, то нет акта сдерживания, нет противопоставления одной позиции другой.

Несколько слов о том, можно ли отличать сдержки от противовесов: в каких случаях мы имеем дело с первыми, а в каких со вторыми? Нужно сказать, что на практике обычно это различие не считают существенным. Словосочетание «сдержки и противовесы» чаще всего используется как единое понятие. И всё же выскажем следующую точку зрения. Представляется, что сдержки заложены в обязывающих конституционных нормах (предусматривающих согласование кандидатур), а противовесы – в управомочивающих (допускающих различные варианты действий палат Федерального Собрания и главы государства). Обязывающие нормы, о которых идёт речь, императивно требуют непосредственного взаимодействия палат Федерального Собрания и главы государства при назначении высших должностных лиц. Конечно, при этом палаты имеют возможность сдерживать главу государства, но могут этой возможностью и не воспользоваться – не использовать сдержку. Однако, в любом случае палаты обязаны рассмотреть предложенные кандидатуры и высказаться по ним – провести голосование. Противовесы, содержащиеся в нормах, позволяющих отклонять федеральные законы, выражать недоверие правительству и т.д., применяются по воле субъекта конституционного процесса, позволяя ему противопоставлять свою позицию другому субъекту, склонять чашу политических весов на свою сторону.

Попробуем перечислить все случаи, когда данный механизм фактически работал.

1) Выше мы говорили о том, как Государственная Дума использовала свое право не соглашаться с кандидатурами на должность председателя Правительства, предложенными Президентом. Таким образом, норма, предусматривающая дачу согласия Государственной Думы на назначение председателем правительства (п.«а» ч.1 ст. 103 Конституции) работала как сдержка четыре раза: два раза в марте и два раза в августе 1998 г. В марте Государственная Дума дважды отказывалась дать согласие на назначение С.Кириенко, а в августе – на назначение В.Черномырдина. В первом случае палата все же не решилась возражать главе государства в третий раз, и, не желая своего роспуска, в конечном счете, дала согласие. Во втором случае, Государственная Дума собиралась в третий раз голосовать против предложенной Президентом кандидатуры, и была готова к роспуску. В итоге со всеми фракциями была согласована новая кандидатура - Е.Примакова.

2) Норма, предусматривающая право Государственной Думы назначать Председателя Центрального банка РФ по представлению Президента работала в качестве сдержки два раза. В ноябре 1994 г. и в июле 1995 г. Государственная Дума отказалась назначить на указанную должность Т.Парамонову. Следует отметить, что в этот же период в октябре 1994 года Государственная Дума пыталась воспользоваться и другой сдержкой, предусмотренной той же конституционной нормой: депутаты требовали, чтобы Президент поставил перед палатой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка В.Геращенко, уволенного ранее Президентским указом. Глава государства, обоснованно полагая, что большинство палаты проголосует против освобождения В.Геращенко от должности, от постановки этого вопроса уклонился.

3) Государственная Дума один раз в своей истории – в июне 1995 г. выразила недоверие правительству, использовав, таким образом, один из конституционных противовесов. Согласно части 3 ст. 117 Конституции, если бы палата в течение трёх месяцев проголосовала за недоверие повторно, Президент оказался бы перед альтернативой: объявлять об отставке правительства или распускать Государственную Думу. До этого дело не дошло, второе голосование о недоверии, не состоялось. (Правительство, впрочем, успело поставить перед палатой вопрос о доверии себе, исходя из интересов политической тактики, но позже отозвало это письмо).

4) Сдержка, заключенная в п. «3» ч.1 ст. 102 Конституции, предусматривающая правомочие Совета Федерации по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора РФ по представлению Президента, включалась, как мы говорили выше, шесть раз – если считать по числу голосований, которыми принимались решения. Обсуждавшихся фигур было три. В апреле 1994 г. палата сначала отказалась освободить от должности А.Казанника, а затем назначить на должность А.Ильюшенко. Последнего Совет Федерации ещё раз отказался назначить в октябре того же года. В марте, апреле и октябре 1999 г. палата отказалась, вопреки предложению Президента, освободить от должности Ю.Скуратова.

5) Попытка использования столь серьёзного противовеса, как отрешение Президента от должности также была предпринята в рассматриваемый период. В мае 1998 г. были собраны подписи 177 депутатов Государственной Думы в поддержку инициирования процедуры импичмента; была создана специальная комиссия палаты. Но в мае 1999 г. ни один из четырех пунктов обвинения против главы государства не собрал квалифицированного большинства голосов депутатов (впрочем, простое большинство голосовало за каждый пункт).

6) Один раз палатам Федерального Собрания удалось в соответствии с частью 3 ст. 107 Конституции использовать такой противовес как преодоление вето Президента. В апреле 1998 г. обе палаты смогли квалифицированным большинством одобрить в ранее принятой редакции федеральный закон, ранее отклонённый Президентом (Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»).

Несколько слов тут следует сказать о работе Счетной палаты, действовавшей на основе Федерального закона 1995 г. Нужно сказать, что ее деятельность не всегда оказывалась по достоинству оцененной. Между тем, она действовала в эти годы как вполне независимый от Правительства орган, выявляя достаточно серьезные нарушения и махинации. Во многом благодаря палате, стали известны детали «кредитно-залоговых аукционов» (1997 г.), а также особенности реализации соглашений о разделе продукции на сахалинском шельфе. Счетная палата представляла развернутую информацию об итогах приватизации, и о нарушениях и злоупотреблениях в Центральном банке и, в частности, о судьбе «антикризисного» транша МВФ в 4,5 млрд. долл. в 1998-м году.

Да, этот период был весьма сложным временем с точки зрения развития экономики и формирования новых институтов. Обнажились все социальные язвы, и экономическая основа для их лечения – с учетом низких цен на нефть и газ – выглядела крайне слабой. Однако, политическая сфера жизни общества достаточно динамично развивалась: проблемы открыто обсуждались, а власть была объектом жесткой критики. Как отмечал Георгий Сатаров «в этих условиях была если не реальная политическая конкуренция, то постоянные угрозы политических конкурентов (скажем, коммунистическое большинство в Думе…)».[[9]](#footnote-9) Эта сложная конфигурация общественных сил, их мирное противоборство в определенной (хотя, может быть, и не в полной) мере находили отражение в деятельности парламента.

**Вопрос о преемстве власти**

Тема реальной смены власти в России на рубеже веков оказалась связана с темами войны и экономического кризиса. Вскользь можно заметить, что такое сочетание условий все же не должно стать традицией.

Одним из факторов, ослабляющих демократические институты в посттоталитарных государствах, оказались сильные сепаратистские движения. Правовой основой для них изначально служили автономные образования, созданные ещё в первые десятилетия существования СССР. После развала Союза данная проблема оказалась актуальной, в частности, для Азербайджана, Грузии, Молдавии, Украины. Для Российской Федерации начавшаяся в 1994 году война на территории распавшейся Чечено-Ингушской АССР стала условием для усиления и расширения антидемократических настроений.

 Собственно, сама эта война носила характер конституционного кризиса – сепаратистское движение в Чечено-Ингушской АССР угрожало основам российского федерализма. Эта война долгое время обозначалась в официальных документах как «восстановление конституционного порядка». Нас, впрочем, интересует тут лишь один аспект: влияние затяжных боевых действий на южной окраине страны на функционирование конституционного механизма. Это влияние было опосредованным, но достаточно глубоким и, в сущности, пагубным.

В юридическом смысле наиболее значительным актом тут следует считать постановление Конституционного Суда, в который обратилась группа депутатов Государственной Думы, просивших проверить соответствие Конституции ряда президентских указов, связанных с ведением боевых действий в Чеченской Республике. Самым важным тут было то, что рассуждения о реакции главы государства на действия сепаратистов, дали Конституционному Суду основание говорить о полномочиях Президента «не перечисленных в статьях 83-89 Конституции Российской Федерации». То есть, речь шла о скрытых или подразумеваемых полномочиях.[[10]](#footnote-10) Суд признал конституционными некоторые президентские указы, связанные с началом боевых действий. У Суда, вероятно, не было тут альтернативы: угроза сепаратистских движений была остра как никогда. Конструкция же скрытых (подразумеваемых) полномочий могла иметь и более отдалённые последствия – выходящие за пределы правового анализа ситуации в Чечне.

Но, может быть, еще более важным было морально-психологическое значение этих событий. Массированное применение государством вооруженной силы, где бы то ни было – за пределами его территории, или тем более, в её пределах – неизбежно питает культ силы, принуждения и единовластия, ведёт к ослаблению конституционных начал. Думаю, это относится к любому государству, но к России, прежде всего.

Именно на фоне затяжного военного конфликта происходил процесс смены власти. Под ним в России обычно подразумевается смена Президента, хотя президентским выборам в марте 2000 года предшествовали и парламентские выборы – в декабре 1999 года.

В течение 1999 года Президент Ельцин дважды принимал решения об отставке правительства: в мае и в августе. Если вести отсчёт с марта 1998 года, правительство менялось четыре раза. Конституция никак не ограничивает право главы государства на принятие таких решений, и формально ее нормы не были нарушены. Но этот полуторагодичный период, в течение которого Президент перебирал премьеров как тряпичных кукол (Черномырдина, Кириенко, Примакова, Степашина, Путина), показал многим государствоведам то, что действующая Конституция, действительно, не содержит достаточных гарантий от президентского произвола. И напротив – дает главе государства поле для исполнения прихотей. Конечно, тут немалую роль играли и личные качества, характер первого российского Президента - усилившаяся импульсивность и гневливость. В принципе некоторые человеческие качества в любых условиях могут приводить к злоупотреблению правом. Но все же конституционные сдержки должны служить преградой именно для таких качеств.

Эти события дали основания вспомнить о первоначальной редакции части 2 статьи 117 Конституции, позволявшей Президенту отправлять в отставку Правительство лишь с согласия Государственной Думы (напомним, эта норма была исключена из проекта Конституции в конце октября 1993 года).

Президент, срок полномочий которого истекал в 2000 году, определялся, таким образом, с преемником. И выбрал в качестве такового Владимира Путина – чиновника, выходца из КГБ, который, вероятно, наилучшим образом проявил себя в проведении жесткой политической линии по отношению к сепаратистам.

Сам по себе выбор Бориса Ельцина, утратившего былую популярность, вовсе не означал в ту пору автоматического избрания Путина Президентом. Несмотря на то, что в печати Путина именовали «преемником», и сам Ельцин высказывался в этом духе, в реальности им предстояла вполне реальная политическая схватка. Как известно, в 1999 году российская политическая элита раскололась на две группировки. Будущий второй Президент России, поддержанный первым Президентом, возглавил одну из них. Парламентские выборы 1999 года отразили вполне реальную конкуренцию.

И все же… Все же и в этих условиях постановка вопроса о «преемстве власти» была, по крайней мере, отчасти оправданна, справедлива. Дело в том, что «преемник» получил от уходящего Президента все необходимые политические ресурсы – именно те, без которых не могли бы быть обеспечена его популяризация и поддержка большинством усталого и раздраженного электората. Речь шла о его медиа-поддержке, о мощном финансировании его избирательной компании, о необходимых кадровых и административных ресурсах. «Преемник» не владел ничем - кроме симпатии и доверии главы государства. В определенных ситуациях этого бывает достаточно. Но нужно отметить и то, что всем полученным «преемник» воспользовался вполне эффективно.

 Условиями для его успеха стали: создание нового избирательного блока «Единство», контроль над главным телеканалом страны (ОРТ) и – самое главное – успешные действия федеральных войск в Чечне в ноябре 1999 – январе 2000 годов.

Блок «Единство» (Медведь), используя своё подавляющее информационное превосходство в телеэфире и безудержную (и беспардонную) контрагитацию, потеснил своих оппонентов. В это же время федеральные войска сумели выбить сепаратистов из Грозного. Таким образом, второй Президент России оказался изначально сориентирован на средства информационного и силового подавления противника. Это, к тому же, вполне соответствовало его профессии. Как чиновник, а затем как политик он сформировался внутри компактного сообщества, где склонность к компромиссам считалась проявлением слабости (если только сам по себе компромисс не был средством для последующего подавления противника). Для более или менее честного политического соревнования в этом мирке не было места. Конституционные нормы рассматривались как более или менее удобные инструменты всё для тех же целей: подавить и овладеть.

Теоретически два блока, представлявшие две группировки правящей бюрократии, могли бы продолжить соперничество и составить основу партийной системы с двумя доминирующими партиями – основу российской двухпартийности. Но в реальности эти группировки вскоре слились, провозгласив создание новой единой партии. Точнее, блок, возглавляемый вторым Президентом, не оставил своим бывшим соперникам иного выбора.

**Глава вторая. Политический режим контрреформы**

 **Вкрадчивое начало**

Государственная Дума, избранная в 1999 году и состоявшая из пяти фракций была достаточно представительным и самостоятельным органом. Свои первые шаги в деле выстраивания политического режима, сводящего на нет конституционность, второй Президент России Владимир Путин делал во взаимодействии с вполне реальным парламентом. Вектор этих шагов был обозначен как строительство эффективного государства. Подразумевалось (или прямо говорилось), что государство переживает кризис управляемости или, вообще приближается к состоянию, близкому распаду. Распад требовалось остановить. Президент высказывался об этом (в частности в своём послании Федеральному Собранию в 2000 году) весьма осторожно: «Сегодня мы прежде всего ставим задачу наведения порядка в органах власти. Но это – не конечная цель, а лишь самый первый этап государственной модернизации. Соединение ресурсов федеральной, региональных и местных властей потребуется для решения других сложных задач. Главными среди них являются: совершенствование политической системы и строительство эффективного государства как гаранта стабильного общественного развития, гаранта соблюдения прав личности».

Из этих довольно общих слов можно было делать самые разные выводы. Президент же вынес на первый план предложение о новом порядке формирования Совета Федерации.

«Наш следующий шаг – реформа Совета Федерации. И это тоже движение в направлении развития демократии, профессиональных начал парламентской деятельности. Изменение принципов формирования Совета Федерации ставит вопрос об организации постоянного диалога руководителей субъектов Российской Федерации и главы государства по основным проблемам государственной жизни, о форме участия регионов в подготовке и принятии важнейших общегосударственных решений. Такой формой может стать Государственный совет при Президенте России, идея которого была высказан некоторыми губернаторами, и я как Президент страны готов её поддержать»[[11]](#footnote-11)

Приведённая цитата, на наш взгляд, хорошо характеризует политический стиль второго Президента, вполне проявившийся в дальнейшем. Общие благообразные конструкции призваны скрыть вполне конкретную политическую корысть. Формальные властные структуры выхолащиваются и подменяются неформальными – безвластными.

Реформа была нацелена на то, чтобы сделать Совет Федерации более управляемым и, в частности, убрать из палаты «первых лиц» регионов. Перевод её на «профессиональную основу» был лишь символическим обозначением, формой, за которой скрывалось радикальное обновление содержания: палата должна была состоять из людей вполне лояльных главе государства. Новый принцип формирования Совета Федерации поначалу ни у кого не вызвал особых возражений.

Члены палаты теперь просто назначались региональными законодательными собраниями и губернаторами, что вполне соответствовало Конституции. Однако, все эти представители, не имеющие мандата доверия избирателей, проходили теперь жёсткий отбор в Администрации Президента, и по сути дела, рекомендовались к назначению. При этом значительная часть нового состава палаты рекрутировалась из среды лояльных столичных чиновников и бизнесменов – закон это позволял. Своеволие региональных законодателей подавлялось. В ряде случаев, когда региональные законодательные собрания голосовали за лиц, по различным причинам не устраивавшим Администрацию Президента (так случалось, в частности, в Эвенкии и в Бурятии), на них оказывалось давление, их заставляли переголосовывать.

В итоге через полтора года (и в результате постепенной ротации) Совет Федерации с политической точки зрения уже представлял собой что-то вроде регионального департамента Администрации Президента. К смене формата «верхней» палаты большинство Государственной Думы – игравшей в 2000 – 2003 годах еще вполне самостоятельную политическую роль - отнеслось, в общем, одобрительно. Депутаты усматривали в этом борьбу с региональными кланами.

Не вызвало особых возражений и наделение Президента правом роспуска региональных и муниципальных представительных органов. Президент объяснял необходимость этих мер всё той же заботой о единстве страны и борьбой с сепаратизмом. Условием роспуска могло быть издание данными органами актов, противоречащих федеральным законам и Конституции. И опять же особого беспокойства у большинства тогдашних политиков, в том числе защитников идеи местного самоуправления, это не вызвало. [[12]](#footnote-12)

На самом деле, реальные сепаратистские движения возникли в течении 90-х годов в двух регионах: Чеченской Республике и Татарстане. Однако, и эти два примера были несопоставимы. В Татарстане возникшие в конце-80-х – начале 90-х организации, выступавшие за государственную независимость республики (вроде «Азатлык» и «Татарского общественного центра») за десятилетие утратили популярность, ослабли, согласились на компромиссы, предложенные президентом М.Шаймиевым. К 1999 г. они, фактически, уже не играли в общественной жизни республики серьезной роли. И они никогда не выступали за вооруженную борьбу. Таким образом, только в Чеченской Республике на протяжении семи лет шли в той или иной форме реальные боевые действия, и именно в этом случае была совершенно реальна угроза отделения от Федерации целого региона. Там движение за независимость изначально ориентировалось на вооруженные методы и начиналось с захвата оружия на российских (бывших советских) военных базах. И там вопрос о роспуске представительных органов был не очень актуален до окончания войны.

В других регионах подобных движений не было вовсе. Говорить о том, что «страна находилась на грани развала», означало допускать сознательный полемический перехлест. Подобными формулировками обычно пользовались принципиальные противники федерализма.

Можно предположить, что нормы, позволявшие главе государства при определенных условиях распускать законодательные органы регионов, должны были оказать на региональные элиты определенное психологическое воздействие. В следующее десятилетие эти нормы так и не были ни разу применены. Возможно, что психологическое воздействие, действительно, имело место. Законодательные собрания ряда субъектов Федерации постепенно исключили из своих законов и конституций нормы, «угрожавшие единству страны». Например, в Туве исключили из республиканской конституции норму о праве выхода из Федерации.

Затем наступила очередь партийной системы. В 2001 году был принят Федеральный закон «О политических партиях», установивший весьма сложную процедуру создания и регистрации партий. Проект закона был разработан группой депутатов и членов ЦИК (в частности, членом партии «Яблоко» Е.Дубровиной), но Президент его поддержал. Он, в принципе, мог быть доволен тем, что закон вводил повышенные требования к численности партий (минимум – 10 тысяч членов) и их региональных отделений, а также давал Минюсту право отказывать партиям в регистрации по формальным основаниям. Парламентским партиям закон тоже пришёлся по вкусу – он затруднял создание конкурентов.

В декабре 2001 г. был изменен порядок назначения руководителей высших судов – Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В соответствии с поправками в соответствующие федеральные конституционные законы Президент получил право представлять Совету Федерации не только кандидатуры на должности судей указанных судов, но и кандидатуры на должности их председателей и заместителей председателей. Практика назначения Президентом председателей судов существовала и до этого, но теперь она получила формальное закрепление. Таким образом, глава государства получил возможность определять руководителей судебной ветви власти.

Представляется, что данная мера, не вызвавшая особых подозрений у большинства тогдашней Думы, безусловно, усилила зависимость судебной власти от исполнительной. Однако эта зависимость могла быть выявлена лишь тогда, когда у главы государства появлялась конкретная политическая заинтересованность в исходе конкретного дела. В 2001 г. перспектива подобной заинтересованности выглядела маловероятной.

Следует помнить и о том, что в это же время, были приняты поправки к Налоговому кодексу, вводившие плоскую налоговую шкалу и улучшающие инвестиционный климат. Был также принят закон, требующий судебной санкции при арестах и задержаниях. В данном контексте тихое стягивание на себя правящей группой «одеяла власти» не было особенно заметно.

Могу допустить, что и сам Президент, выходец из советских спецслужб, не был в ту пору ещё вполне убеждён в том, что операция по сосредоточению в его руках всей полноты власти будет доведена до логического конца. Думаю, он действовал по обстоятельствам – неспешно, но последовательно, шаг за шагом.

В сущности, главным результатом его первого четырехлетия стало установления контроля правящей группы над крупнейшими телекомпаниями. Решить эту задачу было достаточно просто применительно к компаниям, учреждённым государством и финансируемым медиа-магнатами близкими Кремлю (речь идет, прежде всего, о таких компаниях как Общественное российское телевидение (ОРТ) и «Россия»). Иначе обстояло дело с крупнейшей частной телекомпанией – «НТВ». Она входила в холдинг «Медиа-Мост» ещё одного медиа-магната Владимира Гусинского. Для установления государственного контроля над НТВ, как известно, потребовалась сложная финансово-юридическая операция. Сутью её стало жёсткое давление на «Медиа-Мост» со стороны его крупнейшего кредитора – «Газпрома». Не обошлось и без непосредственного физического давления: миллиардер Гусинский в июне 2000 года был на несколько дней помещён в следственный изолятор «Бутырская тюрьма». Этих дней хватило. Медиа-магнат согласился на все условия «Газпрома», за которым стояла правящая группа, и фактически отказался от контроля над СМИ, входящими в холдинг «Медиа-Мост».

Смена собственника «Медиа-Моста» означала не только смену редакционной политики НТВ. Была сразу же закрыта газета «Сегодня», а из журнала «Итоги» уволена вся прежняя команда, связанная с бывшим главным редактором С.Пархоменко.

В течение 2001 года роль независимого телеканала попытался взять на себя телеканал ТВ-6 (полное название – «Московская независимая вещательная корпорация»). Большую часть его команды составили журналисты, пришедшие с прежнего НТВ. Но в сентябре 2001 году негосударственный пенсионный фонд «ЛУКОЙЛ гарант» (формально один из совладельцев ТВ-6) подал судебный иск против МНВК с требованием объявить телекомпанию банкротом и ликвидировать её. На ТВ-6 подал в суд и один из его бывших партнёров – Телевизионная служба новостей (ТСН), продукция которого когда-то не устроила телекомпанию. Серия судебных решений завершилась подключением Высшего Арбитражного Суда России, который нашёл правовые основания для ликвидации МНВК.

То, что произошло, могло бы быть отнесено именно к «неформальным практикам»: главную роль в данных операциях играли, судя по всему, именно неформальные сделки, договоренности, лишь оформленные юридическими процедурами.

С тех пор содержание собственно политического контента всех крупнейших телекомпаний страны определялось правящей группой (фактически, Администрацией Президента РФ).

Давление государства на НТВ и МНВК, а равно на ряд печатных изданий вызвало у российской читающей публики, в частности, у юридического сообщества, в целом, противоречивую реакцию. Часть наблюдателей безоговорочно расценили эти акции власти как попытку ограничить свободу СМИ. Другая часть восприняла эти меры, скорее, с пониманием: тут сыграли свою роль и определённое отношение к конкретным персонам (позитивное к Путину, негативное к Гусинскому) и определённый взгляд на государственную политику в отношении СМИ в целом. Многие в России (начиная с Президента) искренне полагают, что государственные СМИ обязаны в любом случае выражать и защищать позиции лиц, находящихся у власти.

Мы использовали в заголовке настоящей главы термин «контрреформа», известный, в общем, российским историкам. В данном случае мы подразумевали ряд мер, преследующих цели, противоположные целям конституционной реформы начала 1990-х годов. Нужно подчеркнуть, что речь идет именно о фактическом изменение положения, ставшего результатом указанной реформы. С формальной точки зрения эта смена целей, отказ от прежнего вектора почти никак обозначены не были. Но все же это был именно отказ – от политической конкуренции в пользу монополии одной группы на власть, от разделения властей в пользу сосредоточения всей власти в одном органе, а точнее в одних руках, от независимости судов в пользу их подчинения исполнительной власти, от свободы массовой информации в пользу жесткого контроля государства за крупнейшими СМИ. В самые первые годы нового столетия (и нового президентства) данные смыслы еще не были вполне ясны. Но вскоре все прояснилось.

**Без сдержек и противовесов**

После парламентских и президентских выборов 2003-2004 гг. принесших небывалый успех В.Путину и его партии «Единая Россия» правящая группа, вероятно, наметила некую стратегию в области конституционного законодательства. Названная партия, представлявшая собой, по сути, бюрократическую корпорацию, обслуживающую Президента и его группу, получила около 37% голосов по партийным спискам. Расширив своё представительство за счёт депутатов-одномандатников, ЕР смогла уверенно контролировать большинство «нижней палаты». Убедившись в этом, Президент приступил к возведению законодательной основы для решения всех основных задач своего второго четырёхлетия. Как бы мы могли сегодня определить эти задачи – или даже шире – сверхзадачу его президентства? Увы, придётся сделать вывод, удручающий своей банальностью. Речь должна была идти о максимальном наращении объема власти, сосредоточенной в одних руках и адаптации всех основных политических институтов в целях удобства первого лица и правящей группы. Все прочие цели оказывались производными по отношению к этой главной.

Для начала были внесены изменения в закон о политических партиях. В декабре 2004 года было увеличено минимальное число членов политической партии, необходимое для её регистрации – с 10 до 50 тысяч человек. При этом в пять раз – до 500 было увеличено и число членов партии в региональных отделениях – также необходимое для регистрации.

Тут необходимо пояснение. Столь высокая планка минимальной численности для мировой практики, вообще, не характерна. Единственный пример тут – Мексика, где минимальная численность политической партии в 67 тысяч членов, была введена с учётом той же задачи: предельно затруднить развитие оппозиционных партий. Российский закон требовал также, чтобы у партии были отделения более чем в половине субъектов Федерации. В реальности в России наберётся не более полутора десятков густонаселённых регионов, где более или менее развита политическая жизнь. В силу этого численность региональных отделений российских партий в основном фиктивна. Ужесточение требований к численности лишь облегчило возможность структурам Минюста отказывать в регистрации партиям, неугодным правящей группе. Этой возможностью Минюст, следуя президентскому курсу, не преминул воспользоваться.

Следующим шагом стал переход от смешанной избирательной системы, использовавшейся с 1993 года для выборов в Государственную Думу к пропорциональной.

Имеющийся опыт использования данного типа избирательной системы свидетельствует о том, что она обычно способствует развитию партийной системы, расширению спектра сил, представленных в парламенте, вообще, усилению роли партий. Цели данной реформы в России были совсем иными. Судя по всему, Президент посчитал нужным отсечь независимых непартийных депутатов, а набор партий, представленных в Думе, свести до удобного ему минимума с помощью высокого заградительного барьера.

В июле 2005 года пропорциональная система была введена, а указанный барьер поднят с 5 до 7%. Одновременно было уменьшено с 25% до 5% допустимое для регистрации число подписей, признанных недостоверными. Избирательные комиссии получили возможность легко преграждать путь к выборам любым партиям, вынужденным собирать подписи.

Из законов о выборах были исключены нормы, позволявшие партиям образовывать предвыборные блоки. Последние досаждали «Единой России», поскольку в 2004 году в нескольких случаях обыгрывали ее на региональных выборах (в Алтайском крае, в Томской и Сахалинской областях).

Заодно была введена норма, запрещающая использовать в ходе избирательной компании критику оппонентов в телеэфире. За «неоднократное нарушение» данного запрета предусматривалась отмена регистрации политической партии или кандидата. За очевидной абсурдностью данной новеллы можно было, однако, рассмотреть и вполне логичный расчёт. Партия власти «Единая Россия» прикрывала себя с помощью этой нормы от всякой публичной критики. В то же время, запрет отнюдь не мешал планомерной дискредитации её оппонентов: их всячески критиковали или высмеивали лояльные журналисты. Примерно с этих пор вся критика в адрес Президента, его партии и режима в целом переместилась в пространство Всемирной сети.

В то же время, постепенно сокращалось поле для появления самостоятельных политиков, способных, так или иначе, противостоять правящей группе. В сентябре 2004 года после террористического акта в Беслане, повлекшим гибель более 300 человек, в том числе детей, Президент предложил комплекс антитеррористических мер. Главной мерой оказалась замена прямых выборов глав субъектов РФ процедурой их назначения Президентом. Предлог, избранный для отмены выборов, выглядел на редкость фальшиво. И до Бесланского теракта главы всех кавказских республик подбирались Администрацией Президента, хотя и с учётом формальной процедуры всеобщих выборов (да и популярность подобранных кандидатур также должна была учитываться). Но после отмены выборов все главы регионов (уже не только кавказских) по определению становились выдвиженцами Администрации Президента. Формально предусмотренный законом механизм предполагал назначение рекомендованных главой государства кандидатур региональными законодательными собраниями. Но фактически последним не оставалось выбора: в случае строптивого поведения они могли быть распущены Президентом.

Данный порядок был установлен поправками в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в декабре 2004 года. Вскоре несколько групп граждан направили в Конституционный Суд жалобы с просьбой проверить конституционность данных поправок. Это были жалобы в порядке конкретного нормоконтроля: граждане указывали на то, что поправки ущемляют их избирательные права. Заявители возлагали определённые надежды на Конституционный Суд, поскольку он в 1996 году сформулировал правовую позицию, согласно которой «высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно».[[13]](#footnote-13)

Их надежды не оправдались. В декабре 2005 года Суд вынес решение, в рамках которого счёл возможным изменить ранее сформулированную правовую позицию: новый порядок назначения глав регионов он счёл вполне конституционным. Мотивировка, избранная для обоснования отказа от прежней позиции очень показательна: «правовые позиции, сформулированные КС РФ в результате интерпретации, истолкования тех или иных положений Конституции применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учётом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования».[[14]](#footnote-14)

Вязкий стиль не может скрыть ощущения беспомощности. Судьи Конституционного Суда, голосовавшие за это решение, на мой взгляд, прекрасно понимали, что от них требуется – угодить главе государства в его стремлении контролировать региональные власти. И они посчитали возможным угодить. Вопрос о конституционности оказался на втором плане.

Какая-то часть российского общества (и, вероятно, часть юридического сообщества) в ту пору искренне была убеждена в том, что возврат к назначению губернаторов – важная гарантия от их произвола и от сепаратистских настроений. Но для многих государствоведов было очевидно, что принцип федерализма в результате данной контрреформы практически выхолащивается.

Далее пришла очередь Счётной палаты – образуемого парламентом органа финансового контроля. Согласно ст.ст. 102-103 Конституции РФ аудиторы палаты, а также её председатель и заместитель председателя назначаются палатами Федерального Собрания. Исполнительная власть не участвует в создании палаты, поскольку ею и должна контролироваться. Однако в результате поправок, внесённых в 2004 и 2006 гг. в Федеральный закон «О Счётной палате Российской Федерации» Президент получил право представлять кандидатуры и председателя палаты и всех её аудиторов. Возможность влиять на состав палаты означает возможность влиять на её работу. С учётом того, что Президент в России фактически возглавляет исполнительную власть последняя, таким образом, оказалась наделена правом направлять наиболее удобных для неё людей в орган, контролирующий исполнение федерального бюджета. Вряд ли это пошло данному органу на пользу. Среди совсем немногочисленных комментариев к указанным поправкам я бы выделил комментарий Б.Страшуна: «Исполняется федеральный бюджет Правительством РФ, которое действует под руководством Президента РФ, и контроль Счётной палаты как органа Федерального Собрания не должен ни в коей мере ставиться в зависимость от кадровых решений Президента».[[15]](#footnote-15)

Специально следует остановиться на вопросе о том, что произошло в этот период с механизмом сдержек и противовесов.

Сначала упомянем о тех из них, что должны были работать в законодательном процессе. Отклонения федеральных законов Советом Федерации и Президентом РФ – «наложение вето» и «преодоления вето» -вообще, важные элементы в механизме разделения властей. Но, следует отметить, что эти противовесы чаще всего не имеют существенного значения для предотвращения излишней концентрации власти, её монополизации одним властным институтом – т.е. для решения главной задачи, решаемой с помощью механизма сдержек и противовесов. Отклонения Советом Федерации федеральных законов, принятых Государственной Думой чаще всего не имеют политических причин. Поэтому данные нормы – противовесы используются наиболее часто. Однако динамика их применения в последние годы заслуживает отдельного внимания.

В 1990-е годы палаты Федерального Собрания и глава государства достаточно активно пользовались в отношениях друг с другом такими противовесами как «вето» и «преодоление вето». Обсуждение законопроектов в Государственной Думе обычно проходило трудно: фракции весьма критично относились к инициативам правительства, вырабатывали компромиссы. Совет Федерации, будучи достаточно независимым от Администрации Президента, вырабатывал собственные позиции по отношению к законам принятым «нижней» палатой, и без колебаний указывал на их недостатки, отклоняя некоторые из них. Таким образом, он реально показывал себя самостоятельным участником политического процесса. Но с 2000 г., после изменения порядка формирования Совета Федерации, количество отклонений федеральных законов (как Советом Федерации, так и Президентом) стало неуклонно снижаться. С 2008 года отклонение закона, вообще, уже выглядело как отклонение от нормы, как чрезвычайное происшествие. Обе палаты Федерального Собрания и Администрация Президента заработали как единая корпорация. В качестве иллюстрации приведём здесь таблицу, отражающую динамику отклонений федеральных законов в течение работы Государственных Дум трёх созывов.[[16]](#footnote-16)

Тут нам придется немного забежать вперед и привести статистику законодательной деятельности палат Федерального Собрания вплоть до 2013 года. Так лучше просматривается тенденция.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Созыв Государственной думы | Общее число Федеральных законов, принятых Государственной Думой | Общее число отклонённых Федеральных законов | Число федеральных законов отклонённых Советом Федерации | Число федеральных законов отклонённых Президентом | Число федеральных законов отклонённых и Советом Федерации и Президентом |
| 1996-1999 | 1045 | 442 | 141 | 180 | 113 |
| 2000-2003 | 781 | 102 | 61 | 31 | 10 |
| 2004-2007 | 1087 | 37 | 27 | 7 | 3 |
| 2008 | 332 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| 2009 | 394 | 8 | 7 | 1 | 0 |
| 2010 | 452 | 6 | 4 | 1 | 1 |
| 2011 | 433 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| 2012 | 336 | 5 | 4 | 1 | 0 |
| 2013 | 450 | 9 | 9 | 0 | 0 |

Итак, если проследить изменения показателя отклонений федеральных законов (т.е. применения противовесов в законодательном процессе) с 1996 по 2013 год в процентном отношении, то получиться примечательная картина.

1996 – 1999 гг. – 42% отклоненных законов, 2000 – 2003 гг. – 13%, 2004 – 2007 гг. – 3,4%, 2008 - 0,6%, 2009 – 2,5%, 2010 – 1,3%, 2011 – 0,6%, 2012 – 1,4 %, 2013 – 2%.

 Динамика, как нам представляется, весьма показательная. Однако после 2008 года снижать показатель отклонений, похоже, стало уже некуда. Гармония отношений палат Федерального Собрания достигла, кажется, высшей точки. Но отразилась ли она позитивно на качестве принимаемых законов? Выразим сомнение на этот счет. Конечно, нет никаких нормативного оптимального показателя отклонений законов в условиях работающего бикамерализма. И все же, думается, столь явное сглаживание противоречий в позициях палат трудно счесть естественным явлением.

Примерно то же можно заметить и в отношении сдержек, связанных с согласованием кандидатур. Нормы-сдержки, нацеленные на сдерживание (ограничение) власти главы государства в его отношениях с палатами Федерального Собрания, достаточно активно применялись в 1994-1999 гг. (о чем говорилось выше) Начиная с 2000 г. они, фактически, не использовались. *Все* предложения Президента о кандидатурах на высшие государственные должности (председателя правительства, Генерального прокурора, судей Конституционного Суда, Высшего Арбитражного и Верховного Судов, Председателя Центрального банка Российской Федерации) получали поддержку палат. Государственная Дума ни разу не рассматривала в этот период вопрос о недоверии Правительству.

Лёгкая сговорчивость палат Федерального Собрания, отсутствие с их стороны возражений при назначениях на высшие государственные должности – симптомы, которые, вероятно, не следует толковать однозначно. Конечно, если политика популярного Президента осмотрительна и взвешена, то гармоничные отношения с палатами должны быть её естественным следствием. Скажем, в Сенате Конгресса США предложенные Президентом кандидатуры, отклоняются довольно редко.

Нельзя, однако, не видеть и существенной разницы между сравниваемыми ситуациями. В обеих палатах Конгресса США при наличии сильных пропрезидентских фракций действуют и равновеликие оппозиционные. Вся система согласований там обусловлена колеблющимся равновесием между двумя крупнейшими политическими партиями. В последние двадцать лет настроение избирателей в США, вообще, склонялось в пользу сосуществований Президента и парламентского большинства, принадлежащих к разным партиям. В таких условиях согласование имеет совершенно иную цену – она чаще всего результат учета различных интересов и компромиссов. Ясно, что партийно-политическая структура парламента предопределяет эффективность использования сдержек и противовесов.

Напротив, как уже отмечалось, в обеих палатах российского Парламента с начала 2000-х годов, а также с начала второго срока президентства В.Путина было создано подавляющее пропрезидентское и проправительственное большинство, гарантирующее принятие любых решений, угодных исполнительной власти – а точнее, возглавляющей её правящей группе. Это большинство представляло собой единую, иерархически выстроенную корпорацию с корпоративными мотивациями и корпоративной дисциплиной. Такую властную «гармонию» трудно не счесть несколько искусственной.

Не разбирая здесь подробно вопроса о технологиях создания данной корпорации (мы касались этого вопроса, говоря о формировании Совета Федерации в 2000-2001 гг.), мы лишь обращаем внимание на то, что её существование незаметно свело на нет действие механизма сдержек и противовесов. Фактическое отключение сдержек объективно способствовало тому, от чего российские политики вроде бы хотели уйти – бесконтрольному олигархическому правлению.

Следует подчеркнуть, что в последние десять лет ни в политическом, ни в экспертном сообществе России фактически не было противников сильной исполнительной и президентской власти. Вывод о том, что сама Конституция дает добротную правовую основу для такой власти, стал более или менее общепринятым. Проблема заключалась лишь в том, что Президенту и исполнительной власти оказалось все же мало полномочий, установленных Конституцией.

 **Президентство под патронажем: 2008-2012**

К концу 2007 года второй Президент России должен был выработать чёткое практическое отношение к части 3 ст. 81 Конституции РФ, запрещавшей ему баллотироваться на президентскую должность более двух сроков подряд. К этому времени с подобной проблемой столкнулись и президенты многих других республик, входивших в состав Союза СССР. В частности, президент Белоруссии А.Лукашенко решил провести в 2008 году референдум по вопросу об отмене ограничения на третий президентский срок. Такой же манёвр предприняли в 2009 году власти Азербайджана. В Казахстане, Узбекистане и Таджикистане, где ограничения на третий срок всё ещё действовали, были изобретены уловки, позволяющие, не меняя конституций, сохранить власть в руках действующих лидеров. Многие деятели из окружения второго российского Президента очень рекомендовали поступить с нормой части 3 ст. 81 Конституции именно таким образом – отменить. В связи с высокой популярностью В.Путина, многих близких к нему политиков весьма соблазняла также мысль о хитроумных юридических комбинациях, позволяющих указанную вредную норму обойти.

Трудно сказать, почему второй российский Президент не решился пойти по этому пути (позже он говорил, что вполне мог бы себе это позволить), хотя он определённо не желал расставаться с властью. Скорее всего, он счёл, что комбинации, аналогичные приведённым в Казахстане и Белоруссии могут всё же весьма пагубно сказаться на его репутации в глазах лидеров стран-членов «большой восьмёрки». Допускаю, что отношение этих лидеров было в ту пору одним из немногих факторов, оказывающих (в ту пору) сдерживающее влияние на определение российской правящей группой и ее лидером фактических пределов своей власти.

Так или иначе, второй Президент, демонстрируя уважение части 3 ст. 81, решил на третий срок свою кандидатуру в 2008 году не выдвигать. Но, подбирая кандидатуру преемника, он в полной мере воспользовался полномочиями, предоставленными ему Конституцией. В декабре 2007 года Президент неожиданно отправил в отставку Правительство во главе с Михаилом Фрадковым. Был назначен (при полном согласии слегка растерянной Думы) новый председатель Правительства – Виктор Зубков. Внятных объяснений этой рокировки предложено не было, действия главы государства выглядели весьма произвольными (хотя и вполне конституционными). У конституционалистов появился очередной повод подумать над отсутствием необходимой сдержки (в виде согласия «нижней» палаты на подобные отставки), а политологи предложили свои версии произошедшего. Как и у многих их них, у автора настоящей работы сложилось мнение, что глава государства расширил, таким образом, для себя список возможных кандидатур на президентскую должность. До этого в политическом сообществе обсуждались две фигуры, занимавшие позиции заместителей председателя Правительства – С.Иванов и Д.Медведев.

В сущности, весь политический процесс отбора, судя по всему, свелся к размышлениями главы государства на тремя кандидатурами.

В итоге Президент, как известно, поддержал выдвижение кандидатуры Дмитрия Медведева, чиновника из своего ближайшего окружения. Как и у В.Путина в 1999 году, у Медведева в 2008 году была за спиной исключительно чиновничья карьера. О его политических взглядах избирателям было почти ничего не известно.

У многих экспертов уже в ту пору сложилось убеждение, что его главной функцией являлось «местоблюстительство» - сохранение контроля правящей группы над президентской должностью до возвращения на неё В.Путина. Вне зависимости от этого можно предположить, что В.Путин, как человек, не желающий ни в коем случае терять власть, рисковал всё же несколько больше, чем А.Лукашенко или Н.Назарбаев. Его выдвиженец формально получал громадную власть, и при большом желании мог, вероятно, отодвинуть своего патрона несколько дальше, нежели тот заранее себе планировал.

Впрочем, тут нет смысла рассуждать над этой сугубо абстрактной схемой.

Важнее отметить, что к 2008 году проблема конституционности была правящей группой уже решена: т.е. её власть была фактически ничем не ограничена. Выборы представляли собой достаточно формальную процедуру. Правящая группа полностью контролировала крупнейшие телекомпании, которые каждый день показывали – в самом выгодном свете – её кандидатов, прежде всего В.Путина и Д.Медведева. Государственные телеканалы, практически, исключали любую критику в адрес Президента, тех или иных его решений.

 В роли основных соперников власти выступали представители КП РФ и ЛДПР – партий, опирающихся на достаточно специфические, компактные электораты и не имеющих никаких шансов составить серьёзную конкуренцию корпорации власти. Лидеры этих партий никогда не допускали персональной критики в адрес Президента: таково, очевидно, было неформальное условие. Закон о партиях и административный ресурс блокировали появление, каких бы то ни было серьёзных конкурентов. Законы о выборах исключали возможность блоков и коалиций, от которых могли бы быть выдвинуты общие кандидаты. Партийная система была законсервирована в состоянии, сложившемся в середине 90-х годов. В этих условиях Д.Медведев легко стал третьим Президентом России, а правящая корпорация (олицетворяемая партией «Единая Россия») получила конституционное большинство в «нижней палате».

Как отмечалось выше, все основные вопросы, связанные с тем, чтобы правящая группа оказалась вне какого бы то ни было контроля и вне публичной критики, были, казалось, решены. Но всё же для третьего Президента нашлось несколько новых участков работы.

В конце 2008 года правящая корпорация, используя конституционное большинство в «нижней палате» внесла поправки в Конституцию, в частности увеличив сроки полномочий Президента до 6 лет и Государственной Думы до 5 лет. Мало у кого возникли сомнения в том, что главный элемент в этом пакете – удлинение срока президентских полномочий – подарок Владимиру Путину уже планирующему своё следующее президентство.

Это были первые поправки к Конституции 1993 года. В то же время, это был первый после 1993 года случай, когда жанр поправок использовался с явной политической целью. Мало кого из экспертов мог удовлетворить предлагаемый правящей группой довод о том, что 4-летний срок полномочий не даёт главе государства достаточно времени для реализации его предвыборных программ. Широкого обсуждения поправок не было. Они представляли собой сугубо групповую, корпоративную инициативу, увязанную с политической конъюнктурой – наличием у этой группы конституционного большинства в Государственной Думе и доминированием «Единой России» в региональных законодательных собраниях. Последние, одобряя поправки, уложились в месяц.

Эту операцию целесообразно также оценить и с точки зрения политической ответственности. С этой позиции суть ее состояла в том, чтобы удлинить межвыборный период. Проводить выборы реже, значит, реже призывать выборные органы к ответственности. В случае с Президентом очень легко подсчитать: при четырехлетнем сроке полномочий избиратели, получали возможность после 2008 года оценивать его деятельность в течение следующих 16 лет до 2024 года (не считая выборов 2012 года, которые должны были состояться в любом случае) два раза: в 2016 и 2020 годы. При шестилетнем – один раз – в 2018 году.

В феврале 2009 года была отменена такая форма регистрации политических партий и кандидатов как избирательный залог. Эта мера, думается, преследовала единственную цель – лишить оппонентов правящей группы какой бы то ни было возможности регистрироваться для участия в выборах, минуя избирательные комиссии – т.е. аппаратный контроль.

В мае того же года был изменён порядок назначения председателя Конституционного Суда. Если раньше он избирался самими судьями, то теперь согласно поправкам в Федеральный конституционный закон, его кандидатуру Совету Федерации должен представлять Президент. У большинства экспертов (в частности, у Л.Лазарева и Т.Морщаковой) эта коррекция вызвала совершенно однозначную оценку: глава государства (а в его лице правящая группа) получил возможность определять главу Конституционного Суда, исходя из своих политических предпочтений. Можно полностью согласиться с Т.Морщаковой: следствием нового порядка назначения является то, что «высшее должностное лицо в судебной власти становится более зависимым... Такой порядок всегда оказывается надежным способом давления со стороны тех, кто назначает повторно такое лицо на должность...»[[17]](#footnote-17)

Период с 2008 по 2012 гг. запомнится, в частности, и весьма специфическим президентством – президентством под патронажем. Председатель Правительства В.Путин, фактически, оставался патроном молодого главы государства. Лояльные СМИ использовали для обозначения этого феномена термин «тандем». Но, в сущности, отношения Медведев – Путин лучше укладывались в рамки схемы «ведомый – ведущий», «ученик – учитель» или даже «партнёр – управляющий партнёр». Всё это, конечно, не имело никакого отношения к конституционному праву. Это было распределение ролей внутри корпорации. Данное партнёрство напомнило всем о том, что, несмотря на тщательно выстроенную законодательную базу единовластия, главную роль в российской политике по-прежнему играют неформальные отношения. Несмотря на свои формально обширные полномочия, Президент Д.Медведев, получивший должность из рук патрона, фактически не мог претендовать на первую роль.

Впрочем, его негласная роль «ведомого» допускала активность в законодательной сфере. По инициативе третьего российского Президента в течении 2010-2011 годов были подготовлены и приняты некоторые важные поправки в области уголовного, уголовно-процессуального и гражданского законодательства. Эти поправки, в частности, допускали освобождение от уголовного преследования подсудимого (обвиняемого) в случае полного возмещения нанесенного им ущерба, запрещали арест обвиняемых по "предпринимательским статьям", предусматривали определенную гуманизацию наказания за преступления в сфере экономики. Из 68 составов преступлений были, между прочим, исключены нижние пределы срока лишения свободы: суды получили возможность самостоятельно определять минимальный срок наказания, который может быть назначен за определенное преступное деяние. Были модернизированы и некоторые институты Гражданского кодекса (что вызвало, правда, противоречивые оценки).

К концу президентства Медведева политический режим, ассоциируемый с правлением Владимира Путина и его группы, выглядел вполне отстроенным. Он, как отмечалось, включал в себя систему представительных органов, контролируемых фракциями партии власти, зависимых губернаторов и декоративную партийную систему. Никакое оппонирование, никакой протест внутри этой системы выхолощенных институтов не могли представлять угрозу для правящей группы.

Но случилось непредвиденное. После очередных выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года принесших ожидаемую победу партии власти, в различных городах страны, и, прежде всего в столице начались массовые акции протеста. Можно было не сомневаться в том, что раздражение людей вызвали не только и не столько результаты выборов, сколько очередная демонстрация всевластия правящей группы. Протест пришёл не изнутри искусственно созданной партийной системы, но извне – от рядовых избирателей. Фальшивость всей политической декорации, тщательно отстроенной за десятилетие, прекрасно сознавалась и раньше, вызывая, в основном, иронию. С какого-то момента она стала вызывать у определённой части общества возмущение.

При этом вряд ли следовало все возникшее в эти годы протестное движение, безусловно, относить к политической оппозиции. Значительная часть людей, выходивших на митинги и демонстрации, скорее всего, не идентифицировала себе ни с одним конкретным политическим брендом. Елена Лукьянова характеризовала данное явление как «огромное гражданское движение, граждане, которые не причисляют себя ни к какой партии, не желают иметь никакой политической окраски. Они хотят честно формировать парламент и честно избирать президента»[[18]](#footnote-18).

Впервые за 11 лет правящая группа оказалась перед необходимостью ограничения своей власти под воздействием иной политической силы – пусть и не оформленной. И в начале 2012 года Президент Д.Медведев сообщил, что им намечен ряд изменений в законодательство, нацеленных, в сущности, на возвращение (или облегчение деятельности) ряда политических институтов. Речь, главным образом, шла об упрощении создания политических партий, а также о прямых выборах глав субъектов Российской Федерации. В апреле-мае 2012 года Государственная Дума приняла ряд соответствующих законов.

В частности, в Федеральный закон «О политических партиях» были внесены поправки, согласно которым, минимальная численность партии, необходимая для регистрации, была снижена с 40 тысяч до 500 человек. Было также исключено положение, согласно которому партию можно было упразднить на основании того, что в её региональных отделениях недостаточное количество членов. Однако наиболее важная норма о возможности создания избирательных блоков так и не была возвращена. Партия власти, судя по всему, опасалась объединения сил оппозиции.

Поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», посвященные прямым выборам глав регионов, обсуждались довольно долго. Целью правящей группы, как можно было догадаться, было сохранение контроля над отбором кандидатов в губернаторы. В конце-концов, формула, обеспечивающая этот контроль была найдена: в закон было внесено положение о том, что кандидаты на должность губернатора должны для регистрации собрать определенное число подписей депутатов представительных органов местного самоуправления. Каждый муниципальный депутат мог поддержать подписью только одного кандидата. В ситуации, когда муниципальные органы в основном контролировались правящей бюрократией, это означало, что любой неугодный кандидат в губернаторы мог быть легко отсечен.

**К вопросу о независимости судебной власти**

Прежде чем обратиться, к следующей стадии эволюции политического режима, рассмотрим специально еще один вопрос. Речь идет о положении судебной власти. Эта тема потребует рассмотрения, по крайней мере, двух подтем: о порядке назначения судей и об отношении этого порядка к взаимодействию двух ветвей власти – судебной и исполнительной.

Итак, сформулируем сначала один из главных тезисов. Одним из наиболее явных и значимых следствий эволюции политического режима в России в первое десятилетие XXI века оказалось усиление зависимости судов от исполнительной власти. В сущности, этот процесс можно было бы счесть возвращением к дореформенному состоянию. Но всё же дело обстояло сложнее и тоньше. Тут следует хотя бы коротко обрисовать исходные условия реформы.

В советский период суды находились под политическим и идеологическим контролем, олицетворяемым районными, городскими и прочими органами компартии. Этот контроль был вполне совместим и с обычным административным давлением. Судьи, безусловно, были включены в номенклатуру, правящий слой – на разных его уровнях. Замещать должности судей к середине 1970-х годов могли только члены КПСС (в народных судах также и члены ВЛКСМ, и лишь в крайне редких случаях - беспартийные). Формально ещё с 1930-х годов в законах провозглашались принципы независимости судей и выборности судов. Народные судьи в СССР избирались населением, но выборные процедуры все 60 лет оставались сугубой формальностью. В бюллетенях всегда была одна фамилия кандидата, определённая (одобренная) соответствующим партийным органом. Гражданам следовало просто донести бюллетень до прорези в ящике. «Избранные» таким путём судьи, разумеется, были совершенно зависимы от того, кто их реально назначил. То есть фактически, судебная власть находилась в подчинении административной. Степень этой несвободы могла быть выражена по-разному. В целом, она была обусловлена стилем, прихотями и замашками конкретного руководителя страны, её региона, территории – в общем, стилем власти.

Суды участвовали в организованных властью политических компаниях (гласных и негласных), если эти компании были связаны с мерами уголовной репрессии. Скажем, в конце 1950-х начале 1960-х годов по инициативе партийных органов и прокуроров судами достаточно регулярно выносились приговоры за бранные надписи, сделанные в ходе голосования на выборах в избирательных бюллетенях. Такие надписи квалифицировались как антисоветская агитация. Авторов, несмотря на тайну голосования, успешно выявляли. В середине и конце 1960-х годов было вынесено также немало приговоров по статье 209 УК РСФСР – лицам, ведшим «паразитический образ жизни». Суды обычно чётко исполняли волю партии, выраженную в позициях прокуратуры. Но в какой-то момент власть могла утрачивать интерес к подобным «преступлениям». И суды, чутко реагируя на гласные либо негласные установки, вносили в практику коррективы: вопреки жалобам некоторых бдительных членов избирательных комиссий или борцов с «тунеядцами».

Вообще, судьи должны были уметь чувствовать настроение и пожелания начальства. В самом крайнем случае, последнее могло воспользоваться и «телефонным правом» - методом прямого воздействия. Отметим, кстати, что с советских времён у нас закрепился принцип совпадения судебных и административных территорий. Суды формировались в пределах административно-территориальных единиц (имеются в виду районные, областные, верховные суды союзных республик). Они были связаны с Советами народных депутатов. Судебных округов, как таковых, не существовало. Этот принцип, думается, тоже сыграл определённую негативную роль.

В период перестройки в самом конце 1980-х годов от выборности судей народных судов отказались – скорее всего, с учётом упомянутой сугубой формальности и дороговизны процедуры выборов. В сущности, из экономии. Согласно новому закону народных судей стали назначать областные и приравненные к ним Советы народных депутатов – по представлению Минюста и Верховных Судов союзных республик. Членов областных и краевых судов избирали (назначали) Верховные Советы этих республик.

В те годы популярность приобрела тема «социалистического правового государства». С этой компромиссной идеологической конструкцией не могли поначалу разобраться российские правоведы. Но советская эпоха уже иссякала.

После того как в начале 1990-х годов прекратил существование однопартийный режим, и распался СССР, перед судебной системой открылась перспектива реформы. Избавление от докучливого политического контроля партийных органов было лишь частью проблемы. Стоял вопрос о восстановлении правосудия как такового.

Реформа судебной системы, как известно, стала частью широкого реформационного процесса. Она, в частности, нашла выражение в создании Конституционного Суда и формировании двух параллельных судебных систем – судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Последние появились только в 1991 году, причем на базе системы государственных арбитражей: административных по своей природе органов. Нужно отметить, что арбитражные апелляционные суды и ФАСО уже имели собственные судебные округа, не совпадавшие с территориальным делением России.

Постепенно стал оформляться и институт судов присяжных.

В то же время, не менее важной задачей оставалось обеспечение независимости судей – прежде всего, от административной власти. Но тут всё оказалось не так просто.

Закон о статусе судей, принятый в 1992 году (вскоре после первого закона о Конституционном Суде), закрепил и конкретизировал принципы независимости и несменяемости судей. Но в отличие от законов периода перестройки, он наделил полномочиями по назначению федеральных судей не представительные органы, а Президента России. Он должен был осуществлять эти полномочия «по представлению Председателя Верховного Суда РФ» и «с учётом мнения законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации». Во многом эта конструкция соответствовала духу эпохи. Во многих государствах судьи назначаются президентом – этот опыт оказался востребован. Такой порядок должен был усилить статус судей.

Можно также предположить, что автором закона трудно было полностью освободиться от влияния личности первого российского Президента – Бориса Ельцина. Многими инициаторами реформы он воспринимался как ей гарант. И в каком-то смысле, действительно, им был.

Президент стал назначать всех федеральных судей, в том числе (по умолчанию) и председателей и заместителей председателей судов. Это означало, что отбором и проверкой кандидатов на судейские должности занялись в Президентской администрации. Конституция 1993 года закрепила данный порядок, уточнив процедуру назначения судей высших судов: их стал назначать Совет Федерации по представлению главы государства. Условная независимость судей главных судов страны оказалась связана с независимостью и влиятельностью «верхней палаты» российского парламента.

Данный порядок начал действовать. И, нужно сказать, что поначалу он не давал особых поводов для беспокойства. Мало-помалу судебная ветвь власти начинала ощущать себя властью. Судьи всё чаще принимали решения, которые могли идти в разрез с интересами административных структур – от глав районов до Администрации Президента РФ. Справедливость таких решений могла оцениваться по-разному. Но не вызывала сомнений то, что они были вынесены самими судьями, не поддавшимися давлению извне.

Примеров таких решений хватало. Можно вспомнить, в частности, оправдательный приговор, вынесенный Верховным Судом в августе 1994 года генералу В.Варенникову, активному участнику заговора ГКЧП в 1991 году, считавшемуся едва ли не личным врагом тогдашнего Президента России. В феврале 1995 года Президиум Верховного Суда оставил приговор в силе. Вряд ли всё это сильно порадовало главу государства. Но данные решения для судей Верховного Суда не обернулись неприятностями.

Второй Президент России, судя по всему, придавал роли судов особое значение. Второй год его президентства (2001-й) ознаменовался внесением поправок в закон о статусе судей. На первый взгляд поправки не так уж много и меняли.

Из закона исчезло упоминание о согласовании кандидатур судей с органами законодательной (представительной) власти регионов. Но появились специальные нормы о назначении Президентом председателей и заместителей председателей судов – их компетенция была впервые довольно подробно регламентирована. Было предусмотрено, что председатель суда распределяет обязанности между судьями, осуществляет общее руководство аппаратом суда и т.д. Председатели судов и их замы становились, таким образом, полноценными начальниками.

И хотя многими из появившихся в законе полномочий они пользовались и раньше, это было явное усиление статуса. Правда, срок этих полномочий ограничивался двумя шестилетними сроками. По истечении первого срока председатель суда мог быть заменён: решающее слово тут оставалось за Администрацией Президента. Тот, кто определял судьбу председателей судов, получал возможность влиять на поведение судов. Последние приобретали некоторые черты бюрократических иерархически устроенных ведомств.

Необходимо подчеркнуть: в сущности, эти поправки лишь закрепили неформальную практику, чётко обозначившуюся в 2000-2001 годах.

Все кандидаты на судейские должности по-прежнему проходили всестороннюю проверку в структурах Администрации Президента. Но теперь в ещё большей степени, чем раньше, это была проверка на лояльность. Председатели же судов рассматривались (и должны были чувствовать себя) в качестве доверенных лиц президентской власти. Лояльность Президенту не исключала, но скорее даже подразумевала лояльность главе региональной (городской) администрации. Исключения (весьма редкие) составляли случаи, когда региональный или городской глава был уже по тем или иным причинам не угоден Администрации Президента. Так, например, в октябре 2000 года Курский областной суд отменил регистрацию в качестве кандидата на губернаторскую должность самого действующего губернатора Александра Руцкого. А в июне 2001 года городской суд Нижнего Новгорода преградил путь в губернаторы мэру Нижнего Новгорода Юлию Лебедеву. Оба вышли из доверия у власти в Москве.

Суды понемногу встроились в так называемую властную вертикаль – тем более, что административные и судебные территории – как уже отмечалось выше – совпадали.

Нужно отметить ещё одну важную деталь. До 2009 года действовала норма, согласно которой каждый вновь назначенный судья наделялся полномочиями на пять лет с возможностью назначения по истечении этого «испытательного» срока уже без ограничения срока полномочий. Но в этой ситуации переназначение судьи уже целиком зависело от председателя суда. «Испытания» судей при приёме на работу, фактически, действовали 16 лет. За это время произошёл неизбежный отбор. Можно предположить: остались те, кто доказал свою лояльность председателю и административной вертикали.

По закону, давать оценку работе судей, контролировать соблюдение ими правовых и этических норм должны были квалификационные коллегии судей (ККС). Они задумывались как органы судейского сообщества, обеспечивающие его независимость от других ветвей власти, а также беспристрастность при разборах конфликтов и жалоб. И тут мы снова сталкиваемся с ситуацией явного разрыва между идеей (вполне рациональной и демократичной) и её воплощением. ККС, фактически, повсеместно оказались под контролем председателей региональных судов.

Особое – одновременно начальствующее и зависимое – положение председателей судов стало предопределять линию поведения коллегий. Они, мягко говоря, не проявляли благосклонности к судьям, настаивающим на своей независимости или не проявляющим готовности автоматически одобрять любую работу следственных органов. И, уже тем более, судьи не должны были испытывать сомнений при рассмотрении дел, связанных с интересами лиц из правящего слоя. Нелояльность (или недостаточная лояльность) могла тут обойтись дорого.

Фактически, в течении 2000-х годов произошла судебная контрреформа. Приведем тут мнение Сергея Пашина (бывшего судьи и одного из авторов первого закона о Конституционном Суде) о странной, по сути дела, парадоксальной взаимосвязи этой контрреформы с реформой самой системы права: «Полагаю, что судебная контрреформа в постсоветской России не шла у реформы по пятам, как это наблюдалось в XVIII веке, но развивалась параллельно ей и, вдобавок, опережающими темпами. Главная причина здесь -- это сохранение у кормила политической власти вообще и у руля судебной власти, в частности, воспитанных в эпоху "социализма" деятелей, учившихся у творцов и прислужников террористической диктатуры. Эстафета не была прервана, а судебные структуры, несущие на себе и воспроизводящие тоталитарную идеологию, не только не были демонтированы, но, мастерски играя на злободневных потребностях политиков в легитимизации их противоправной деятельности (будь то развал Союза ССР, "поэтапная конституционная реформа" 1993 года с октябрьским расстрелом Верховного Совета России, чеченская бойня, уход от импичмента, предвыборные махинации, назначение на важные государственные посты олигархов из "семейного" окружения), укрепились и расширились физически и с точки зрения сфер влияния. Юридическая наука (особенно, ведомственная судейская, прокурорская и милицейская), как и в советское время, продолжает обслуживать карательную государственную машину, изучая и рефлексируя ее практику. Отсюда и одобрение законов, нарушающих Конституцию России, права и свободы человека, и готовность "отложить в сторону" даже их»[[19]](#footnote-19).
 Можно согласиться с главным выводом приведенного отрывка. Кадровый состав судебной системы в основном не соответствовал тем задачам, которые были сформулированы в Конституции 1993 года. А новые нормы, устанавливающие порядок назначения судей и освобождения их от должности, а также неформальные практики, связанные с обеспечением лояльности судейского корпуса исполнительной власти только усугубили ситуацию.

**«Чуткость» судов: практический аспект**

Совершим теперь небольшой экскурс в практику. Фактически, в определении степени зависимости суда от исполнительной власти многое зависело от председателя регионального суда, его личности, его способности расставлять и менять судейские кадры. Так, например, строго иерархическая система отношений, связанная с административной вертикалью, сформировалась в московских судах. Для других регионов она, пожалуй, служила ориентиром – с точки зрения обслуживания интересов исполнительной власти. Присмотримся к московскому опыту повнимательнее.

 Для начала председателю городского суда потребовалось в 2001 году (практически сразу после утверждения в должности) заменить председателя ККС, перенести её заседания из помещения одного из районных судов (Краснопресненского) в здание городского суда, а затем – с помощью обновлённой коллегии – избавиться ещё от полутора десятков строптивых судей.

Итогом стало превращение всей системы судов Москвы в достаточно надёжный инструмент административной власти.

Длинный ряд решений, принятых в течение 15 лет по делам, стороной в которых выступало правительство Москвы либо мэр позволяет судить о динамике отношений «суд – власть».

Важно отметить, что мэром, то есть главой Московского Правительства с 1992 по 2010 год был один человек – Юрий Лужков. Его восприятие судебной власти, как можно предположить, все эти годы особенно не менялось. А вот отношение судов и судей Москвы к мэру менялось весьма заметно. Тут, конечно, нужно добавить важную деталь. Вопреки Конституции, требующей финансировать суды только из федерального бюджета, мэр щедро финансировал капитальный ремонт судов Москвы из бюджета города и даже выплачивал в голодные периоды судьям и, что очень важно, работникам аппарата так называемые «лужковские надбавки».

В 1990-е годы мэрия судилась с переменным успехом. Несколько огрубляя, можно сказать, что на два выигранных хозяйственных спора у Лужкова приходился и один проигранный. Причём, в эту пору можно ещё встретить случаи, когда суд вставал на сторону организаций и групп граждан осмеливавшихся оспаривать распоряжения мэра и постановление правительства, связанные с передачей объектов недвижимости. Например, защиту суда в 1993 году получил «Антисионистский комитет» (споривший с Лужковым и Еврейским культурно-просветительским обществом), в 1994 году – общество «Спартак» (добивавшееся от Лужкова передачи обещанного здания), Московская товарная биржа (добивавшаяся примерно того же), в 1995 году ПТУ № 87 (лишённое мэром здания мастерских), в 1996 году – администрация кинотеатра «Новороссийск» (которой, правда, это не помогло), и т.д.

Подобных решений – не в пользу мэрии и мэра – после 2000 года мне обнаружить не удалось. Похоже, они были уже просто немыслимы.

В середине и конце 90-х годов московский мэр ещё мог проиграть в суде дело о защите чести и достоинства. Нужно сказать, он показал себя весьма обидчивым политиком. Основаниями для его исков зачастую становились фразы, носящие характер политических оценок либо аналитических суждений. Например, в мае 1998 года один из районных судов отклонил иск Ю.Лужкова к Егору Гайдару, предъявленный в связи со статьёй в «Московских новостях» («Почему в Москве жить хорошо»), в которой разбирались коррупционные схемы, используемые в столице. Правда, спустя полгода Мосгорсуд вынес всё же новое решение – в пользу мэра.

И далее, начиная с 2000 года, московские суды удовлетворяли уже все иски главы города. Ю.Лужков как раз восстановил добрые отношения с Президентом: данная новая реальность широко освещалась в СМИ. После этого мэр мог успешно судиться с кем угодно. Например, со своим главным критиком на федеральных телеканалах журналистом С.Доренко (несколько исков в 2000 году), с Владимирским управлением ФСБ (в 2001 году), с телеканалом «Россия» (в 2005 году), с газетой «Известия» (в 2006 году) и т.д. Суды признавали порочащими честь и достоинство мэра обвинения его в разжигании конфликта в районе Бутово, а фразу одного из адвокатов жителей района («не надо пугать нас расправой…») сочли наносящей вред деловой репутации московской мэрии. В то же время, фразу мэра, назвавшего жителей Бутово «жлобами» суд не признал унижающей достоинство указанных граждан.

Суды защищали мэра от любых упрёков и обвинений, подразумевавших коррумпированность Правительства Москвы. Таким образом, были удовлетворены иски Лужкова к журналу GQ (в 2008 г.), к Издательскому дому «Коммерсант» (в 2009 г.), к сопредседателю партии «Правое дело» и телекомпании Ren-TV (в 2009 г.). В апреле 2010 года Ю.Лужков предъявил иск от имени правительства Москвы лидеру ЛДПР В.Жириновскому (назвавшего «коррупционерами» московских чиновников). Рассмотрение дела несколько затянулось, а в сентябре 2-010 года Ю.Лужков был указом Президента Д.Медведева освобождён от должности мэра. Ситуация слегка изменилась. В октябре 2011 года глава Администрации Президента С.Нарышкин назвал «запредельным» уровень коррупции в Москве при Ю.Лужкове. Последний немедленно обратился с иском в суд - вероятно, по привычке. Однако в ноябре того же года Савёловский суд отклонил предыдущий иск экс-мэра (к В.Жириновскому), а в декабре Пресненский суд отклонил его иск к С.Нарышкину. Мосгорсуд оставил эти решения в силе.

Позже о коррумпированности власти при Ю.Лужкове писали и говорили самые разные издания. Но экс-мэр уже не пытался оспорить эти оценки в судах. Результат был предсказуем.

Конечно, случай Ю.Лужкова – особый. Главы региональных администраций обычно так часто не прибегали к защите суда. Но модель отношений «губернатор - региональный суд», думается, во всех российских регионах действовала, в общем, по одним и тем же правилам. Судья должен был защищать губернатора. Но именно как институт, а не как личность. Когда глава региона терял политические позиции, судья должен был оперативно делать выводы.

Речь тут шла об отношениях судов с представителями регионального правящего слоя. Нам этот аспект был особенно важен с учётом того, что главным объектом нашего интереса остаётся политический режим. Но та же модель отношений утвердилась в итоге в уголовном судопроизводстве. В 2013 году Верховный Суд РФ опубликовал статистические данные, согласно которым число вынесенных оправдательных приговоров по уголовным делам в Москве в предыдущем году оказалось ниже, чем когда бы то ни было – 0,7%[[20]](#footnote-20). Может ли это свидетельствовать, скажем, об общем ужесточении уголовной политики? Отчасти да, но дело, думается, всё же не в этом. Главная причина тут – некритическое отношение подавляющего большинства судей к результатам работы следствия. Формирование привычной зависимости от исполнительной власти закономерно приводит к фактическому отказу суда от осуществления функции правосудия. Всё, что сделано следствием будет устраивать зависимый суд, и потому текст обвинительного заключения окажется воспроизведённым в приговоре. Если же в конкретном приговоре заинтересована властная структура, то судья должен проявить «чуткость» - без напоминания данной структуры и председателя суда понять, чего от него хотят. Приведем тут мнение Тамары Морщаковой из ее интервью интернет-ресурсу «Суда нет»: «Судья знает, что не следует отклоняться в своих решениях от того, чего от него ждут. Никаких «правильных», по сути предопределенных извне решений от него могут долго не требовать по «безразличным» делам. Но в какой-то момент могут захотеть, чтобы было принято нужное решение, и отказаться от этого для судьи слишком рискованно. Даже если никто прямо не скажет ему, что им было принято неправильное решение, но потом вышестоящий суд его решение отменит. И, как показывает практика, судья может получить претензии по поводу того, что у него отменено много решений. Судей удаляют с должности по этим основаниям, хотя это нарушает принцип неответственности за содержание решения. Это уже дефект практики, а не закона…»[[21]](#footnote-21).

Такое положение судов весьма четко передавало состояние государства – то есть его неправовой, неконституционный характер. Именно суды должны были реагировать на нарушения конституционных прав; суды формально являлись основным инструментом правовой защиты. Именно суды, судебная система должны были выступать хранителями того, что иногда называют духом конституционализма. Выразим ту же мысль словами Михаила Краснова: «Ведь конституционные нормы нарушают везде. Однако, …главное не нарушения, а реакция на них. Для меня критерием является иное: сохраняется ли в государстве дух конституционализма. Ведь смысл конституции в современном ее понимании (а современно – уже более 200 лет) – это именно идея конституционализма, а смысл конституционализма – это ограничения власти. И вот, на мой взгляд, за эти 20 лет испарился сам дух ограничения власти. Из этого вытекает много следствий, но главное следствие – это подрыв самого тела права, это фактическая ликвидация принципа равноправия… Суды – это первый и главный индикатор… Как раз в судебной деятельности прежде всего нарушается принцип равноправия».[[22]](#footnote-22)

Именно такая судебная власть оказалась совершенно органичной политическому режиму, который сформировался в России к началу второго десятилетия ХХI века, спустя примерно двадцать лет после принятия Конституции.

**Глава третья. Режим политической реакции**

**Переход**

Очередной этап эволюции политического режима в России с хронологической точки зрения оказался обозначен довольно чётко. Переход к нему был вполне очевиден. 7 мая 2012 года состоялась инаугурация Президента В.Путина, избранного в третий раз – и на сей раз на шесть лет. Накануне днём в Москве состоялась многотысячная демонстрация. Большая часть её лозунгов была посвящена защите демократических свобод и критике недавно избранного Президента. Это шествие было очередным в ряду массовых протестных акций, прошедших в Москве, Санкт-Петербурге и других городах с ноября 2011 года. Но по общественной значимости и по юридическим последствиям оно выделилось из данного ряда. Демонстрация, как известно, прошла по улице Большая Якиманка и была остановлена у Болотной площади полицейским оцеплением. Столкновения демонстрантов со спецподразделениями полиции послужили основой для возбуждения ряда уголовных дел, но также обозначили важную перемену (в общем незримую, но именно 6 мая зримую вполне) в состоянии государства. Правящая группа во главе с Президентом взяла курс на ослабление и нейтрализацию оппозиционных сил, а также на сохранение и поддержание своего доминирующего положения. В истории государства и права подобные стратегии обозначались обычно как политическая реакция.

Под «политической реакцией» обычно подразумевалась политика, т.е. серия политических, административных и законодательных мер, нацеленных на защиту положения какого-то привилегированного слоя или группы от революционных перемен – и соответственно на консервацию, замораживание важнейших элементов старого порядка (выгодного указанному слою). В политической истории России это понятие использовалось, например, в целом для периода «3-июньской монархии» (хотя, скажем, 1912-1914 годы, фактически, уже не соответствовали характеристикам политической реакции). Сугубо негативный смысл в него вкладывали обычно коммунистические идеологи, преследовавшие собственный интерес. Но в одном они были, по крайней мере, отчасти правы: «реакционность» в политике, действительно, означала защиту от посягательств на групповые привилегии, на удобное определённой группе (слою) status quo.

Сила реакции, как показывает нам история, обычно бывает – в той или иной степени - пропорциональна силе революционного подъема. Скажем, степень жестокости репрессий более или менее соответствует степени интенсивности революционных (реформационных) претензий или свершившихся преобразований. Хотя данная пропорция соблюдается не всегда. («Это была реакция на то, чего почти и не было…» - из закадрового комментария в начале фильма Алексея Германа «Трудно быть богом»). Но в любом случае, содержание реакционной политики – по сути, по преимуществу – деструктивно: в такие периоды закрывают печатные издания (телеканалы), преследуют журналистов, запрещают пьесы и кинофильмы, репрессируют либо изгоняют из страны опасных интеллектуалов. Общественная жизнь, конечно, не останавливается, но неизбежно обедняется.

В условиях «политической реакции» под право маскируется фактический произвол, с помощью которого правящая группа, клан расправляется с недовольными. Тут налицо групповая или клановая корысть, которая, однако, пытается найти (и нередко находит) поддержку у части населения.

Подчеркнем тут специально, что реакционный курс означает обычно ответ на некий вызов. Защитную реакцию на попытку изменить status quo. В конце-концов, опасение или даже страх перед стихией протеста.

История послевоенных десятилетий – если не нырять в прошлое глубже, чем на полвека – дает нам немало примеров таких режимов. О каждом из них в свое время немало писали. С каждым были связаны свои трагедии. Подобные режимы рождались обычно в условиях слабых или неустойчивых экономик, обещая стабилизацию и защиту собственности. Их консерватизм был агрессивен. И это находило поддержку у части (большей или меньшей, трудно сказать) общества.

В частности, в Индонезии в 1965 году после подавления коммунистического путча президентом стал профессиональный военный – Сухарто, придумавший режим «управляемой демократии».

В 1967 году в Греции к власти пришла группа военных, отбросивших демократию и установивших жесткий режим, получивший известность как режим «черных полковников».

 В 1973 году в Чили в результате переворота лидером государства стал генерал Аугусто Пиночет, уже позже, в 90-х снискавший в России специфическую популярность.

В 1976 году в Аргентине к власти, сместив левоцентристское правительство, пришла группа военных, также обещавших стабильность и порядок. И это далеко не полный список таких реакционных режимов, использовавших охранительные – скажем так – настроения части общества. Во всех случаях люди из силовых структур объявляли нации, что демократия вредна и что введенный ими порядок будет чрезвычайно благоприятствовать отечественному бизнесу. 60-е и 70-е годы – вообще, были благоприятной эпохой для таких правлений. Хотя можно вспомнить, что и в 1980 году авторитарный режим в результате переворота установился – правда, на относительно короткий срок - в Турции, где генерал К.Эврен, попытался таким образом подавить леворадикальные группировки.

Но если мы ведем речь о первой половине ХХI века, можно ли говорить, что данная тема все еще сохраняла актуальность? Придется признать, что да. Придется признать, что у режима, сформировавшегося в России, обнаружилось достаточно много общих черт с реакционными режимами, действовавшими в различных государствах Европы, Азии и Латинской Америки в течении предшествующего столетия. Но нам следует иметь в виду и одно фундаментальное отличие. Названные авторитарные режимы образовались практически сразу после прихода к власти инициировавших их групп военных (почти во всех случаях это были военные). Эти люди изначально декларировали отмену или приостановление деятельности демократических институтов – парламента, политических партий, оппозиционных газет, иногда судов. И они оправдывали это временное отступление от демократии набором довольно однотипных аргументов, как-то: засилие радикальных террористических групп, угроза конституционным принципам собственности со стороны лево-радикальных политиков, угроза традиционной церкви и т.п.

В России же режим личной власти постепенно вырос из относительно демократического режима, сформировался на относительно демократической правовой основе вполне современной Конституции 1993 года. Ее отдельные недостатки, связанные со слабостью контроля над институтом Президента (получившим, в частности, право, отправлять по своему усмотрению в отставку председателей правительства, не считаться с Думой при их назначении и т.п.) могли дать волю авторитарному перерождению власти, но могли и не дать. Тут все зависело от намерений и склада ума первых российских президентов и умонастроений внутри политического класса. От практических шагов власти, реализующей или не реализующей ряд конституционных норм, чреватых авторитарной тенденцией. И, следует признать что, все сложилось именно в пользу указанной тенденции.

Какие элементы status quo должны были стать главными объектами защиты российской власти в 2012-2013 гг.? Что призвана была защитить данная реакционная (или охранительная) политика?

Прежде всего, монополию на власть названной правящей группы. Монополия в данном случае означала исключение каких-либо возможностей перехода власти (как на федеральной, так и на региональном уровнях) к лицу либо группе, не связанным с конкретной группой лиц. Исключались также какое-либо партнёрство, либо даже диалог при принятии крупных политических решений: их мог принимать лишь глава правящей группы (единолично либо после консультации в узком кругу – не так уж важно).

Такую власть всегда было принято именовать безраздельной. Но в данном случае безраздельность означала и то, что провозглашенный в Конституции принцип разделения властей, фактически, игнорировался. Глава правящей группы в реальности являлся главой и исполнительной, и законодательной (поскольку контролировал депутатское большинство), и судебной власти (поскольку члены высших судов находились от него в зависимости). То есть, мог решать (и решал) важнейшие вопросы, отнесённые к сферам любой из этих ветвей власти.

Если обращаться тут к историческим аналогиям, то данное положение имело уже мало общего с «советским» режимом. При том, соблазн провести тут параллели довольно велик, новый режим отличался качественными особенностями. Контроль над силовыми структурами и судами теперь уже не имел никакого партийно-идеологического обоснования, и в основном означал те или иные формы *персональной лояльности*, присущие, скорее, клиентеллам. С помощью различных инструментов контролировался крупный бизнес, который всё же наличествовал и даже развивался. В медиа-пространстве власть контролировала крупнейшие СМИ (телекомпании и печатные издания), допуская в рамках определенного (медленно сужающегося) коридора свободу для всех прочих. Эти прочие, правда, должны были сознавать свою полнейшую уязвимость.

Именно эти элементы status quo должны были остаться в неприкосновенности. Угроза им на рубеже 2011-2012 г.г., действительно, обозначилась.

Наиболее важными инструментами для осуществления реакционной политики во все времена были: законодательство и репрессивные административные меры. О прочих инструментах (например, об отношениях с главами религиозных конфессий, о государственной пропагандистской машине и т.п.) мы тут подробно говорить не будем.

Нужно сказать, что к началу 2012 года обе палаты Федерального Собрания были уже подготовлены для выполнения названной функции. Совет Федерации с 2001 года формировался по принципу политической лояльности и, вообще, самостоятельной (и какой бы то ни было другой) политической роли не играл. В Государственной Думе, избранной в конце 2011 года, фракция «Единой России» (по сути, референтная группа Президента) потеряла по официальным данным около 15% мест, но благодаря фальсификациям участковых избирательных комиссий получила всё же абсолютное большинство. Реальная оппозиция в 2011 году не могла ещё не только участвовать в выборах, но даже зарегистрировать партию. Ситуация, когда парламент лишь имитирует политическую жизнь, обслуживая правящую группу – вообще довольно типичное явление для авторитарных режимов. [[23]](#footnote-23)

Тут важно внести уточнения. Режим политической реакции вовсе не был полной противоположностью предшествующему режиму (ассоциируемому с предшествующим Президентом). Ведь власть всё это время находилась в руках одной и той же группы лиц, лидером которой оставалось одно известное всем лицо. И то, что формально главой государства в это четырёхлетие был (или числился) Дмитрий Медведев, а не Владимир Путин в данном контексте не было существенным. Но это четырёхлетие завершилось, тем не менее, массовыми протестами. А в апреле 2012 года были приняты поправки в законы, возвращавшие прямые выборы глав регионов и облегчавшие создание новых политических партий[[24]](#footnote-24). Эти поправки могли рассматриваться как набор уступок протестному движению. (Хотя, большинство экспертов расценило их как набор уловок).

В любом случае режим реакции должен был означать, что с уступками, даже формальными – покончено.

**Реакция: законодательство, медиа, отношения с оппозицией**

Самый первый закон, обозначивший данный вектор, и принятый уже 5 июня 2012 года был именно непосредственной реакцией на события – то есть реакцией в полном смысле слова. Речь идёт о наборе поправок к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях…» и другим законам, в частности, Кодексу об административных правонарушениях. Штрафы за нарушение порядка проведения митингов были увеличены для граждан в 60 раз – до 300 тысяч рублей. Поправками были предусмотрены также новые, незнакомые законодательству демократических стран составы правонарушений: «организация не являющегося публичным мероприятием массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах» или «публичные призывы» к указанному «массовому одновременному пребыванию».

Предполагалось, что данная формулировка помешает любым массовым скоплениям оппозиционно настроенной публики – независимо от того, предполагалась ли формальная заявка на митинг или нет.

Данный закон был почти сразу же обжалован в Конституционном Суде. Критики нового законодательства указывали на то, что его нормы допускают предельно широкую интерпретацию, позволяя привлекать к ответственности лиц, стоящих в очереди к общественному туалету. Обращалось внимание и на размеры штрафов за данные административные правонарушения, фактически, приравнивающих их к уголовным преступлениям. Но Конституционный Суд признал все эти ограничения права «собираться мирно и без оружия» не противоречащими Конституции.[[25]](#footnote-25)

Следующим законодательным актом, направленным на укрепление пошатнувшегося status quo следует, вероятно, считать закон о внесении ряда поправок в Федеральные законы «О некоммерческих организациях» (НКО) и «Об общественных объединениях», вступивший в силу осенью 2012 года. Его авторы из президентского окружения, судя по всему, мыслили его как прицельный ответный удар по оппозиционному движению, которое – с точки зрения упомянутых авторов – находилось под влиянием ряда политизированных НКО. На самом деле, последние не имели никакого отношения собственно к массовым акциям протеста, в которых участвовали люди, даже не подозревавшие о существовании каких-то некоммерческих организаций. Но правящая группа, вероятно, опасалась любых не вполне лояльных структур, финансируемых не государством. Отечественные спонсоры «третьего сектора» были за последние годы запуганы и ослаблены. Оставалось напугать зарубежных спонсоров и их российских партнеров.

 Поправки, как известно, предусматривали выделение особой категории НКО – «организации, выполняющие функции иностранного агента». Для того чтобы попасть в реестр «иностранных агентов» организации достаточно было пользоваться средствами иностранных грантодателей и заниматься тем, что в законе определялось как «политическая деятельность». Для «иностранных агентов» предусматривались весьма жёсткие процедуры отчётов и проверок, способные парализовать всю деятельность организации.

Закон заработал не сразу: Минюст и Прокуратура, похоже, не были вполне готовы реализовывать его положения. Президент демонстративно поторопил их, выступая в феврале 2013 года перед сотрудниками ФСБ. Ведомства откликнулись на указание патрона: 2013 год оказался отмечен масштабными проверками деятельности НКО (в сущности, их организационных и финансовых документов). Деятельность тысяч общественных объединений была, фактически, приостановлена. У них изымалась документация и техника. Фактически, это был удар по гражданскому обществу, точнее по одному из его сегментов, который правящая группа сочла нелояльным.

Массовые проверки НКО получили пропагандистскую поддержку со стороны крупнейших СМИ – всех государственных телеканалов, ряда газет (вроде «Комсомольской правды», «Российской газеты», «Известий» и др.). «Первый канал» и «Россия-1», освещая полемику вокруг НКО, предоставляли эфир экспертам, которые разъясняли, что финансирование некоммерческого сектора из-за рубежа представляет собой форму вмешательства во внутренние дела. Сам глава государства посчитал нужным уточнить свою позицию: «Речь идёт только о тех организациях, которые получают деньги из-за границы и занимаются внутриполитической деятельностью. Россия хочет оградить свою политическую деятельность внутри страны от вмешательства извне и, во всяком случае, знать, что происходит в сфере финансирования».[[26]](#footnote-26) Был использован, таким образом, пропагандистский прием, характерный именно для советской эпохи: «нелояльные» некоммерческие организации ассоциировались с предполагаемыми внешними врагами страны. Правда, в условиях советского режима обвиняемые лица были бы автоматически репрессированы; в новых условиях их организации были лишены возможности нормально работать. Отметим тут, что до 2012 года (то есть в более трудные с экономической и прочих точек зрения времена) вопрос о том, что НКО представляют какую-либо угрозу национальной безопасности, даже не вставал. Хотя отечественных благотворителей, действительно, не жаловали.

В декабре 2012 года эти меры были дополнены ещё одной весьма общей нормой, которая осталась почти незамеченной. Согласно ей, деятельность НКО, реализующих на территории России проекты и программы, «которые представляют угрозу интересам Российской Федерации», приостанавливаются государственным органом, осуществляющим регистрацию НКО (т.е. Минюстом). Столь неопределённая формулировка, бесспорно, открывала широчайший простор для произвола. Но она не оказалась в центре публичного внимания, поскольку составляла часть Федерального закона, главным смыслом, которого был запрет усыновления российских сирот гражданами США. Как известно, этот запрет вызвал в обществе неоднозначную реакцию. «Детская» тема, вообще, оказалась весьма востребована в русле демонстративной охранительной политики. Она предоставляла возможность выказывать повышенную заботу о нравственности – т.е. подтверждать приверженность законодателя (фактически, правящей группы) семейным ценностям. В ноябре 2012 года вступили в силу поправки к Федеральному закону «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Защита выразилась в детальной регламентации маркировки видео-, теле-, радиопродукции специальными дисками, указывающих на допустимый возраст потребителей. В законе также подробнейшим образом описывалась экспертиза информационной продукции.

К этому времени политтехнологи, обслуживающие правящую группу, пришли, вероятно, к выводу о необходимости подведения под реакционный курс некоей морально-идеологической базы. Действительно, консерватизм, в основе которого лежит банальная корысть, то есть стремление лишь консервировать власть – недорого стоит. О создании целостной консервативной идеологии режима речь в полном смысле этого слова пока не шла. Дело свелось к отдельным законам (законопроектам) и устным заявлениям, долженствующим обозначить саму идеологическую линию. На первом плане оказались патриотизм и защита семейных ценностей, точнее, борьба с тем, что им угрожает. Тут довольно неожиданно всплыла тема нетрадиционных сексуальных ориентаций. (Можно допустить, что всех мотивов, которыми идеологи охранительного курса, руководствовались, обращаясь к данной жгучей проблеме, мы не знаем). Сам глава государства, избегая, правда, говорить прямо, обозначил данную тему в своем ежегодном послании Федеральному Собранию: «Сегодня во многих странах пересматриваются нормы морали и нравственности, стираются национальные традиции, различия наций и культур. От общества теперь требуют не только здравого признания права каждого на свободу совести, политических взглядов и частной жизни, но и обязательного признания равноценности, как это ни покажется странным, добра и зла, противоположных по смыслу понятий. Подобное разрушение традиционных ценностей сверху не только ведет за собой негативные последствия для общества, но и в корне антидемократично, поскольку проводится в жизнь исходя из абстрактных, отвлеченных идей вопреки воле народного большинства, которое не принимает происходящей перемены и предлагаемой ревизии. И мы знаем, что в мире все больше людей, поддерживающих нашу позицию по защите традиционных ценностей, которые тысячелетиями составляли духовную, нравственную основу цивилизации, каждого народа: ценностей традиционной семьи, подлинной человеческой жизни, в том числе и жизни религиозной…»[[27]](#footnote-27).

В июне 2013 года вступила в силу новая статья 6.21 Кодекса об административных правонарушениях, устанавливающая ответственность за «Пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений» среди несовершеннолетних. Этому предшествовала довольно живая полемика. Критики закона указывали на его полную бессмысленность с учётом того, что указанные несовершеннолетние формально были ограждены действующим законодательством от любой подобной информации, связанной и с вполне традиционными отношениями (включая традиционную порнографию). При том, что информация сексуального характера к этому времени была уже вполне доступна всем пользующимся сетью Интернет. Эти аргументы закономерно не имели никакого значения для инициаторов закона.

На наш взгляд, оба названных выше закона имели сугубо пропагандистский смысл. Он заключался именно в том, чтобы продемонстрировать борьбу правящей группы (во главе с Президентом) за сохранение нравственных устоев общества. Государственные телеканалы не разворачивали кампании непосредственно против ЛГБТ-сообщества. Но допущенные в телеэфир эксперты разъяснили, что угроза устоям может исходить не только и не столько от указанного сообщества, сколько от тех, кто потворствует вседозволенности, то есть от либеральных деятелей, от оппозиции. Ассоциируемые с ней журналисты и политики вынуждены были высказываться по проблеме, которую сами они считали, в основном, надуманной. Можно предположить, что завязавшаяся полемика с точки зрения идеологов охранительного курса была выгодна главе государства, представляла его в выгодном свете. Ведь он должен был выглядеть - в медиа-пространстве – хранителем некоего нравственного порядка, а его противники – почти разрушителями. И неважно, что этот нравственный порядок, складывавшийся в последние десятилетия в силу совсем других факторов – в основном, экономического, информационного и ряда других – фактически никак не был затронут ни названными законами, ни полемикой вокруг них. Важно было то, что достигнутый медиа-эффект должен был добавить политических очков Президенту. Таким образом, законодательство «в защиту нравственных ценностей» как пропагандистская акция, призвано было сместить общественное внимание в некую удобную власти нишу. Кроме того расчет был на укрепление привычной электоральной базы (граждан, голосующих за status quo), а также некоторое её расширение.

Как бы между делом оказался принят новый закон о Счетной палате. Его доработка и принятие прошли почти не замеченными: слишком много внимания в эти месяцы занимали усилия правящей группы по борьбе с оппонентами. В данном контексте новый закон об органе парламентского контроля подразумевал некую смежную с главной, но весьма важную цель - сведение к минимуму возможностей даже вполне управляемого Парламента в сфере контроля над государственными расходами. Для этого были еще более обужены формальные полномочий палаты и еще раз изменен порядок назначения аудиторов.

Этот «новый порядок» мог быть уже лишь предметом политической сатиры. Согласно ему, депутаты Государственной Думы и Совета Федерации сначала представляют кандидатов в аудиторы Президенту, который может согласиться (и тогда депутаты получают право за кандидатуру в аудиторы голосовать), а может и не согласиться. В последнем случае Президент представляет кандидатуру на должность аудитора сам. И это при том, что Конституция таких полномочий главе государства вовсе не дает! Приведем тут комментарий бывшего заместителя председателя Счетной палаты Юрия Болдырева: «С щедрого президентского плеча теперь парламентские фракции получили право вносить кандидатуры на должности председателя и аудиторов Палаты. Не прямо вносить – это было бы слишком либерально: а ну как какая-то безответственная фракция внесет не ту кандидатуру? Нет – через фильтр Совета Думы. Фракций в Думе сейчас, как известно, четыре, но Совет Думы вносит далее лишь три кандидатуры, как можно догадаться, наиболее приемлемые для думского большинства – то есть это «расширение прав фракций» уже смешно (если бы не было так грустно). Главное же дальше: кому Совет Думы это все вносит? Ясное дело – Президенту, который из этих кандидатур выбирает ту, что ему более мила. А если ни одна не мила? Не беда! Тогда Президент вносит в Думу … любую другую кандидатуру. Остается лишь вновь вопрос для самопроверки: и зачем тогда весь этот цирк? Притом, что по Конституции-то Президент здесь вообще ни при чем. По Конституции формирование Счетной палаты – суверенное право Думы и Совета Федерации, без какого-либо даже намека на участие Президента.» [[28]](#footnote-28)

Нашла свое отражение и тенденция к превращению местного самоуправления в один из уровней государственной бюрократии. В начале 2014 г. были приняты поправки к закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», которые, в частности, дали возможность региональной власти формировать представительные органы муниципальных образований путем делегирования (от нижестоящих представительных органов). Формально закон позволил региональной бюрократии определять способы избрания глав муниципальных образований - напрямую населением или из состава представительного органа власти. Но в реальности, это означало поддержку тенденции к отмене прямых выборов глав городов. В течении нескольких лет края и области один за другим заявляли об отмене прямых выборов мэров своих столиц. Только в течении 2013 – 2014 гг., в частности, избавились от института всенародно избранного мэраУлан-удэ, Элиста, Йошкар-Ола, Владикавказ, Брянск, Курган, Мурманск, Пенза, Тула, Челябинск, Салехард[[29]](#footnote-29).

Реакционный вектор законодательства этих лет становится особенно заметен, если сопоставить его с основными изменениями уголовного и гражданского законодательства 2010-2011 гг., то есть с новеллами, ассоциируемыми с предыдущим президентством. Дмитрий Медведев, как бы ни оценивать самостоятельность его правления, посчитал важным внести ряд крупных поправок в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы о которых речь шла выше. Однако, разница в векторах, в направлении государственной мысли – весьма характерна.

Отдельного внимания заслуживала ситуация в медиа-пространстве. Наращивание пропагандистских усилий государства вызвало определённое обострение борьбы на этом поле. Очевидный перевес сил тут был на стороне правящей группы: государственные телеканалы, входящие в первый мультиплекс охватывали большую часть теле-аудитории. Но аналогии с серединой 1970-х годов были бы уже не оправданы.

Ситуация была все же качественно иной. В российском медиа-поле с середины 2000-х годов действовали уже десятки частных телеканалов. Правда, почти все они входили в платные пакеты различных операторов, т.е. могли предоставить лишь платный доступ. И уж совсем немногие из них могли позволить себе включать в контент политическую аналитику (например, «Совершенно секретно», «Дождь», «РБК»). Тем не менее, у них сформировалась небольшая, но достаточно устойчивая аудитория.

На рынке печатных изданий ситуация отчасти была схожей. Наиболее высокотиражные издания («Комсомольская правда», «Известия», «Аргументы и факты» и др.) сохраняли полную лояльность правящей группе. В регионах наиболее крупные печатные издания контролировались региональными администрациями. В то же время, с конца 90-х годов в Москве и некоторых регионах распространялись газеты, сохранившие относительную независимость от власти («Московский комсомолец», «Ведомости», «Коммерсант», «Независимая газета»).

«Охранительный» (или реакционный) курс, взятый с середины 2012 года, постепенно стал вносить свои коррективы в ситуацию на этих участках медиа-рынка. В законодательство в течение 2012-2013 гг. были внесены точечные изменения, позволявшие при необходимости оказывать нажим на любое СМИ. Были, в частности, предусмотрены новые основания для приостановления и прекращения деятельности СМИ, либо для наложения на них огромных штрафов. Например, санкции могли последовать за публикацию, содержащую нецензурную брань (степень нецензурности слов должна была устанавливать экспертиза), либо то, что Роскомнадзор счёл бы рекламой табака, табачной продукции либо наркотических веществ.

В самом конце 2012 года по инициативе телеоператора «Ростелеком» была прекращена трансляция программ телеканала «Совершенно секретно»: формально по ряду финансовых проблем, фактически – из-за допуска в эфир «нежелательных персон» и их высказываний. В конце октября 2013 года суд, удовлетворяя иск Роскомнадзора к информагентству «Росбалт», внёс решение о прекращении деятельности последнего. Основанием послужило размещение материалов, содержащих ненормативную лексику на сайте информагентства. Ранее на «Росбалт» жаловались некоторые влиятельные депутаты от «Единой России» (О.Баталина, Е.Мизулина и др.), которые сочли, что на сайте информагентства были размещены оскорбления в их адрес. (Отметим, что на заключительном этапе Верховный суд РФ все же признал решение о прекращении деятельности «Росбалта» незаконной).

В начале 2014 года атаке подвергся еще один из частных независимых телеканалов «Дождь», созданный в 2010 году не без содействия тогдашнего Президента Д.Медведева. Поначалу остававшийся на периферии внимания правящей группы, телеканал в итоге вызвал раздражение. В его эфире достаточно часто появлялись оппоненты власти. И общий тон политического контента не соответствовал пропагандистскому стилю государственных каналов. При этом телеканал непредсказуемо быстро набрал популярность. Для устранения «Дождя» (обвинённого в непатриотичном опросе) с медиа-поля власть даже не стала использовать правовые механизмы закона о СМИ. Тактика свелась к давлению на операторов кабельных сетей: они, один за другим, прекратили трансляции программ телеканала в своих сетях.

Разумеется, особой приметой времени был свободный обмен информацией во Всемирной сети. Но в эти же годы нормой, фактически, стало прямое негласное давление органов власти на крупнейших провайдеров. В конце 2013 года был принят закон о внесудебном ограничении доступа к сайтам, любым интернет-ресурсам, разместившим «призывы к несогласованным публичным акциям» либо к «экстремистским действиям». Исходя из логики закона, эти ресурсы должны были бы быть заблокированы (по требованию заместителя Генерального прокурора) в случаях угрозы массовых протестных выступлений. Подобными методами пытались в 2011 году действовать, как известно, власти Туниса и Египта. (Но тогда блокировка социальных сетей типа «Facebook» дала прямо противоположный эффект.) Однако, как выяснилось, в данном случае действовала другая стратегия. Через некоторое время без каких бы то ни было массовых протестных выступлений были заблокированы десятки интернет-ресурсов, в том числе достаточно популярные ресурсы «Грани.ру», «Каспаров.ру», страница Алексея Навального в «Живом журнале», и другие сайты, не содержащих, собственно, никаких призывов. Представитель Генпрокуратуры в суде сообщил, что сайты заблокированы по совокупности материалов, и что нельзя оценивать противоправность каждого из них по отдельности: "Сайты имеют единую тематическую направленность. Одной из основных целей их функционирования явилась организация тенденциозного освещения мероприятий, проводимых с нарушением установленного порядка"[[30]](#footnote-30).

На самом деле, подразумевалось, что авторы публикаций на названных сайтах достаточно жестко критиковали власть, конкретные направления ее внутренней и внешней политики. Именно такая критика, фактически, приравнивалась прокуратурой к экстремизму. Это противоречило нормам Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», содержащим признаки такой деятельности, среди которых, разумеется, отсутствовало «размещение тенденциозной информации». Но суд, разбиравший жалобу сторонников названных ресурсов, согласился с прокуратурой.

Наконец, характеризуя политический режим, необходимо затронуть тему об использовании уголовной репрессии против политических оппонентов. Реакционный или охранительный курс, о котором мы говорили, оказался в этой сфере совместим с различными тактиками. В стратегию борьбы с оппозицией в течение 2012-2014 гг. могли вноситься коррективы.

В отношении значительной части активных участников так называемых «Маршей несогласных», проходивших в 2007 – 2010 гг., возбуждались административные дела, которые завершались вынесением решений о штрафах либо административных арестах (такой арест отбыл даже экс-чемпион мира по шахматам Гарри Каспаров). К уголовным наказаниям в виде лишения свободы на сроки до 5 лет в эти годы были приговорены несколько десятков членов лево-радикальной Национал-большевистской партии (НБП). Сами по себе деяния молодых левых радикалов чаще всего более походили на художественные протестные акции и также могли бы быть квалифицированы как административные правонарушения. НБП была в итоге запрещена.

 После событий 6 мая 2012 года всего были арестованы 29 участников столкновений с полицией. Были возбуждены уголовные дела против тех, кого Генеральная прокуратура охарактеризовала как участников и организаторов массовых беспорядков. Среди них был и один из лидеров российских левых Сергей Удальцов. В итоге 11 из участников событий были амнистированы в конце 2013 – начале 2014 года, остальные были приговорены к различным срокам лишения свободы. Удальцов вместе со своим соратником Л.Развозжаевым были приговорены к четырем с половиной годам колонии общего режима за «организацию массовых беспорядков». Против другого лидера – Алексея Навального было возбуждено дело по хозяйственным статьям УК (ст. 159 – мошенничество и ст. 160 – растрата). И хотя, приговор, вынесенный ему, оказался условным, вскоре против А.Навального возбудили ещё несколько уголовных дел – снова по ст.159.

С юридической точки зрения здесь все же следует отметить, что эти обвинения в мошенничестве строились по единой схеме – с учетом характера коммерческой деятельности Навального и оказанных им (его компанией) услуг. Контрагент компании Навального, либо компании которую он консультировал, указывал в заявлении в Следственный комитет, что указанные услуги или посредничество (качество которых не оспаривалось) предоставлялись по ценам, превышающим средние по рынку. Подразумевалось, что без такого посредничества указанный контрагент нашел бы себе на рынке более выгодные условия. То, что он таких условий, фактически, не нашел, и что цены предлагавшиеся компанией Навального были средними по рынку, судами в расчет не принималось.

Следует выделить также такой факт, как арест создателя партии «Альянс зеленых-Народная партия» и крупного предпринимателя Глеба Фетисова, против которого также было возбуждено уголовное дело по ст. 159. Он оставался одним из очень немногих представителей крупного бизнеса, которые готовы были, несмотря на риск, финансировать оппозиционную политическую деятельность.

Говоря о том, что статья 159 из-за некоторых особенностей ее состава оказалась необычайно удобной для устранения со сцены политических оппонентов, можно вспомнить, что в 1970-е годы в ходе борьбы тогдашних властей с диссидентами, примерно такую же роль играла статья о хулиганстве: в тех случаях, когда власти по тем или иным причинам не хотели инкриминировать своим оппонентам «антисоветскую деятельность».

Таким образом, объектами давления и преследований становились именно те политики и активисты, которые стали набирать популярность вопреки всем усилиям государственных СМИ и вне формально-представительных структур.

 Тут еще раз можно вспомнить об исторических аналогиях и «3-июньской монархии». Действительно, масштабы репрессивной политики, проводившейся столетие назад и сейчас, пока несопоставимы.

 Напомним, что военно-окружные суды (пришедшие на смену военно-полевым судам) с 1907 по 1909 годы вынесли 4232 смертных приговора, из которых были приведены в исполнение 1824. После 1909 года число казнённых по приговорам военно-окружных сократилось в 1910 году до 129, в 1911 году до 58 человек. Тут нужно помнить, что правительство в основном было вынуждено бороться с крестьянскими бунтами, часто носившими кровавый характер, а также террором радикальных революционных групп. Кроме чрезвычайных мер использовался и репрессивный аппарат гражданского судопроизводства. В 1906 - 1912 гг. по делам о государственных преступлениях в гражданских судах прошло 35 тыс. человек, из них 10 тысяч были оправданы. [[31]](#footnote-31)

Да, в 2012-2014 гг. цифры были на несколько порядков меньше. Однако при этом сохранялись главные условия для сколь угодно масштабного расширения репрессий: полная зависимость судов от органов исполнительной, то есть реальной власти и сосредоточение всей власти на федеральном уровне в одних руках. Это означало сохранение поля произвола, в котором приговоры в основном зависят от вкусов и умонастроений лица, обладающего реальной властью.

Прямодушный Александр Проханов, ставший к 2012 году едва ли не официальным идеологом данного курса, так характеризовал его суть: «… Был создан и утверждён в Думе ряд законов, укрощающих безумство толпы. Одни оппозиционные лидеры, подогревавшие буйство улиц, оказались под следствием и попали в тюрьму. Другим надели на ногу браслет и заперли дома. Третьих перессорили, показали народу их неблаговидные стороны. И пассионарные главари вдруг исчезли и смолкли. И за ними смолкла оказавшаяся без вожаков толпа. Была проведена политическая реформа, когда в одночасье вдруг родились сотни партий. И огненный клубок оппозиции рассёкся и рассосался на множество руссе и капилляров, побледнел, остыл, утратил свою разрушительную концентрацию. Государственная дума приняла несколько законов против педофилов, гомосексуалистов, торговцев детьми. Под этими законами подписалось большинство населения России. В т.ч. та его часть, что ещё недавно на Болотной бунтовала против Кремля… Либеральная оппозиция, пропущенная сквозь политические фильтры, измельчённая и лишённая соков, превращённая в фарш, была вновь включена в политический процесс. Её допустили на выборы, дали на откуп несколько городов. И эта оппозиция, бившая на Болотной в литавры и барабаны, громившая стенобитными машинами стены Кремля, теперь послушно отозвалась на кремлёвскую дудочку, на цыпочках побежала навстречу этим ласковым нежным звукам».[[32]](#footnote-32)

Метафоричность данного текста (являющегося, вообще-то фрагментом гимна заместителю главы президентской администрации), возможно, не слишком соответствовала серьёзному аналитическому жанру. Но в нём, как представляется, было достаточно точно выражено видение ситуации и логика, характерные для правящей в России группы. Государственные институты в рамках этой логики использовались, главным образом, в групповых, корпоративных интересах. С помощью законодательства – конституционного и уголовного – решались оперативные задачи, связанные с ослаблением и нейтрализацией политических оппонентов.

**О смыслах правки Конституции**

Выше мы специально рассматривали вопрос о причинах слабости и полной уязвимости судебной власти в целом, и руководства высших судов в частности. Именно такое состояние судебного сообщества предопределило его крайне слабую реакцию на осуществленную в 2013 г. реформу, а точнее реорганизацию высших судов. Как известно, в соответствии с данной реформой и соответствующими конституционными поправками, Высший Арбитражный Суд был упразднен, а Верховный Суд стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам. При этом необходимость объединения обосновывалась главой государства важностью единообразия судебной практики, а также «обеспечением равенства всех перед законом».

Вряд ли эти предельно общие формулы могли реально объяснить причины слияния высших судов и внесения поправок в Конституцию. Уже не ссылаясь прямо на Президента, его сторонники говорили о практике отказов в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, а также о разнице в правилах организации судопроизводства в двух судебных системах. Но все подобные доводы вряд ли можно было воспринимать всерьез, поскольку в качестве средства решения проблемы предлагалась именно правка Конституции! Ведь, скажем, практику отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела было даже трудно однозначно признать проблемой.

 В итоге, большинство экспертов пыталось найти ответы на вопрос о причинах данной меры в неюридической плоскости. Судьи высших судов в основном предпочитали отмалчиваться. Можно было предположить, что объединенный высший суд, в принципе, делает судебную систему более управляемой. Но при этом нельзя было сказать, что Высший Арбитражный Суд когда-либо принимал решения, вызывавшие недовольство главы государства либо правительства.

Поскольку речь шла все же не об объединение двух судебных систем (арбитражных судов и судов общей юрисдикции), а о слиянии их высших звеньев, вся «реформа» представлялась просто бюрократической процедурой. Однако следует помнить, что она повлекла за собой отставки и новый отбор судей высших судов – вопреки принципу их несменяемости. В соответствии с пунктом 5 ст.2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" в целях формирования первоначального состава Верховного Суда была создана Специальная квалификационная коллегия по отбору кандидатов. Работа данной Коллегии вызвала много вопросов. По сути дела, судьям высших судов очередной раз была продемонстрирована их абсолютная зависимость от иных ведомств и несамостоятельность судебной власти. На наш взгляд, вся эта процедура была унизительна для судей и связана с нарушением принципа несменяемости судей, предусмотренной ст. 121 Конституции.

Как известно, набор конституционных поправок, устранивших Высший Арбитражный Суд из судебной системы и из Конституции был – уже практически без особых дискуссий – дополнен еще одной президентской инициативой (тут была бы вполне применима старая русская идиома –«под сурдинку»). Речь шла о поправках, предоставлявших главе государства дополнительные полномочия по назначению региональных (и некоторых других) прокуроров, а также по представлению Совету Федерации кандидатур на должности заместителей Генерального прокурора. Смысл этих новаций также оставался не вполне проясненным, хотя было ясно, что в целом они ослабляли позиции Генерального прокурора, лишая его права назначать целые категории прокуроров и средств воздействия на региональные прокуратуры. С другой стороны эти поправки, безусловно, должны были усилить персональную лояльность прокуроров главе государства, который теперь получал возможность назначать их непосредственно. Вероятно, это заключало определенный политический смысл.

Нельзя, впрочем, сказать, что данная мера вызвала жгучий интерес. Общество в целом и профессиональные сообщества, в частности, похоже, были уже приучены к тому, что от них ничего не может зависеть.

Все указанные поправки после получения их из президентской Администрации были рассмотрены и приняты палатами Федерального Собрания довольно оперативно. Думается, эта оперативность еще войдет в историю. В частности, Государственная Дума одобрила данные поправки 22 ноября 2013 г., Совет Федерации вынес то же решение спустя пять дней, а еще до наступления нового 2014 года за поправки проголосовало уже надлежащее число законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

В данном случае важнее оценить не значение данных скороспелых новаций, но контекст этого события. Суть, на наш взгляд, состояла в том, что, как и в 2008 г., сферой, где оказалось возможным удовлетворять узкогрупповые или корпоративные политические интересы (или даже прихоти) снова стала сфера конституционных поправок, конституционного правотворчества. То есть сфера, которая, в принципе, должна оставаться образцом стабильности. Ведь внесение каких бы то ни было изменений в Конституцию должно быть в определенной мере предметом национального согласия, результатом реальных межпартийных соглашений. Правка Конституции – самое последнее и самое сильное средство для решения неких общепризнанных и назревших проблем. Какие крупные и назревшие задачи решались с помощью указанных конституционных поправок в 2013 г.? Ответы на этот вопрос, звучавшие от главы государства, носили предельно общий характер. Его администрация не спешила эти ответы уточнять.

Такое отношение к Конституции, вероятно, должно было огорчить тех ее сторонников, которые долгое время пытались примирить эту свою приверженность с приверженностью президенту Путину. Один из авторов Конституции, Сергей Шахрай в 2013 году писал: «Характерно также, что Конституция 1993 г. стала первым в истории нашей страны конституционным актом, который вопреки многочисленным инициативам не был изменен («переписан под себя») с приходом на президентский пост в 2000 г. нового лидера. Как подчеркивал Президент Российской Федерации В.В.Путин на встрече с судьями Конституционного Суда Российской Федерации 12 декабря 2012 г.: «Основной закон…это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относится к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»[[33]](#footnote-33).

Вообще-то, уже в 2008 году Конституцию уже переписали «под себя» в первый раз – увеличив сроки президентских полномочий. Но, если исходить, из приведенной цитаты из выступления Путина, тут ничего неожиданного не было: просто подход к конституционному тексту как к «живому инструменту» возобладал.

Примеров, когда в условиях демократических государств конституции правились бы в угоду одной партии или группы, получившей в парламенте временный перевес и квалифицированное большинство – крайне мало. Можно, пожалуй, вспомнить правку Конституции Венгрии в 2012-2013 гг. при премьере Викторе Орбане.

В любом случае всякая произвольность, вкусовщина, узкопартийная корысть проявленные при сочинении конституционных поправок, неизбежно принижает роль и значение Конституции. Она в таком случае перестает восприниматься частью населения страны как незыблемая и более или менее справедливая основа всей политической жизни.

Правда, Конституция Российской Федерации 1993 г. изначально обладала небезупречной репутацией в глазах немалого числа россиян. Но с течением времени претензии к тексту, рожденному в памятном году, и к обстоятельствам его рождения постепенно отошли на второй или третий план. С данной Конституцией как-то свыклись, и ее незыблемость (приверженность которой демонстрировал когда-то второй Президент страны), играла тут не последнюю роль. Все же Конституция содержала определенные ограничения, которые иногда работали. Она, таким образом, символизировала определенную, хоть и не ярко выраженную конституционность – то есть ограниченность, «обуженность» власти писанным правом. Ведь, в конце-концов, и Президент Ельцин в 1998 г. согласился однажды учесть отказ Государственной Думы дать согласие на его кандидата в премьеры. И Президент Путин в 2008 г. подчинился статье 81, запрещавшей ему тогда выдвигать свою кандидатуру на президентскую должность.

Наращение срока президентских полномочий (в конце 2008 г.) и самих этих полномочий (в конце 2013 г.), произведенное с помощью механизма, более всего напоминавшего действие большой корпорации, стали, на наш взгляд, мерами, ослабившими и конституционность, и авторитет Конституции.

Единственной политической силой, пытавшейся оспорить данные поправки в Конституцию и, в частности, слияние высших судов и процедуру нового отбора судей оказалась группа депутатов Государственной Думы от Коммунистической партии. Эта группа направила запрос в Конституционный Суд, указывая на неконституционность процедуры принятия поправок, а также на нарушение [принципа сбалансированности](http://www.vedomosti.ru/glossary/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%20%D1%81%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8) полномочий органов государственной власти. Кроме того, по мнению заявителей,  прохождение действующими судьями специальной процедуры переназначения противоречило принципу их несменяемости. В июле 2014 г. Конституционный Суд отказался рассматривать данный запрос.

Можно было, впрочем, допустить, что эта правка - еще не самая большая опасность для Конституции 1993 года. Дальнейшую эволюцию политического режима можно было уже увязать и с полной заменой конституционного текста. Ведь некоторые сохранявшиеся в Конституции принципы и сдержки могли все же раздражать власть. И дело, в конце-концов, было уже не только в этом. Опыт принятия Конституций СССР 1936 и 1977 гг. показал, что режимы, менее всего озабоченные созданием правового государства, стремятся, тем не менее, закрепить свое место в истории с помощью «именных» основных законов. Среди мотивов в таких случаях главную роль играли пропагандистские и идеологические, а также амбиции вождей. Это – хорошо знакомый нам опыт. Наша страна – рекордсмен по числу декоративных основных законов, призванных оформлять чью-то личную либо олигархическую власть. Развитие именно этой традиции конституционного творчества нам долгое время не представлялось вероятным. Но и исключать ее полностью тоже было нельзя.

История, впрочем, уже давно выставила свои насмешливые оценки всем декоративным конституциям.

**Стратегия «воссоединений» как антикризисная мера?**

В самом конце февраля-начале марта 2014 года на территорию полуострова Крым, являвшегося частью государства Украина, были введены части российской армии. Они взяли под контроль ряд ключевых объектов полуострова, в том числе места расположения частей украинской армии, здания органов государственной власти, включая парламент Крыма. 1 марта Совет Федерации дал согласие на применение российских Вооруженных сил на территории Украины, проголосовав за это решение единогласно. 6 марта было объявлено о проведении регионального референдума об отделении Автономной Республики Крым от Украины и присоединении ее к России. Уже 16 марта этот референдум состоялся. Согласно официальным данным, обнародованным новыми властями Крыма, около 97 % избирателей высказались за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации. Проведение агитационной компании референдума, процедуры составления списков избирателей, выдачи бюллетеней и их подсчета вызвали у многих наблюдателей серьезные сомнения. Сомнение вызвало и реальное количество участников референдума. В то же время, мало кто ставил под сомнение тот факт, что в данный момент значительная часть (а может быть и большинство) населения полуострова позитивно воспринимает присоединения к России. Вопрос же о том, как сложилось бы голосование в отсутствие российских войск, при реальной агитационной компании, открытой аргументации в пользу каждой позиции, свободном вещании украинских каналов (которые были отключены) остался открытым.

Руководители нескольких государств (в частности, Кубы, КНДР, Никарагуа, Боливии, Венесуэлы, Афганистана) заявили, что признают итоги референдума. В то же время, подавляющее большинство государств высказались в поддержку территориальной целостности Украины. Когда данный вопрос рассматривался в Совете Безопасности ООН, тринадцать его членов поддержали проект резолюции, объявляющей референдум не имеющим законной силы, но Российская Федерация наложила на неё вето. Китай в ходе голосования воздержался. Руководство России указывало в этой связи на неотъемлемое право народов на самоопределение. Большинство же государств высказалось в том духе, что право на самоопределение может быть признано только в случае, когда проведение референдума соответствует национальному законодательству и отсутствует внешнее вмешательство. С 1945 года ни одно государство в Европе не отбирало чужой территории в целях наращения своей.

Почеркнем тут, что в наши задачи вовсе не входит разбор международно-правовых аспектов данного конфликта. Крымский кризис интересует нас исключительно с одной точки зрения: как один из многих факторов трансформации политического режима. И нужно признать, что данный фактор оказался достаточно значимым. На наш взгляд, принятие решения о введении вооруженных сил на территорию иностранного государства и отделении части ее территории, связанное с непредсказуемыми (и очевидно, тяжелыми) последствиями во внешнеполитической, экономической, внешнеэкономической и иных сферах, стало возможным, частности, в силу одной главной причины. Отсутствия реального парламентского и иного контроля за действиями исполнительной власти, главы государства. Бесконтрольность власти, исключение критики в ее адрес в медиа-пространстве, наконец, фактическое сосредоточение ее в одних руках создали условия для принятия любого решения, в том числе, потенциально опасного, чреватого тяжелыми кризисами.

Выше мы отмечали, что у режима, сформировавшегося в России в начале ХХI века, обнаружилось много общих черт с реакционными режимами, действовавшими в различных государствах Европы, Азии и Латинской Америки в течении последнего столетия. Но в данном контексте нам особенно интересна одна конкретная вещь. То, как некоторые из этих режимов шли на рискованные внешнеполитические операции, на авантюры в условиях экономических неурядиц, спада популярности лидеров режимов или в преддверии таких спадов. Конечно, всем был очевиден расчет: преобразовать растущий социальный протест в патриотический подъем. Но, в то же время, каждый из этих диктаторов, возможно, искренне полагал, что делает своему народу давно ожидаемый подарок. По принципу: «все, что могу!»

В 1974 году лидер «черных полковников» Димитриос Иоаннидис раздраженный студенческими выступлениями, экономическим кризисом и прочими неприятностями, решился на хорошо продуманную спецоперацию. Он поддержал захват власти на Кипре радикальной группировкой, выступавшей за «энозис» - воссоединение острова с Грецией. «Энозис» был давней идеей. Так, в свое время к Греции был присоединен Крит. Политика Иоаннидиса, оказавшего финансовую и военно-техническую помощь соотечественникам на Кипре, вызвала у народа Греции взрыв энтузиазма. Чисто формально греческая армия на Кипр не вторгалась (турецкая сторона, правда, придерживалась несколько иной точки зрения). «Энозис» должна была осуществлять армия Кипра – фактически, греческие отряды самообороны. Все же греки на острове составляли подавляющее большинство – около 85% против 15% у турок. У операции были неплохие шансы. Но этот план категорически не понравился Турции, считавшей себя вправе защищать турецкую общину острова. Турки высадили на северном побережье острова десант и после упорных боев оккупировали всю северную часть Кипра. План воссоединения провалился, и это привело к свержению Иоаннидиса и его группы.

Более удачно складывалась поначалу подобная операция, затеянная президентом Индонезии. В конце 1975 года Сухарто, испытывавший некоторые экономические трудности, захватил Восточный Тимор – португальское владение, половинку райского тропического острова с населением под миллион человек. Португалия, только что пережившая так называемую «революцию гвоздик», была не в состоянии (да не особенно-то и хотела) удерживать или защищать колонию. Сухарто выступал, конечно, не как агрессор, а от имени большинства населения Восточного Тимора. Точнее, тех местных группировок, которые ему удалось взять под контроль. Но против того «меньшинства», которое готово было сопротивляться, он действовал по нынешним меркам крайне жестоко. С военной точки зрения операция удалась. С точки зрения дипломатической вышло несколько сложнее: аннексию Восточного Тимора никто не признал, хотя, скажем, США и Австралия отозвались о действиях Сухарто вполне равнодушно-позитивно. С их точки зрения он действовал против левых повстанцев (тогда ведь шла холодная война). Еще Сухарто говорил о своей антиколониальной миссии, об объединении Индонезии в масштабах архипелага. И остров де-факто остался за диктатором.

В 1982 году глава аргентинской хунты Леопольдо Галтиери, обеспокоенный быстрой девальвацией национальной валюты и ростом в обществе демократических настроений, решил, что нашел хорошее решение проблемы. Он отдал приказ об оккупации спорных Мальвинских (Фолклендских) островов, которые считала своим владением и Великобритания. Аргентинцы высадили на островах десант, и президент Галтиери, разумеется, несколько недель был национальным героем. Вернуть Мальвины было, по его словам, мечтой нескольких поколений аргентинцев. За короткой англо-аргентинской войной на море, помнится, следил, затаив дыхание, весь мир. Для Аргентины эта авантюра, как известно, закончилась плохо. Для Галтиери тоже. Но мы не будем вдаваться в эти детали.

Нам тут важнее отметить нечто общее для всех трех «воссоединений». Во всех случаях военные операции осуществлялись, несмотря на тяжелую экономическую ситуацию, и вполне очевидно выполняли некую компенсаторную роль. Во всех случаях территориальные приобретения должны были сплотить нацию и укрепить режим личной власти.

Для греческого и аргентинского диктаторов все закончилось столь печально, поскольку они явно не рассчитали своих сил и сил возможного противника. Но у индонезийского президента, напротив, все поначалу сложилось удачно. Восточный Тимор был объявлен новой, 27-й провинцией Индонезии. Однако с течением времени отношение к оккупации острова стало меняться – и внутри страны и за рубежом. Прежде всего, аннексию так и не признало ни одно государство. Потом выяснилось, что индонезийские власти притесняют часть коренного населения острова, которое постепенно развернуло против оккупантов партизанскую войну. За 30 лет ее жертвами стали тысячи человек. Другая часть населения, которая изначально, может быть, сочувствовала Сухарто, тоже оказалась разочарована: вместо обещанного процветания новая власть принесла скорее прозябание. Поскольку вся экономика Индонезии в тот период развивалась весьма неустойчиво, для Восточного Тимора это была, тем более, не лучшая пора. При этом, казне государства остров обходился недешево. После свержения Сухарто в 1998 году Восточный Тимор все настойчивее стал требовать независимости. И добился ее в 2002 году.

Хотелось бы, впрочем, подчеркнуть, что дело не только и не столько в исторических аналогиях. В конце-концов, каждая из них явно страдает неполнотой. Российская власть в 2014 году, очевидно, не имела перед собой таких серьезных противников в борьбе за спорную территорию, каких имели Греция в 1974 году и Аргентина в 1982 году. И в отличие от индонезийской армии, обрушившейся на Восточный Тимор, российские военные заняли намеченную территорию, никого не убив. (Неясно, чьей жертвой стал единственный погибший украинский военнослужащий). Кроме того, ситуация в российской экономики могла быть охарактеризована как стагнация, но вовсе не была кризисной.

Суть, нужно подчеркнуть, в другом. Она в том, что, на наш взгляд, российская власть во втором десятилетии XXI века полностью восприняла парадигму диктаторов середины и второй половины ХХ века: демонстративное игнорирование международного права и рискованное наращение территории вместо экономического и технологического развития. Слово «вместо» тут, думаю, к сожалению, уместно. Ведь и до присоединения Крыма ситуацию в российской экономике можно было охарактеризовать как стагнацию. Ведь и без того в последние годы производственный сектор у нас не был особенно привлекателен для инвесторов и – что особенно важно – для научно-технических кадров. У многих инвесторов сложилось стойкое мнение о чересчур широких возможностях российских силовых структур. О доминировании силовых методов и о ситуации близкой к произволу. К сожалению, крымская операция лишь подтвердила данный приоритет государства.

Следует в этой связи помнить, что мы живем в эпоху, одной из важнейших черт которой стало упразднение государственных границ. И, соответственно, лишение смысла любых территориальных претензий. В этом состоял один из уроков последней мировой войны. И спор за Эльзас-Лотарингию, судя по всему, закончен. И спор за Триест тоже. И, между прочим, наши граждане могли ездить в Крым вполне свободно, без виз и использовать то обстоятельство, что украинские цены были ниже российских. Это были реалии ХХI века. Российская власть, похоже, очень хотела вернуть своих соотечественников в век ХХ-й.

Да, нам представляется, что крымская операция нанесла серьезнейший удар по международному авторитету страны и создала условия для развития тяжелого политического и экономического кризисов. То, что говорилось выше о некоторых внешнеполитических действиях авторитарных режимов, показывает, в каком ряду оказалась Российская Федерация.

**Глава четвертая. Промежуточные итоги**

**Об исторической преемственности основного конфликта**

Попробуем взглянуть на нашу тему в более широком историческом контексте. Думается, первое десятилетие XXI века требует ещё раз осмыслить политический опыт первого десятилетия века XX. В чём суть аналогии?

В главном политическом конфликте современной России стали всё явственней проступать сходства с основным политическим конфликтом эпохи первых Государственных дум. Знакомые контуры проступают, словно узоры старых обоев на подвергаемой ремонту стене.

С одной стороны – власть, вполне персонифицированная, фактически наделившая себя самодержавными полномочиями и стремящаяся обеспечить себе поддержку Церкви и консервативной части общества. Говоря о последней, нередко используют термин «консервативное большинство»; однако в условиях активного применения фальсификаций в ходе выборов вопрос о «большинстве» и «меньшинстве», увы, должен быть оставлен за рамками научной дискуссии.

С другой стороны – разнородное протестное движение, в котором до поры до времени уживаются и либеральные сторонники европейского пути, и приверженцы различных социалистических доктрин. Пережив первый натиск протестного движения, власть встаёт на путь реакции, или, точнее, активной консервации сложившегося status quo. Одна из целей законодательства периода реакции – ослабление протестного движения. Власть также стремится удержать контроль над крупнейшими СМИ. Но небольшая часть изданий сохраняет независимость и готова её отстаивать.

Таковы очевидные исторические параллели. Над ними следует поразмыслить. При этом мы, конечно, видим и фундаментальные отличия между двумя эпохами, заключающиеся как в причинах основных конфликтов, так и в методах контроля государства над гражданским обществом. Главный экономический конфликт столетней давности был все же связан с распределением земельных ресурсов, с недовольством широкого слоя крестьян несправедливым, по их мнению, соотношением помещичьих и крестьянских земельных владений. Конфликт из-за недостатка демократических свобод и недостатков формы правления – тот самый, что перешел нам по наследству – волновал, нужно признать, относительно небольшую часть российского общества, правда, наиболее образованную и активную.

Сегодня этот конфликт выдвинулся на первый план, хотя, безусловно, ему коррелирует другая крупная проблема – проблема безысходной бедности широкого сегмента городского и сельского населения современной России. Для серьезного роста благосостояния этих людей так и не было найдено адекватных экономических инструментов. Этим людям в основном нужна уже была не земля, но достойно оплачиваемая работа. Но эта боль обширной российской провинции в основном осталась неутоленной.

Говоря же о характерных именно для начала ХХI века инструментах контроля современного российского государства над гражданским обществом, необходимо специально выделить государственные (либо выполняющие заказ государства) средства массовой информации. Речь, идет, прежде всего, о государственных телеканалах. Благодаря информационной революции государственная власть получила возможности воздействия на несравненно более широкую аудиторию, нежели столетие назад.

Тут же следует сказать и о другом: для режима, сформировавшегося в России столетие спустя после крушения монархии, оказалась характерна весьма специфическая идеология – не закрепленная официально, но, безусловно, доминирующая в информационной среде, создаваемой государством. Ее сутью стало постепенное, но все более демонстративное дистанцирование от сообщества наиболее развитых и демократических государств, их более или менее общих идейных установок. Обозначенный (с помощью упрощающего журнализма) как «антизападнический» этот идеологический уклон, конечно, не был свойственен политической элите Империи, сознававшей себя интегративной частью – хотя и весьма своеобычной – европейского политического мира. Для посттоталитарной России этот уклон, этот выбор был, безусловно, связан с семью десятилетиями борьбы с капитализмом. Но в нынешнем виде данная идеология тоже, в конечном счете, стала результатом определенной эволюции политического режима, правящей группы. Об этом речь пойдет ниже.

И все же мы сделаем тут акцент на преемственности основного конфликта и ряда связанных с ним крупных проблем. Потому что никакие электрификации и информатизации не смогли изменить сущности некоторых тягостных традиций государственной жизни в России.

Среди них русскими юристами начала ХХ века специально выделялись: во-первых, слабость и зависимость судебной системы, во-вторых, постоянное бюрократическое давление на бизнес, делающее его совершенно уязвимым, и, в-третьих, общая бюрократизация управления, легализующая, в сущности, полный произвол лиц, обладающих малейшей административной властью. Вот что, в частности, говорил Б.А. Кистяковский о состоянии судов и судей: «Судья не есть у нас почётное звание, свидетельствующее о беспристрастии, бескорыстии, высоком служении только интересам права, как это бывает у других народов. У нас не существует нелицеприятного уголовного суда; даже более, наш уголовный суд превратился в какое-то орудие мести. Тут, конечно, политические причины играют наиболее решающую роль... Атмосфера нашего суда и наше общественное правосознание не только не оказывают поддержки в борьбе за право, но часто даже влияют в противоположном направлении».[[34]](#footnote-34)

У Б.Н. Чичерина мы находим следующую характеристику отношений государства с бизнесом на рубеже ХIХ–ХХ веков: «Купечество, вследствие покровительственной системы, находилось всецело в руках правительства, которое могло одним почерком пера осыпать его незаслуженными благами или подорвать самые существенные его интересы...» И он же давал оценку всей бюрократической системе управления: «Для всякого мыслящего наблюдателя современной русской жизни, очевидно, что главное зло, нас разъедающее, заключается в том безграничном произволе, который царствует всюду, и в той сети лжи, которою сверху донизу опутано русское общество. Корень того и другого лежит в бюрократическом управлении, которое, не встречая сдержки, подавляет все независимые силы и,. более и более захватывая власть в свои руки, растлевает русскую жизнь».[[35]](#footnote-35)

Рассмотрение названных исторических параллелей приводит нас к вопросу о роли Конституции 1993 г. – о ее роли в процессе 20-летней эволюции политического режима в Российской Федерации, оказавшегося в итоге в опасной зависимости от различных образцов самодержавной власти. Тут тоже есть основания говорить об определенной преемственности. Безусловно, эта Конституция рассматривалась ее создателями как вполне современный документ, содержащий важнейшие гарантии для сохранения правового характера государства, для защиты фундаментальных прав человека. В чем-то отцы-создатели документа были правы, в чем-то, возможно, искренне заблуждались. Но институт президента оказался отделен от механизма разделения властей, или даже, точнее, вознесен над ним. Ряд неудачных конституционных конструкций, связанных, прежде всего, с полномочиями главы государства, с порядком назначения и отставки правительства, формированием «верхней» палаты парламента, оказался чреват перерождением в авторитарный режим или режим личной власти. Для его реального формирования, впрочем, требовались определенные дополнительные условия. В частности, стойкое желание первых российских президентов (и прежде всего, лица, ставшего вторым Президентом России) наращивать свои полномочия сверх отпущенного Конституцией минимума. А также готовность значительной части политической элиты мириться с «тихим» исчезновением всех механизмов контроля за поведением узкой правящей группы и, самого главы государства.

И, нужно сказать, почти все эти условия постепенно сложились в пользу авторитарной интерпретации конституционных норм. На базе Конституции 1993 года, как выяснилось, могут прекрасно выстраиваться довольно разные политические режимы. Суть государственно-правовой метаморфозы, произошедшей в последние годы, заключалась в том, что на ее основе сформировался режим личной власти.

Между состояниями общества и комбинациями политических сил в 1913 и в 2013 годах, безусловно, имелась громадная разница. Но она не помешала воспроизведению спустя столетие того, что выше мы назвали главным политическим конфликтом современной России. И этот конфликт – по крайней мере, отчасти оказался следствием Конституции 1993 года. В ней оказалось заключено глубинное противоречие. Вот что пишет о перекличке этих вех и эпох Ю.Пивоваров: «Конституция 1993 г. есть «римейк», в основном и целом, конституционных идей и практики дореволюционной России. В особенности это касается организации функционирования власти. Главное сходство конституций 1906 и 1993 гг. (и, в то же время, главное отличие от основных законов европейских стран) заключается в поставленной над системой разделения властей фигуре императора – президента. Но между двумя русскими конституционными текстами ХХ века существует и громадное (метафорически, можно сказать, бесконечное) различие, которое, должен признать, я совершенно не принимал во внимание. В Конституции 1906 года суверенитет принадлежит императору: Он есть источники всей и всякой власти, всех и всяких законов в стране. В Конституции 1993 года суверенитет принадлежит народу, т.е. не президент, как ранее император, а народ является источником власти и законов. Таким образом, внешне, формальная схожая конструкция власти на поверку оказывается «лишь» прикрытием совершенно отличных друг от друга сущностей… В Конституции 1993 года «запрограммирована» ситуация сегодняшнего дня».[[36]](#footnote-36)

Данный вывод приобретает особое звучание в контексте российской конституционной реформы, начатой в далеком 1990-м году. Увы, приходится признать, что данная реформа так и не привела к созданию Конституции, а конкретнее конституционного механизма сдержек и противовесов, адекватного уровню угроз основным правам человека в России. Внутри государства все эти годы сохранялась социальная группа (имеющая достаточно сложную структуру и связанная с силовыми структурами, спецслужбами, отдельными группами региональной бюрократии, зависящей от федеральной финансовой поддержки т.д.), готовая бодро подстроиться под любое авторитарное правление. Безусловно, что за эти годы расширился и слой сторонников конституционного правового государства. Но действующая Конституция, а затем и набор законов, принятых в целях укрепления режима личной власти, оставляли им совсем немного правовых инструментов для защиты.

Конституция 1993 года выглядела неплохим документом пореформенной эпохи. Но, оказалось, она была не способна защитить сам по себе курс реформ, в значительно мере постольку, поскольку отдавала всю инициативу, все важнейшие полномочия одной политической фигуре, поскольку делала зависимым от нее весь политический мир. Фигура сменилась, и курс оказался не защищен.

Сопоставляя политические режимы в России в начале XX-го и начале XXI веков, хотелось бы отметить и еще одну историческую параллель: в обоих случаях было очевидно стремление власти искусственно сузить политический мир до удобного ей формата. В условиях так называемой «3-июньской монархии» был создан достаточно искусственный легальный политический мир, который просуществовал вплоть до февраля 1917 года. Но не забудем при этом, что третья и четвёртая Государственные думы, действовавшие с 1908 по 1917 гг., несмотря на преобладание в них проправительственных фракций, вовсе не были для правительств (и Столыпина и Коковцова) удобными партнёрами. Они несколько раз отказывались поддерживать правительственные законопроекты. С этой точки зрения несамостоятельность и сервилизм Государственных Дум, действовавших в России после выборов 2007 и 2011 гг. просто беспримерна. (Если, конечно, не принимать в расчёт игрушечных верховных советов советской поры). Они были сформированы в полном соответствии с проектами президентской администрации из лиц, способных быть хорошими исполнителями.

Имитация политического процесса и представительства неизбежно ведет к перемещению реальной политической жизни, реальной борьбы за стены парламента. И, вообще, за пределы легальных институтов – как и в эпоху «3-июньской монархии». Между тем, реальная политическая жизнь и реальные противоречия, если их вытеснять за правовые рамки, могут – вопреки расчетам придворных политтехнологов - развиваться произвольно и непредсказуемо. Судьба режима, пытающегося жить фальшивой политической жизнью, всегда чревата неразрешимыми (в рамках действующего режима) конфликтами.

 **Об идеологических обоснованиях контрреформы.**

Уже со вторым президентским сроком В.Путина оказались связаны некоторые новые идеологемы, происходившие из недр Администрации Президента и намекавшие на разрыв с целями конституционной реформы. Примерно в этот период политтехнологи и специалисты по рекламе из ближайшего окружения главы государства почувствовали необходимость специального пропагандистского обоснования некоторые произошедших и запланированных изменений политического режима. Выше мы проследили стратегию контрреформы 2004 – 2008 гг.

Наибольшую известность в этот период получило словосочетание «суверенная демократия», которое и должно было обозначать это новое состояние политического режима. Суть этой разновидности «демократии», как можно было понять, состояла в том, что для ее функционирования отбирались институты и средства, отвечавшие интересам правящей группы - которые приравнивались к национальным интересам. В любом случае, это должен был быть самостоятельный выбор данной группы, а не уступка иностранным рекомендациям и образцам. Подразумевалось (или прямо говорилось), что демократия эпохи первого российского Президента строилась на уступках таким западным рекомендациям. Вообще, «суверенная демократия» противопоставлялась порядкам эпохи Ельцина. Не всегда, правда, было ясно, какие именно конкретные элементы той эпохи должны были служить объектом критики. При Ельцине, скажем, выборы в Государственную Думу все три раза заканчивались победой оппозиционных – тогда – сил: ЛДПР и КП РФ. Государство в ту пору не контролировало все крупные телеканалы…

С теоретической точки зрения, конструкция «суверенная демократия» выглядела ущербно, поскольку явно соединяла понятия из разных сфер, разных понятийных рядов. Но она, возможно, вполне годилась для того, чтобы играть пропагандистскую роль. Отрицание эпохи Ельцина было политически выгодно, а точный смысл названного словосочетания не был всегда ясен и его приверженцам. Они могли его широко интерпретировать. Скажем, бывший главный редактор «Независимой газеты» Виталий Третьяков в 2005 году видел и толковал «философию Путина» по своему (вероятно, в некоторой степени, выдавая желаемое за действительное):

«…Свою политическую философию Владимир Путин сформулировал на шестом году президентства. Произошло ли это случайно, под влиянием ли накопленного опыта и соответствующих раздумий, или так было задумано еще при приходе к власти, не столь важно. Важно, что эта философия оглашена в 2005 году. Важно, что теперь она имеется… Генеральная метафизическая основа политической философии Путина следующая: Россия была, есть и будет крупнейшей европейской нацией. Демократическая традиция есть не нечто привнесенное в Россию откуда-либо, а естественным путем и в определенный исторический момент возникшая в ней самой ценность, равно значимая в российском общественном сознании еще двум ценностям - свободе (в том числе и независимости, суверенности русской нации и русского государства) и справедливости…»[[37]](#footnote-37).

Это текст выглядел немного забавным уже пять лет спустя. Правда, нужно признать, что Третьяков делал некоторые, не очень внятные оговорки: «…Механическое следование внешне демократическим процедурам, с одной стороны, позволит не народу, а лишь бюрократии укрепить свои позиции в государстве и обществе, а с другой стороны - опять хаотизирует недостаточно сбалансированную общественную жизнь и спровоцирует бюрократию как хранительницу государства на государственный переворот, ликвидирующий достигнутый уровень свободы»[[38]](#footnote-38).

Думается, что ключевые слова здесь (объясняющие опасность следования «внешне демократическим процедурам», демократии) – «хаотизирует недостаточно сбалансированную общественную жизнь».

В реальности, это выглядело как оправдание конкретных мер президентской Администрации. Прежде всего, речь шла об установлении контроля за политическим контентом крупнейших телеканалов – о чем говорилось выше. В результате была, фактически, свернута реальная политическая конкуренция, а Первое лицо оказалось вне контроля и критики. К этому времени, были также внесены изменения в законодательство о выборах, облегчающие применение административного ресурса и условия для деятельности «партии власти». Были отменены прямые губернаторские выборы. Собственно под «хаотизацией», вероятно, и следовало понимать реальную конкуренцию на политическом поле.

Несколько позже для каких-либо иллюзий относительно сохранения «демократических традиций», о которых упоминал Третьяков, уже почти не осталось места. Тем, кто защищал данный политический режим, логичней было сводить аргументацию к тому, что он создает благоприятные условия для развития экономики, обеспечивая общественную стабильность. В этом контексте благоприятный климат «нулевых» годов все так же противопоставлялся хаосу «девяностых». Борьбой же с злоупотреблениями власти, коррупцией, произволом, согласно этой точке зрения, Президент занимался эффективней любых оппозиций. Суть данной аргументации заключалась в том, что именно авторитарное государство (его адепты предпочитали именовать его «консолидированным») весьма удобно для экономической модернизации. «Есть /…/концепция, /…/которая считает консолидированное государство инструментом переходного периода, инструментом модернизации. Некоторые называют это авторитарной модернизацией. /…/ Президент больше любой оппозиции делает для борьбы с коррупцией, отсталостью, для развития политической системы. /…/ Систему надо адаптировать к меняющемуся, усложняющемуся обществу. Но это не значит, что мы должны от системы отказываться. Её надо сохранять. И не впускать то, что может её разрушить… Девяностые годы показали: само по себе расщепление общества не рождает позитивную энергию. Да, некоторую энергию высвобождает, но на что она расходуется, и куда это приводит?»[[39]](#footnote-39)

Возможно, ссылка на опасное «расщепление общества» подразумевала трагический опыт 1993 г. Он, действительно, показал, что российские политики пока плохо умеют договариваться друг с другом и идти на компромисс. Но данный опыт, на наш взгляд, лишь требовал развивать культуру политического диалога. Но требовал ли он создания новой монополии на власть?

Говоря о явных признаках возвращения к некоторым элементам советского опыта - в выстраивании монополии на власть, в сфере пропаганды и контроля над СМИ и т.д. – нужно все же видеть и качественную новизну ситуации. В том числе, и в идеологическом оформлении режима. Советский опыт был, так или иначе, связан с политическим наследием сталинизма, с традицией борьбы с любой частной инициативой в экономике, а также с традицией неуклонного подавления и искоренения инакомыслия. Традиция эта в полной мере сформировалась к середине ХХ века. Но специалисты по рекламе и политтехнологи, ставшие идеологами российского политического режима в начале ХХI века, явно не хотели быть обвиненными в приверженности сталинизму. Они и не были сталинистами. Они скорее были карьеристами, не слишком отягощенными принципами. Они хорошо понимали (или угадывали) суть политической задачи, поставленной Первым лицом: нейтрализовать оппонентов, не прибегая к репрессиям и не давая повода для упреков в искоренении инакомыслия. Тут, кстати, можно вспомнить и об участии первых лиц государства (воспользуемся тут множественным числом) в мероприятиях, посвященных увековечению памяти жертв репрессий 1930-х – 1950-х годов: например, на полигоне в Бутово в Подмосковье и в Катыни под Смоленском.

Да, создатели нового режима вроде бы не были приверженцами методов 30-х – 50-х годов, и, скорее, просто защищали порядок, при котором им было комфортно. Но их усилия, их постоянное стремление нарастить власть главы государства вызывали энтузиазм у многих приверженцев указанных методов. Это постоянное наращение власти постепенно вело к черте, за которой создаваемый порядок уже менял свою сущность – полностью утрачивая демократический характер. По мере того как это происходило, его защитники оказывались перед необходимостью как-то обосновывать сам по себе принцип авторитарности – поскольку авторитарные черты проступали все более явственно.

Напомним тут аргументы одного из наиболее высокопоставленных сторонников «нового авторитаризма», председателя Конституционного Суда Валерия Зорькина. Сущность этой аргументации 2010 года, судя по всему, сводилась к тому, что режим спасает страну от опасных радикальных движений, в частности от левых радикалов и отечественного нацизма: «... Я с изумлением обнаружил, что даже у профессиональных юристов слово «авторитаризм» вызывает жуткую неприязнь. Конечно, если в чистом виде авторитаризм, автократия в традиционном понимании – так недалеко и до Пота. Но «авторитарное» (autoritaire) есть, ли это элемент государства и права? На мой взгляд, безусловно, потому что элементы социального общежития – это власть, свобода, закон и общая цель. Юридической общей целью является установление принципа юридического равенства, а наполняется оно через общие блага. Если бы Шарль де Голль не поступал авторитарно, в пределах, конечно, Конституции и права, то на смену ему пришла бы диктатура фашистских полковников, переворот бы был. Я понимаю, что историю переделать нельзя, сослагательное наклонение, говорят, к истории неприменимо, но не могу отделаться от мысли о том, что, если бы Гинденбург в своих генеральских погонах не просто на приёмах красовался, то есть, если бы содержание соответствовало форме, если бы он и его окружение воспользовались авторитарными методами, как сделал это де Голль, Гитлер не пришел бы к власти. Конечно, что бы говорили поклонники чисто либеральной идеи свободы в её рафинированности и абстракции?»[[40]](#footnote-40)

Напомним, что это рассуждения председателя Конституционного Суда. Нужно ли было понимать данное размышление так, что режим, установленный вторым российский Президентом, спасал страну от новых Гитлеров? Это звучало не слишком убедительно.

Да, националистические и революционаристские группировки в начале XXI века действовали в России, как и во всех европейских странах. Это факт, но они существовали и, судя по всему, будут существовать у нас всегда. Но влияние их в России в этот период было в реальности совсем невелико. И само по себе успешное экономическое развитие не позволяло им расширить социальную базу. В то же время, экономическая стагнация и самоизоляция государства на международной арене, активная пропаганда тезиса о том, что Россия остается в кольце врагов, создавали для радикалов благоприятный социально-психологический климат.

Так или иначе, когда адепты политического режима ссылались на опасность радикализмов, возникал риторический вопрос – что тут вообще, перевешивает: угроза захвата власти радикалами или стойкий интерес узкой группы лиц в неограниченной власти и связанных с ней скромных благах?

Кроме того, борцам с революционерами следовало помнить одно суждение Бориса Чичерина, сформулированное им в статье «Россия накануне двадцатого столетия»: «Естественное последствие угнетения мысли состоит в том, что она вдаётся в крайние направления. Одна крайность всегда вызывает другую. Чем более мысль стеснена, тем более в ней возбуждается ненависть ко всякому стеснению...»[[41]](#footnote-41)

**О новом изоляционизме**

В процессе формирования уже вполне реакционного режима в 2012 – 2014 годах его идейная база продолжала постепенно обновляться. Дело в том, что курс на оформление единоличной бесконтрольной власти должен был достичь некоего неизбежного предела, за которым возникала необходимость дополнительного идеологического обоснования. Ведь за этим пределом становилось также очевидно и то, что и сама Конституция 1993 года может в некоторой степени стеснять проводников данного курса. В новой ситуации даже конструкция «суверенной демократии», вероятно, перестала удовлетворять правящую группу и ее лидера.

Для начала раздражение начала вызывать именно статья 13 Конституции, запрещавшая установление какой-либо идеологии в качестве государственной или общеобязательной. Сторонники новой идеологизации государства неожиданно обнаружили, что отсутствие идеологии является одной из причин геополитических поражений России в 90-е годы. Нужно отметить, что для некоторых представителей гуманитарной интеллигенции, ассоциирующих себя с официальной «консервативной» позицией, разговоры о выработке новой идеологии, «поиске идентичности» стали в эту пору чем-то вроде интеллектуальной моды.

Ее воздействие быстро проявилось. Например, в придворных изданиях типа «ВВП»: «Предложенные ранее модели уже не могут удовлетворить россиян, а вопрос идентичности, национальной идеи остается открытым»[[42]](#footnote-42). Об этом же повели речь и некоторые депутаты от партии власти. Примерно о том же писала уже и «Литературная газета», тоже ставшая выразителем консервативных (то есть в сущности, верноподданических) настроений: «Когда говорят о деидеологизации, речь идет о том, чтобы расчистить поле для своей, для выгодной себе идеологии. Собственно, именно так и происходило в России в процессе и после перестройки. Нашим геополитическим противникам (как и любому противнику) выгодно ослабление нашего народа… Освобожденное от собственной идеологии поле немедленно занимает противник. Сегодня нам необходимо овладеть своей собственной территорией»[[43]](#footnote-43).

В этих фразах, будто заимствованных из газетных передовиц 70-х годов прошлого века, заключался некий примечательный элемент. А именно – тезис о наличии враждебного внешнего окружения, которому российское государство должно противостоять. Это и был, пожалуй, главный тезис «новой» идеологической платформы политического режима в России. Да, параллели с идеологической платформой советского режима напрашивались. Но все же не следовало забывать о разнице.

Если в 70-е годы противник определялся как «мир капитализма» или «мировая капиталистическая система» (конечно, во главе с определенными государствами), то идейными и геополитическими противниками российской власти в ХХI веке был провозглашен просто «Запад», «западный мир» - олицетворяемый, в общем, теми же странами, что и сорока годами раньше. Если в условиях господства марксистской идеологии в 70-х годах среди идеологических штампов присутствовала «идеологическая борьба» «двух социально-экономических систем» - социализма и капитализма, то спустя сорок лет эта борьба неожиданно возобновилась и в отсутствии внятной альтернативы капитализму.

Можно напомнить пропагандистское клише тех лет. «Мировая капиталистическая система» и империалистические государства (прежде всего, США, Великобритания, Франция и т.д.) угрожали «миру социализма» и «социалистическим государствам», поскольку крупная буржуазия указанных государств опасалась влияния социализма и социальной революции.

Теперь о социальной революции и борьбе капитализма с социализмом, а также об угрозе социализму речь уже не шла: говорилось в основном об угрозе «геополитическим интересам» России. Содержание этого термина, как и содержание слова «Запад» могло варьироваться в весьма широком диапазоне. Например, оказывалось, что именно «Запад» «попытался в 2011–2012 годах разрушить внезапно для него возникшую консервативную парадигму общества, лидером которого стал Владимир Путин»[[44]](#footnote-44).

На наш взгляд, упомянутые годы характеризуются как раз появлением массового *внутреннего* протеста против сложившейся в обществе ситуации. Да и о «консервативной парадигме» говорить, по-моему, не было оснований. Но, во всяком случае, эти процессы были внутрироссийскими, инициированные акторами из российского политического мира, и привязывать к их развитию какие-то внешние силы было не только дурным пропагандистским приемом, но и формой самообмана. К тому же нужно помнить: в российской истории вслед за пропагандой обычно шла репрессия.

Именно поэтому, хуже всего, на наш взгляд, было то, что защитники status quo, то есть фактического состояния власти стали ассоциировать своих идейных оппонентов с внешними противниками государства – совершенно в духе 30-х – 70-х годов прошлого века. Этот подловатый пропагандистский прием в какой-то момент буквально стал приемом полемическим. Приведем в этой связи здесь обширную цитату, которая была взята отнюдь не из боевого партийного листка, а опять же из статьи председателя Конституционного Суда: «Меня не интересует не только полемика с юродствующими юристами, находящимися в очевидном услужении у известного международного вора. Меня не интересует и сам этот вор. Потому что беседовать с ворами и их прислужниками  - не следует…Показная забота о наполнении нашей государственности идеей справедливости сочетается с холодным циничным умолчанием по поводу того, что эта идея была растоптана врагами современной России. Что эту идею - как и идею человечности вообще - все более грубо попирает современный Запад. Который только с очень большой натяжкой можно назвать Западом "табула раса". То есть Западом Аристотеля, Альберта Великого, Локка и пр. На самом деле нынешний Запад недостоин даже этих наименований. Он опустился теперь до грубейшего воровства, до исполнения государством роли рэкетира, действующего по наущению тех или иных международных воров. Обвиняя российское государство в клановости, международные воры и их интеллектуальная обслуга замалчивают все, что связано с иной клановостью. Они не хотят обсуждать, какие именно клановые интересы породили бомбардировки Югославии и действия в Косово. Специалисты с отвращением констатируют, что там обеспечивались даже не только геополитические, но и гораздо более приземленные интересы. Но об этом обслуга международных воров никогда говорить не будет. Не будет она говорить и о том, чем на самом деле были порождены бомбардировки Ирака. И у каких именно американских кланов какой конкретный счет был к лидеру Ирака Саддаму Хусейну. Никогда никто из таких морализирующих циников, находящихся на услужении у международных грабителей, не скажет о том, какие именно западные политические кланы сталкиваются при дележе непрозрачных рынков оружия на Ближнем Востоке и в Африке. И к каким катастрофам это приводит…И во имя преодоления этой клановости и насаждения идеи справедливости они затеют сразу на многих интеллектуальных площадках России разговор о новой Конституции, которая по мановению ока, то есть по все тому же принципу табула раса, лишит нас клановости, восстановит у нас идею справедливости. Да и вообще вернет нам идеальное. При этом возвращать это идеальное необходимо только нам. А почему бы не попытаться вернуть его Западу? И навязывать парламентскую республику надо только нам. А почему бы не навязать ее, например, США?»[[45]](#footnote-45)

Данная длинная цитата из статьи, опубликованной в главной правительственной газете, уместна тут, на мой взгляд, по той причине, что ярко демонстрирует ту идеологию, которой реально оказалось пронизано российское государство – во всяком случае, его верхний слой – к третьему президентскому сроку Владимира Путина. Отметим, что конкретным поводом для этих размышлений послужили высказанные (где-то в прессе) мнения о том, что предусмотренная действующей Конституцией форма правления нуждается в корректировке, и может быть, преобразовании в парламентскую республику. Зорькин, естественно, защищает тут действующую форму правления – это, безусловно, его право. Однако сразу же переходит к внешнеполитическим угрозам. Особенно важно именно то, как характеризуются эти главные угрозы российскому государству: прежде всего, это то, что «нынешний Запад…опустился теперь до грубейшего воровства, до исполнения государством роли рэкетира, действующего по наущению тех или иных международных воров».

Что это за тон, что за стилистика? Встречаясь с ними, мы действительно понимаем, что некоторый ренессанс «советского», косного, изоляционистского сознания все же происходит. И это и есть главное условие появления «хорошо забытых старых» незамысловатых идеологических конструкций.

Но попытаемся все же проследить за этой логикой. Какие собственно конституционные проблемы являются объектом размышлений в данной статье, посвященной вроде бы Конституции? В процитированном отрывке упоминаются обвинения в адрес российского политического режима: его, в частности, упрекают в «клановости», то есть, в сущности, в том, что государство вынуждено обслуживать интересы одной конкретной правящей группы, одного клана. Кроме того, речь в статье идет о том, что некие враждебные силы проявляют «показную заботу о наполнении нашей государственности идеей справедливости…», «навязывая» такую форму правления как парламентская республика. Можно догадаться, что тут подразумевается имеющийся в Конституции перекос в пользу полномочий Президента. Именно на эти наветы и отвечает председатель российского Конституционного Суда.

Но вместо того, чтобы, скажем, отрицать клановый характер политического режима и недостатки Конституции, он говорит о давних международных кризисах, и о клановых интересах, лежавших в основе политики ЕС и США в Косово в 1999 году и в Ираке в 2003 году. То есть, они нас критикуют, а сами ничуть не лучше.

Тут следует разобраться, о чем идет речь.

В 1999 году авиация НАТО наносила ракетные удары по территории Сербии, вынуждая сербского президента Милошевича вывести войска из принадлежащего сербам автономного края Косово, большинство жителей которого составляли албанцы. Позже многие страны ЕС признали независимость края. В 2003 году войска США вторглись в Ирак под предлогом того, что иракский диктатор вел работы над созданием оружия массового уничтожения. В обоих случаях действия НАТО и США, действительно, не выглядели адекватными. Отказ европейских стран от признания хотя бы формального контроля Сербии над Косово противоречил сложившейся международной практике отношений с региональными сепаратистскими движениями. Американское вторжение в Ирак привело к многотысячным жертвам среди мирного населения, но не к обнаружению секретных ядерных реакторов. В общем, это были, мягко говоря, не лучшие страницы в истории международной практики ЕС, НАТО и США.

Но почему эти эпизоды 25-летней и 10-летней давности нужно было связывать с состоянием конституционного строя в России? Причем здесь, вообще, албанцы и иракцы, если речь идет о выстраивании (или разрушении) правового государства в российских условиях? Если государства, представляющие собой устойчивые демократии, в тех или иных ситуациях совершают ошибки или ведут себя не так как хотелось бы лидерам России, это еще никак не свидетельствует о недостатках демократии как таковой.

Важно при этом помнить, что в течении 2000-2011 гг., тема исполнения «Западом» роли «рэкетира», тема «международных воров», «врагов современной России», навязывающих ей те или иные формы государственного устройства вовсе не была в центре внимания защитников режима. Они не видели в «Западе» врага, или, по крайней мере, не акцентировали на этом внимания. Все изменилось именно тогда, когда режим столкнулся с внутренними проблемами и протестами. Тогда выяснилось, что они инспирированы извне.

Так или иначе, очевидно, что автор статьи в «Российской газете» даже не затрагивал сути упреков, адресованных российскому политическому режиму. Главной темой для него оказывались именно угрозы со стороны враждебного окружения, геополитических противников государства. По сути дела, это и была новая идеологическая установка. Данная установка должна была объяснить и оправдать явно реакционный характер политического режима: ослабление или ликвидация демократических институтов должно было выглядеть неизбежным следствием внешнеполитических угроз. (Хотя, прежде всего, вспоминается роман Ильфа и Петрова «12 стульев» - эпизод с речами о пуске первого в городе трамвая: каждый оратор собирался говорить о трамвае, но каждый раз речь оказывалась вся посвящена международному положению и разоблачению империалистов).

Итак, именно *тезис о враждебном внешнем окружении* оказался центральной идеей, важнейшей частью не вполне официальной идеологии политического режима сложившегося в России к началу третьего срока второго российского Президента. Эта идея прикрывала и подпитывала не произносимую открыто, но подразумеваемую идею о необходимости единоличного правления.

Данный вид изоляционизма, оправдывающий пренебрежение ко всякой конституционности, имел, судя по всему, глубинную мотивацию, коренящуюся в недавнем прошлом, в исторической драме, пережитой страной двадцатью годами раньше. Речь идет о болезненном отношении части общества и части бюрократии к итогам «холодной войны», 40-летнего идеологического противостояния СССР и США. Новый изоляционизм более всего диктовался стремлением к условному реваншу. Но все это сведение счетов с так называемым «западным миром» (включавшим, отметим, все развитые страны, в частности, Японию и Австралию), безусловно, оставалось признаком, атрибутом советского мышления, его главной парадигмы – противостояния двух миров, социализма и капитализма.

Разумеется, российская элита начала ХХ века не знала этой парадигмы (и уж точно не видела главного врага в США). Придется признать, что значительная часть нынешнего российского политического класса помыслами и обидами все еще оставалась в советском прошлом.

Восстановление, хотя и новом формате, некоторых идеологем из этого прошлого – например, идеологемы о враждебном империалистическом окружении единственной страны социализма - стало и задачей государственных СМИ. Ее решение отчасти было облегчено после того как аннексия территории Крыма вызвала предсказуемую отрицательную реакцию большинства государств в мире.

Нужно признать, что данная задача оказалась в принципе решена, если иметь в виду основную массу телеаудитории. Кроме того, слой людей, безусловно оправдывающих любые действия власти лишь из безотчетного чувства пиетета перед властью как таковой, существовал в России всегда, как и в любом другом обществе. Но готовы ли были принять и поддержать идею о безусловной «геополитической» враждебности России наиболее развитых и демократических государств те общественные группы, которые вполне отдавали себе отчет в ослаблении правовой основы государства и расширении поля произвола? Существовало ли какое-то идеологическое обоснование этой медленной контрреформы, подходящее для них? Думается, что нет. Но уже все б*о*льшую роль играл фактор страха. И, вероятно, многие, готовы были довольствоваться тем, что группа, находящаяся у власти, не покушается на рыночные основы экономики и, по крайней мере, на словах печется об инвестиционном климате. Кого-то мог сильно беспокоить произвол силовых структур, ставший притчей во языцех в «нулевые» годы, но при этом, многим, кого данная тема пока не коснулась, она не казалась столь острой. То есть у многих, кто сознавал опасную тенденцию в развитии политического режима, оставалось пространство для внутреннего компромисса: с ситуацией ведь можно было мириться, пока не были затронуты некие наиболее важные условия жизни городского жителя, заработанные в 90-е. Как-то: наличие супермаркета в шаговой доступности, сотня телеканалов в пакете телеоператора, возможность отъезда к зарубежным морям, наконец, наличие двух-трех привычных газет и радиостанций, продолжавших хотя и с осторожностью более или менее независимо рассуждать не только о спорте и культуре, но и о политике.

Тут необходимо уточнение. Именно в силу того, что процесс сужения коридора свобод – прежде всего, свободы слова и массовой информации - был медленным и ступенчатым, каждый его очередной этап оставлял смутную надежду. Официальные точки зрения на внутреннюю жизнь государства и международную обстановку явно доминировали в телеэфире. Но иные мнения могли еще звучать в изданиях, рассчитанных на меньшие аудитории. Официальная позиция адресовалась десяткам миллионов, в то время как иные мнения могли быть достоянием десятков тысяч. Защитникам подобного положения вещей это позволяло говорить о том, что звучат разные мнения и свобода пока жива. Действительно весь указанный период в стране продолжали выходить некоторые печатные издания, которые считали возможным не придерживаться официальной позиции по ряду ключевых вопросов (вроде «дела ЮКОСа», отмены выборов губернаторов, «Болотного дела», кризиса на Украине в 2013-2014 гг. и т.п.) и публиковать (хотя и осторожно) альтернативные точки зрения. Таких изданий изначально было немного (МК, «Новая газета», «Коммерсант», «Ведомости» и ряд региональных изданий), и число их неуклонно уменьшалось. Но присутствие в медиа-пространстве наиболее живучих из них позволяло читателям из их аудитории полагать, что свобода массовой информации еще жива, что все не так плохо.

Можно предположить, что курс правящей группы на постепенное сужение коридора свободы на медиа-поле допускал сохранение небольшого количества относительно независимых изданий, не представлявших опасности в силу небольших тиражей – в качестве доказательства терпения и терпимости власти. Но легко было предположить, что нужда в таких доказательствах, в конце – концов, отпадет.

**О состоянии политического спектра**

Попробуем теперь рассмотреть более внимательно, что представлял собой этот новый российский консерватизм в контексте обновленного и обуженного политического спектра – того, который был возможен в условиях режима личной власти.

Начнем с того, что определенная палитра политических воззрений в обществе может существовать и без активной партийно-политической жизни и даже без партий. Некий спектр политических взглядов можно было обнаружить в России и в советский период. Но в подобных случаях саму комбинацию и соотношение сегментов спектра следует считать достаточно искусственной. Подавленные чувства и импульсы просто ждут своего часа. Приверженность политическим партиям, символам и лидерам замещается, скажем, приверженностью различным литературным журналам. Для скрытых политических предпочтений обнаруживаются определенные способы и формы выражения, но в любом случае это будет вынужденные и вымученные формы.

В условиях формирования и укрепления политического режима, соответствующего в основном определению «режим личной власти», политическая жизнь, как мы теперь знаем, может не подавляться полностью. Но она начинает вращаться вокруг одной персоны – Первого лица. Одним из условий существования такого режима является контроль правящей группы над крупнейшими СМИ – которые делают все, чтобы в медиа-пространстве, доминировал один образ, одно лицо, а также комментарии, отражающие взгляды этого лица. Его возможные конкуренты или оппоненты игнорируются, а если уж упоминание неизбежно, представляются в негативном свете либо высмеиваются.

Партийно-политическая жизнь в Российской Федерации, развивавшаяся вполне свободно с начала 90-х годов, всегда была весьма зависима от вещательной политики крупнейших государственных телеканалов. С 1993 года данную монополию пытался разрушить (и небезуспешно) телеканал НТВ. Но в 2000 году он, фактически, стал одним из государственных телеканалов, вещательная политика которых контролировалась президентской администрацией. Эти телеканалы как раз с начала 2000-х годов сконцентрировались на усилении и поддержании образа Президента Владимира Путина. Глава государства стал появляться в каждом новостном выпуске каждого государственного телеканала по нескольку раз в день. Критика в его адрес в телеэфире была исключена: в отношении фигуры Первого лица стал возможен лишь позитивный (позитивно-восхищенный) либо нейтральный тон. Партийная деятельность особенно не ограничивалась, но политические партии и их лидеры почти исчезли с информационного поля. Достававшихся им порций эфирного времени хватало разве что на реплики. В период выборных кампаний межпартийная полемика (не задевающая Первое лицо) просачивалась в эфир в несколько больших объемах; это позволяло убедиться в полном информационном доминировании группы (партии), обслуживающей Первое лицо.

При этом и в процессе формирования Правительства и при назначении региональных администраций роль собственно политических партий была ничтожной – вполне соответствующей духу режима, но также и форме правления, установленной Конституцией. С учетом этого, вытеснение партийных тем из информационного пространства у широкого зрителя не вызывало особого сожаления либо интереса.

С 2004 по 2012 год процесс создания и деятельности политических партий был затруднен рядом законодательных барьеров. Новые партии несколько лет не создавались, а их общее количество уменьшилось до 7, из которых более или менее реальную политическую жизнь вели лишь три – КП РФ, ЛДПР и «Яблоко». Созданные президентской Администрацией «Единая Россия» и «Справедливая Россия» (для которых всегда находилось место в информационном пространстве) оставались полностью зависимыми от единого центра принятия решений в Кремле. Законодательство о выборах в эти годы тоже менялось в целях лучшей управляемости избирательного процесса и в пользу облегчения деятельности структур «Единой России». В частности, были исключены нормы, допускавшие деятельность избирательных блоков.

 В апреле 2012 г. некоторые ограничения на создание и деятельность партий были отменены или ослаблены - в ответ на массовые акции протеста. Минимально допустимая численность политической партии была резко снижена - с 45 тысяч членов до 500. Число официально зарегистрированных политических партий за короткое время увеличилось примерно в десять раз. Но подавляющее большинство вновь созданных организаций не обладали никаким влиянием. При этом создание блоков по-прежнему не допускалось. Критики данных поправок отметили, что среди вновь образованных организаций значительную часть составляли партии диванные, коммерческие, фейковые. Они должны были играть роль «спойлеров», имеющих единственную цель - оттянуть часть голосов у уже действующих крупных партий. В краткосрочной перспективе это должно было фрагментировать оппозиционный сегмент[[46]](#footnote-46). В любом случае возросшее количество политических партий никаким образом не усилило политической конкуренции, которая к этому времени, практически, была сведена к нулю. Кандидаты в губернаторы, представляющие правящую группу, с помощью «муниципального фильтра», фактически, могли назначать себе соперников на выборы – подбирая наиболее слабых. В избирательных округах нежелательных для власти кандидатов можно было отсекать, признавая собранные ими подписи недостоверными.

В целом, поэтому, влияние партий на реальную политическую жизнь оставалось ничтожным. При этом более или менее прочным положением могли похвалиться лишь две партии, формально не связанные с партией власти: КП РФ и ЛДПР. Они могли считаться старожилами политической сцены: старожилами, не влияющими ни на что, но весьма ценящими свой статус легальных образований, представленных, пусть и символически, почти во всех законодательных органах. Важнейшее условие неформальной сделки с властью - объектом их критики не могло быть Первое лицо - они выполняли. Подобными декоративными – по сути своей – партийными системами мог похвалиться почти любой авторитарный режим второй половины ХХ века (индонезийский, парагвайский, бразильский и т.д.).

В общем и целом, политический спектр России, сформировавший за два минувших десятилетия, в полной мере отразил главные тенденции развития политической жизни: формирование всей политики вокруг одной персоны, ее доминирование в информационном поле, а также принижение политических партий как института.

Чисто внешне набор сегментов этого спектра мог напоминать структуру Государственных дум начала ХХ века – то есть выявлять какие-то архетипические черты. Эта структура включала крайних националистов, консервативную партию власти, либеральный и левый сегменты. Этот набор мог даже напоминать о партийных системах европейских государств, однако внешнее сходство тут было довольно обманчиво. Куда важнее оказывались сущностные особенности.

Важнейшей среди этих особенностей было то, что наши «консервативные партии» представляли собой, в сущности, политическую ипостась государственного аппарата, охватывающего и исполнительную, и судебную власть. Как «консервативные» мы характеризуем тут такие структуры как «Единая Россия» и «Общероссийский народный фронт» (хотя статус последнего, пытающегося совместить поддержку Первого лица, а также власти в целом, и критику отдельных чиновников, остается не вполне ясным). О приверженности их «консервативной» идеологии неоднократно говорил сам Владимир Путин, и, в конце-концов, данная установка появилась в некоторых партийных документах.

Другая важная особенность состояла в том, что сама партийная система носила в значительной степени искусственный характер. В частности, это означает, и то, что так называемые «парламентские оппозиционные» партии, по точному выражению Ю.Пивоварова имели «по преимуществу властную легитимность. Другими словами, они существовали в рамках партийной системы «по разрешению начальства…Совокупная легитимность «допущенных» - конечно, в различных пропорциях – включает в себя и легитимность «от народа». Но определяющей, господствующей является, вне всякого сомнения, легитимность властная». [[47]](#footnote-47) Если рассматривать данный вопрос с точки зрения идеологической, то упомянутые «парламентские оппозиционные партии» (в 2014 году – КП РФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») прошли через идеологический фильтр и были признаны совместимыми с режимом. Фильтр же или фильтры были установлены людьми, обозначающими себя в качестве консерваторов.

В этой связи уместно специально поговорить о формировании и усилении консервативного сегмента спектра, а также о его содержании. В первые годы после распада СССР консервативному мировосприятию,– охранительному по своей сущности, не так-то просто было выбрать себе объект идеологической защиты. Консерваторами чаще всего именовали твёрдых сторонников прежнего режима, верных ленинцев (сталинцев), ностальгирующих по жизни при советском режиме. Для консерватизма традиционного, консерватизма в европейском смысле слова, защищающего веру в Бога и частную собственность, в этом постсоветском мире почти не оставалось места. Но после двух десятилетий выстраивания и укрепления государства, созданного на основе РСФСР, ситуация изменилась. Экономический рост, обусловленный, прежде всего, ростом цен на нефть, позволил укрепить и расширить бюрократический слой. Этот же фактор дал возможность стабилизировать положение ещё более крупных социальных групп, зависимых от бюджета. В то же время, внутри широкого бюрократического слоя вполне оформилась жёсткая иерархия. На её вершине закономерно оказались бессменный лидер государства (Первое лицо) со своим ближайшим окружением (правящей группой), а также руководители силовых структур и спецслужб. Фактически, важное место на вершине пирамиды заняли и иерархи Русской православной церкви (РПЦ), формально отделённой от государства. Стала вполне очевидной взаимная поддержка правящей группы и руководства РПЦ. С консервативной точки зрения такой альянс стал хорошей формой единения государства и церкви – ценностью и объектом защиты. Этот альянс мог позволить себе выбирать политических союзников и бизнес-партнёров из числа особо приближённых, избранных предпринимателей. За первые два срока президентства В.Путина круг таких избранных вполне определился. О возникшей корпорации «власть–церковь–избранный бизнес» стали писать либеральные газеты, сохранившие определённую независимость. Они усматривали корыстный групповой интерес в деятельности данной корпорации, критиковали ее и закономерно становились для неё врагами.

Таким образом, у русских консерваторов появилась понятная им система координат: стало ясно – что защитить и от кого. В то же время выяснилось, что в идейном плане им было трудно предложить что-то оригинальное, явно отделяющее их от идеологической платформы либералов и социалистов. Ведь саму по себе установку на сохранение status quo и всестороннюю поддержку лидера трудно было считать самодостаточной идеей. А уважением к религии и доминирующей конфессии было трудно выделиться: все это можно было найти в программах, практически, всех российских политических движений. Скажем, в «Манифесте Просвещенного Консерватизма» (одним из авторов которого стал, как известно, Никита Михалков) мы, безусловно, находим определенный пафос, но не так уж много собственно консервативной сущности: «Эйфория либеральной демократии закончилась! Пришла пора — делать дело! Первое, что нам необходимо, — это установление и поддержание законности и правопорядка в стране. Второе — обеспечение культурной и национальной безопасности. Третье — рост «благосостояния для всех». Четвертое — восстановление чувства гордости и ответственности за свою страну. Пятое — гарантирование социальной справедливости и социальной защиты граждан, а также отстаивание прав и свобод наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье»[[48]](#footnote-48).

В этом наборе лозунгов к консервативным мы, наверно, могли бы отнести требования об «обеспечении культурной и национальной безопасности», а также об «отстаивании прав и свобод наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье». И в это связи хотелось бы обратить внимание на серьезные отличия данного «консерватизма» от того идейного течения, которое возникло на рубеже ХYIII-XIX веков в Великобритании, Франции, США и, собственно, получило наименование «консерватизм». Об этих отличиях следует поговорить специально.

Одна из важных черт консерватизма – акцент на том, что права личности неразрывно связаны с ее обязанностями. Консервативные политики поддерживают ценность порядка – то есть строгого соблюдения законов, подчеркивая при этом важную роль полиции и армии. Консерваторы, действительно, никогда не жалели денег на силовые структуры. Но порядок в государстве всегда был для них лишь условием реализации свобод! По сравнению с либералами, европейские и американские консерваторы не меньшие (а то и б*о*льшие) ревнители свободы личности. В частности, свободы слова, свободы совести, права частной собственности. Из этого вытекает их крайне негативное отношение к возможной при демократии «тирании большинства», прикрывающей обычно чью-то единоличную власть. И в Германии, и в США, и в Австралии консерваторы в не меньшей, чем либералы степени опасаются чрезмерного сосредоточения власти в одних руках и проистекающего от этого произвола. В частности, консерватизм, берущий начало от Эдмунда Берка и Алексиса де Токвиля крайне насторожено и болезненно относится к любым ограничениям свободы слова.

Напротив, те, кто сегодня, вроде бы, воплощают российский вариант консерватизма, готовы всячески защищать единоличный характер власти. Их взгляды и поведения лучше всего обозначаются старинным русским словом «верноподданичество». Объектом защиты такого «консерватизма» стала и сама по себе монополия на власть – и конкретного Первого лица и приближенной к нему группы лиц (а равно обслуживающих их – по клиентелльному принципу – групп). Следует помнить, что *во всех* законодательных собраниях различного уровня «Единая Россия» к 2014 году контролировала от 60 до 98% мест. Однако фактически это был контроль не партии, а бюрократического аппарата – деидеологизированного, но готового декларировать и исполнять любую программу, провозглашённую Первым лицом и его правящей группой.

Свобода слова, как и прочие свободы, могли быть терпимы этими «консерваторами» лишь в той мере, в какой они не создавали угрозы (либо просто дискомфорта) для неограниченной власти Первого лица. Не случайно, в приведенном Манифесте мы не находим ни малейшего интереса к теме прав и свобод. История ограничений вещания негосударственных телеканалов, жесткий контроль над государственными СМИ, попытки давления на блогосферу – самые очевидные свидетельства данного подхода.

Что касается принципа защиты частной собственности, то и к нему российская правящая группа (реализующая «консервативную» стратегию) всегда относилась весьма избирательно. Предприниматели, выказавшие политическую неблагонадежность (начиная с миллиардеров, вроде, Ходорковского, Гуцериева, Фетисова и других, и заканчивая владельцами деревенских магазинов), не могли рассчитывать на защиту их прав судами. И хотя индивидуальные бизнес-истории могли складываться по-разному, но, в общем, бизнесмены в последнее десятилетие ощущали свою уязвимость перед силовыми структурами. В условиях ослабления и зависимости судебной системы представители силовых ведомств могли действовать вполне произвольно – с учетом собственных экономических интересов.

Еще одна черта консервативного образа мышления – обращение к этническим и религиозным корням нации. Наверно, в этой связи Дмитрий Рогозин как-то заявил: «Альянс Кремля с европейскими правыми шатает брюссельский табурет»[[49]](#footnote-49). Но интересно все же, что он имел в виду? Все современные консерваторы и умеренно правые при всем своем уважении к традиционным религиям крайне негативно воспринимают агрессивный национализм и, тем более, любые агрессии под националистическими лозунгами. Закономерно поэтому, что действия российской власти по отношению к Украине вызывали критику, фактически, у всех авторитетных консервативных партий в Европе. Сочувствующих можно найти (не без труда) лишь в лагере ультра-националистов. Но и в Европе, и в Америке давно уже принято отделять консерваторов от правых радикалов. Может, Рогозин имел в виду именно последних? Скорее всего, да.

Таким образом, если мы сравниваем консервативную политическую идеологию, зародившуюся в Западной Европе в конце ХYIII века и прошедшую длинный общий путь вместе с идеей либеральной демократии, с тем, что стали называть «консерватизмом» в годы правления Владимира Путина, мы видим два очень разных явления. Первое послужило одной из основ демократических режимов в целом ряде стран. Второе призвано было просто оправдать и оформить режим личной власти – в качестве наиболее удобного инструмента.

Совершенно реальная и вполне характерная черта официального российского консерватизма – его неприятие реального либерализма и либеральных взглядов. Несмотря на то, что все публикуемые опросы показывали низкую популярность либеральных партий и лидеров, в официальной пропаганде критика либерализма занимала важное и постоянное место.

И для этого были серьезные причины. Ведь именно демократические (либеральные) партии все последние годы всерьез критиковали правящую группу за фактическую изменуКонституции – за установление режима личной власти, за подчинение судов на всех уровнях администрациям, за фактический демонтаж демократических институтов и т.д. Либералы реально могли рассчитывать на тот сегмент электората (образованных горожан), который правящая группа хотела бы считать своим. И массовые протесты 2011-2012 гг. показали, что популярность идей демократии, свободы слова и других свобод достаточно высока.

Кроме того, либеральные партии и их лидеры не избегали также прицельной критики в адрес Первого лица. В силу этих и некоторых иных факторов либеральная оппозиция оказалась в глазах власти главным врагом.

Нужно сказать, что партии и группы, использующие в своих программах слова «социализм» и «социалистический путь», вызывали у правящей группы куда меньше опасений, чем либеральные. Тут важно отметить, что эти партии все последние двадцать лет с большим или меньшим пылом апеллировали к опыту советского режима. Из этого опыта они весьма охотно черпали надлежащие образцы. В отличие от партий социалистов-мечтателей рубежа XIX-XX веков, Коммунистическая партия и некоторые другие коммунистические группировки в России рубежа XX-XXI веков *были по преимуществу партиями ностальгирующими*. Правда, на социалистическом фланге постепенно появлялись и новые акторы (вроде Левого фронта), уже не связывающие себя с образами прошлого. И они встречали весьма неприязненное отношение власти. Для действующего режима куда более удобной и органичной оказалась идеология КП РФ: странноватая смесь из восхваления Сталина, радикально-социалистических лозунгов с консерватизмом почвеннической складки, требующим борьбы с Западом, американским империализмом и чуждыми образцами массовой культуры. Внутри КП РФ существовали и группы, выражавшие иногда готовность защищать демократические институты (например, независимость судов, выборы), но не они определяли лицо партии. Ее лицо все же определяли фундаменталисты, которые могли быть даже союзниками власти в ее борьбе с идеями демократии.

Для русской политической традиции это не было такой уж новостью, если вспомнить выводы Б.Н.Чичерина, сделанные им около 110 лет назад: «Все журналы со сколько-нибудь либеральным направлением висели на волоске, а холопствующей ватаге поклонников реакции давался полный простор. Они могли на своём раболепном жаргоне прославлять правительство на все лады, восхвалять все его самые вопиющие меры, видеть в нёем спасителя отечества. Более или менее значительной свободой пользовались и социалисты. Либерализм казался правительству опасным, но социализм, пока он являлся в теоретической форме, представлялся безвредным... Среднее, умеренно либеральное направление оставалось в накладе. В журналистике оно не имело органа, а книги, кроме самых задорных, у нас давно перестали читать.»[[50]](#footnote-50).

Обращаясь тут к классикам русской политической мысли, разбиравшими тему политического и идейного спектра, мы, конечно, сознаем, что любые исторические аналогии условны. Российское общество за минувшее столетие радикально изменило свою структуру и вообще изменилось. И всё же в данном случае нам еще раз хотелось бы подчеркнуть именно преемственность и политических проблем, и политических ролей в процессе создания конституционного государства. Его не удалось выстроить сто лет назад - процесс был насильственно прерван. Но задачи, поставленные и не решённые одной эпохой, переходят по наследству к другой, пусть и через три поколения. Воспроизведение спустя 100 лет старой структуры политического спектра и старого конфликта может рассматриваться как дополнительное напоминание о том, что задача всё ещё не решена. Но для её решения русское образованное общество созрело уже столетие назад.

Тот политический «консерватизм», который стал фактически идеологической платформой российской власти, призван, был, прежде всего, оправдать чиновничий, бюрократический, политический и прочий произвол. Именно в этом и заключалась его сущность. В то же время, политическая демократия не являясь, разумеется, чудодейственным средством, от всех социальных болезней, постепенно создаёт условия для их искоренения – прежде всего, уменьшая пространство для произвола.

**О перспективах**

У реакционных режимов, возникавших в различных государствах Европы, Азии и Латинской Америки в течении, по крайней мере, последних полутора столетий, можно найти ряд общих черт, о которых упоминалось выше. Это, прежде всего, защита (восстановление) интересов определенного, пользовавшегося преференциями социального слоя, группы, путем открытых репрессий против ее оппонентов, искусственная деполитизация общественной жизни страны либо ее временное «замораживание» (иногда с использованием разных имитационных форм). Мы уже упоминали некоторые такие режимы: «черных полковников» в Греции (в 1967–1974 гг.), генерала Аугусто Пиночета в Чили (1973-1988 гг.), индонезийского президента Сухарто (1965-1998 г.). Можно также вспомнить режимы в Бразилии, на Филиппинах и в Аргентине. Между прочим, данная характеристика подойдет и для так называемого «режима нормализации», установленного в Чехословакии с конца 1968 г. после введения на ее территорию войск государств Варшавского договора.

Опыт этих очень разных режимов показывает, что с помощью контроля над силовыми структурами, над средствами массовой информации и, как правило, при наличии благоприятных внешних условий правящие группы могли удерживаться у власти достаточно долго. Продолжительность жизни подобного режима могла удлиняться, если одним из результатов его деятельности (возможно, побочным) оказывались, действительно, полезные экономические меры. Скажем, среди планов генерала Пиночета в 1973 году собственно экономическая программа поначалу четко не была обозначена – если не считать обязательства защищать частную собственность. Но позже его сотрудничество с группой экономистов, получивших образование в США, привело к реприватизации в ряде отраслей и к улучшению инвестиционного климата (вызвав, правда, при этом рост безработицы). В сущности, с экономической точки зрения, годы правления чилийского диктатора, как и сверхдолгое пребывание у власти индонезийского президента, могут быть охарактеризованы как периоды достаточно медленного и неустойчивого роста экономики. Не более того. Данные диктаторы, в общем, не шли на рискованные экономические эксперименты, охотно содействовали иностранным инвестициям в экономику, проводили изредка показательные суды над коррупционерами (хотя и себя и свои семьи не обижали). И этих условий хватило для достаточно долгого и комфортного единовластия. Пиночет мог продержаться и дольше, но переоценил свою популярность перед решающим референдумом в 1988 году. Благополучие Сухарто рухнуло в одночасье во время азиатского финансового кризиса 1998 года (посетившего вскоре после этого и Россию). Никакой прочной экономической основы для процветания режим, конечно, не создал. И постепенно это стало ясно для значительной части населения 220-миллионной страны – той части, что долгое время остававалась вполне аполитичной. У интеллигенции и студенчества иллюзии развеялись гораздо раньше - событием, фактически, запустившим развал режима, стал расстрел студенческой демонстрации в Джакарте. Сухарто, которому к тому времени исполнилось 77, уже не смог противостоять протестам.

 В похожей ситуации 77-летний диктатор Парагвая Альфредо Стресснер, удерживавшийся на президентском посту 45 лет, не смог подавить переворот, организованный лицами из его ближайшего окружения. При этом ситуация в экономике страны была далеко не кризисной.

Таким образом, фактор экономической дестабилизации представляет серьезную опасность для подобных режимов, но далеко не всегда является главным. Можно также отметить связь между продолжительностью существования режимов личной власти и стадиями жизни диктаторов. Дряхление первого лица обычно означало и дряхление режима. Впрочем, если такой режим преобразовывался в квази-монархию с выраженной династической традицией (как в Сирии, Азербайджане, а также в КНДР, о которой, конечно, разговор особый), то он мог, демонстрируя способность к омоложению, значительно продлить свое существование.

Политический режим, ассоциируемый с президентствами Владимира Путина в России, все более напоминает – то одной, то другой чертой – один из этих режимов, канувших в Лету. Он приобрел вполне реакционный характер не сразу, но примерно с того времени, когда его важнейшими (или даже абсолютно доминирующими) задачами оказались сохранение монополии на власть (и, в частности, на единоличную власть) и консервация господствующего положения нескольких финансово-промышленных групп (кланов). Вступив в должность Президента в третий раз в 2012 г., Владимир Путин, согласно Конституции 1993 г., был вправе оставаться в этой должности два срока – до 2024 г.

Рассмотрим сначала факторы, которые могут способствовать ему в решении этой задачи, а также и в продлении всех возможных сроков пребывания у власти.

Одним из условий выполнения этих задач является, в частности, поддержание искусственного политического мира – системы представительства и партийной системы, наиболее удобных для доминирования первого лица и его референтной группы. Указанные задачи требуют постоянных усилий – в сфере политического сыска, укрепления служб безопасности и пропаганды. Огромную роль тут играет контроль правящей группы над крупнейшими телекомпаниями, обеспечивающих соответствующий политический контент своих программ. Опыт показывает, что при сохранении такого контроля – пропагандируя свои достижения и отсекая все противоположные точки зрения - режим может достаточно легко манипулировать настроениями широкого слоя избирателей-постоянных пользователей государственных телеканалов. Для сохранения указанного контроля в сложных, кризисных условиях пропагандистская составляющая телевизионного контента должна усиливаться. Риторика должна становится жестче, отношение к оппонентам – непримиримее.

У Президента Владимира Путина всегда была немалая электоральная база – притом, что использование пропагандистского аппарата государственных телеканалов позволяло ее предельно расширить. И это было важным условием стабильности политического режима. Выдвиженец Бориса Ельцина смог легко завоевать доверие не только электората своего патрона, но и других групп избирателей. Образ и стиль второго Президента в этом процессе играли, на наш взгляд, более важную роль, чем содержание его программ, в том числе их идейное содержание. Но в последние годы, как говорилось выше, более важную роль стала играть идеологическая составляющая политического курса второго Президента. Его электорат был достаточно хорошо отмобилизован и активно участвовал в выборах – он охватывал ядерный электорат партии власти (или партии status quo), но и выходил за его пределы. Оппозиционно же настроенная часть общества всегда была плохо структурирована, и не очень охотно ходила на выборы. Некоторое увеличение ее доли среди избирателей, легко «корректировалось» на уровне участковых или территориальных комиссий, которые могли переписывать протоколы голосования. Суды, включенные в корпоративное государство, на эти факты не реагировали. Таким образом, легальные формы воздействия на режим, практически, были не действенны.

Критически настроенная часть общества, в основном жители крупных городов оказалась способна на массовые мирные протесты. Но вскоре выяснилось, что самый массовый протест, многотысячный митинг крайне трудно или вообще невозможно конвертировать в реальное воздействие на политический режим, в смену режима. Переход же от мирной акции к более активным (или агрессивным) действиям для большей части оппозиционно настроенных граждан чаще всего был неприемлем. В основной своей массе это были люди хорошо образованные и профессионально востребованные: активный политический протест не очень совместим с образом жизни многих из них.

Вспомним также о факторе, связанном с внешнеполитической стратегией режима личной власти. Обратимся в данном случае к аргументам авторов, готовых, в принципе, защищать не просто status quo, но авторитаризм как таковой. Их стилистика и намеренная прямолинейность хорошо передают дух эпохи – если позволительно использовать это понятие. «Основной конфликт нашего времени, - пишет автор книги «Путин против либерального болота. Как сохранить Россию», - это борьба набирающей силу либеральной буржуазии с кремлевской вертикалью. Наш авторитарно-национальный лидер продержится у власти гораздо дольше, чем надеются либерал-оптимисты из лагеря антироссийской буржуазии. Его система есть бонапартизм, а это структура гибкая, способная обеспечивать сохранение самовластия не на одно десятилетие»[[51]](#footnote-51).

 Главный тезис тут связан с введением понятия «бонапартизм». Использовать это понятие, значит допустить возможность агрессивного поведения данного режима на международной арене. Это могло вызвать сомнение даже у представителя того же идеологического направления, журналиста газеты «Завтра»: «Бонапартизм есть политическая балансировка между интересами разных классов, которая …толкает «самовласца» на внешнюю агрессию и войны… То есть внутриполитическая гибкость достигается за счет внешнеполитической сверхжесткости, которая может быть успешной только в случае формационного превосходства над объектами военной агрессии. Автор видит нечто схожее с бонапартизмом в путинской системе власти ?»[[52]](#footnote-52)

Данная полемика относится к октябрю 2013 года. Оставим тут за скобками не очень внятное соображение о «формационном превосходстве над объектами военной агрессии». Но спустя примерно полгода после публикации данных соображений российский Президент вполне оправдал предположения (и надежды?), высказанные политологами из числа его почитателей. Использование вооруженных сил на территории соседнего государства – Украины можно рассматривать и в данном контексте: как меру, способствующую укреплению внутриполитических позиций российской власти. После подобных мер ситуация внутри страны, как правило, становится более напряженной. Но политический режим (олицетворяемый его лидером) получает возможность наращивать свою социальную базу: он – по крайней мере, временно - становится более популярным.

Теперь попытаемся рассмотреть факторы, которые могут препятствовать устойчивому существованию режима личной власти, доставлять ему проблемы.

Ситуация в России в начале ХХI века все же серьезно отличается от ситуации в Индонезии в 70-е годы ХХ века – если уж обращаться к примерам феноменальной живучести искусственных политических мирков. Что бы ни говорилось о патриархальности умонастроений значительного слоя российского общества, этот слой уже не является доминирующим. При этом Россия уже несколько десятилетий – страна городской культуры: большая часть населения проживает в городах, пусть средних и малых. Значительная часть этого населения неплохо образована (по любым стандартам). Достаточно широк слой гуманитарной и технической интеллигенции – весьма разнородной по фактическому социальному положению и воззрениям. И еще одно важное обстоятельство: наша страна, фактически, уже пережила (или еще переживает) информационную революцию, которая еще 20 лет назад была для нас (как и для той же Индонезии) скорее научным понятием, чем частью повседневной реальности. Социальный слой, остающийся целевой аудиторией государственной пропаганды, то есть пользующийся минимальным набором источников политической информации (главным образом, двумя и или тремя государственными телеканалами) по сравнению с 80-ми годами прошлого века, временем «позднего социализма» несколько уменьшился. В то же время, образовался слой россиян, главным образом молодых, практически исключивших из своего информационного меню программы телевидения. Эта социальная группа может составлять пока явное меньшинство, но ее удельный вес, равно как и влияние на общественную жизнь медленно растет. Во время массовых спонтанных протестов 2011-2012 гг. эта группа играла основную роль.

При этом ценности данной группы, буржуазные по своей сущности, связанные с постепенным ростом материального достатка, с самовыражением, с нацеленностью на карьеру, со стремлением к успеху в конкурентной борьбе постепенно проникают и в сознание условного пассивного большинства. Стремление соответствовать мировым стандартам уровня жизни и профессионализма неизбежно оставляют меньше места страху и подозрительности в отношении внешнего мира.

Наконец, серьезное значение имеет и международный контекст. Вспомним, что тоталитарные режимы в России, Италии, Германии, Испании устанавливались в межвоенный период в условиях, когда возникновение режимов личной власти в Европе стало, практически, нормой. Подобные режимы были характерны и для стран-агрессоров и для стран-жертв. Влияние демократических традиций было крайне слабым.

В послевоенные десятилетия постепенно обозначилась явная тенденция к демократизации политической жизни. Во всех европейских странах, а также в большинстве государств мира установились режимы, допускавшие реальную политическую конкуренцию и демократические свободы. И в годы так называемой «холодной войны» эта тенденция медленно, но верно пробивала себе дорогу (идеологи советского режима видели в этом «происки империализма», хотя в процессах, происходивших, скажем, в Южной Корее и в Польше нетрудно было усмотреть общие черты и общие факторы). В самом начале настоящей работы мы отмечали, что в 80-е годы ХХ века мир пережил очередную волну демократических революций, затронувшую и нашу страну. В итоге, как отмечалось выше, возникновение авторитарных режимов, подавлявших внутренних оппонентов и проводивших агрессивный внешнеполитический курс, стало восприниматься как аномалия. Впрочем, региональные, религиозные и этнические различия играли важную роль. Наиболее долговечными и живучими оказались подобные режимы, установившиеся в странах Ближнего Востока и Северной Африки. В условиях этих регионов установление режима личной власти позволяло подчас консолидировать разрозненные этно-племенные группы, консолидировать государство как таковое. Но и эти режимы к началу второго десятилетия ХХI века столкнулись с массовыми общенациональными движениями протеста. Мы не можем тут специально рассматривать данную тему, и ограничимся лишь констатацией того факта, что в целом ряде государств, не имевших никаких демократических традиций (таких как Тунис, Ливия, Египет, Йемен и др.), в последнее десятилетие шли процессы эмансипации достаточно крупных социальных групп. Факторами служили повышение уровня образования молодежи, эмансипация женщин, упомянутая информационная революция и т.п. Результаты таких взрывных демократизаций были, как известно, весьма противоречивы. Но в любом случае, мы наблюдаем тут действие все той же тенденции, которая сформировалась после последней мировой войны и которая никак не сводима к влиянию какой-то одной страны (пусть даже такой как США). Установление авторитарных режимов, подавляющих основные демократические свободы, не встречает у мирового сообщества (которое, конечно, не сводимо к сообществу наиболее развитых демократических государств) понимания и поддержки. Общественное мнение в России, таким образом, должно будет постоянно учитывать то, что в соседних государствах – в первую очередь европейских - судебная система реально не зависит от исполнительной власти, средства массовой информации свободны, парламенты выбираются в ходе реальной политической конкуренции и т.д.

Таков современный международный контекст. Можно, конечно, не признавать и игнорировать его (ЮАР достаточно долго игнорировала международное осуждение апартеида). Однако данный фактор, его давление со временем отражается на эволюции любого политического режима (если только он полностью не изолирует своих граждан от внешней информации).

Итак, резюмируем сказанное. В таком обществе и в таких условиях поддерживать искусственный политический комфорт для одной привилегированной группировки (во главе с бессменным лидером) труднее, нежели раньше. Данная группа должна постоянно маневрировать, жестко контролируя СМИ и избирательную систему. Но это принудительное удержание общества в целом и его активного слоя в частности в состоянии почтительной покорности и страха не может продолжаться вечно. Режим личной власти, как показывает практика, неизбежно приходит к кризису, к краху. Такова, с нашей точки зрения, долгосрочная перспектива.

Однако прежде чем такой кризис совершенно определенно проявится, вполне реальным представляется то, что можно было бы назвать ужесточением реакции. Такое развитие может быть следствием обострения внешнеполитической ситуации и постепенной изоляции страны. Это может означать ужесточение отношения власти к любой оппозиции, ликвидацию последних независимых СМИ. Это, конечно, худший сценарий. Пару десятилетий назад он уже рассматривался в контексте сопоставления событий в Германии в 1920-е и 30-е годы и России после «холодной войны». Суть аналогии выражалась формулой «Веймарская Россия». Главный аргумент в пользу данного развития событий подразумевал, что «вековая имперская и милитаристская традиция заведомо сильнее новорожденной демократии, интеллектуально незрелой и политически неопытной. Если даже удавалось демократии пережить первый, второй или третий свой кризис, пятый или десятый добивал ее наверняка. И чем глубже, чем укорененной была в стране эта "государственная идея", тем более подавляющим оказывалось ее превосходство и больше шансов получала она восторжествовать над юной и неискушенной свободой…»[[53]](#footnote-53). Нужно признать, что автор данной аналогии во многом оказался прав.

Мы должны учитывать и возможность такого сценария, при том, что нам представляется совершенно неизбежным возвращение на путь к конституционному государству – вследствие неизбежного кризиса режима личной власти.

Но для того, чтобы стал возможен его демонтаж, необходимы определенные условия. Среди них, обычно принято выделять ухудшение экономической конъюнктуры, способное понизить уровень жизни обширного слоя горожан. Но, думается, это условие вовсе не является главным. Следует помнить, что реальное российское движение протеста в 2011-2012 гг., практически, не выявило интереса к экономическим требованиям. А исторический опыт показывает, что падение реакционных режимов могло происходить как на фоне экономического кризиса (как в той же Индонезии в 1998 году), так и на фоне явного подъема (как в Чили в 1988 году): в последнем случае более значительную роль играет рост ожиданий, «революция надежд».

Более важную роль может иметь нарастание (и, в конечном счете, преобладание) реформационных настроений в среде интеллектуальной элиты – настроений, проникающих в элиту политическую. Обычно это медленный, неравномерно развивающийся процесс, который имеет свою специфическую логику. Но нередко он ускоряется вследствие экономических неурядиц, экономического кризиса, коррупционных скандалов, внешнеполитических провалов, дискредитирующих правящую группу. Суть этого процесса состоит в осознании значительной частью интеллигенции неадекватности политического режима (его конкретных методов и средств) сложившейся в стране ситуации. Этот фактор может, в частности, проявляться и при изменении в персональном составе правящей группы, при перестановках внутри нее, и уж, тем более при смене ее лидера. В Бразилии и Аргентине в середине 80-х годов подобные перестановки ознаменовали в итоге окончание правления военных. Были приняты и новые конституции. Подобные перемены, происходящие по инициативе правящей группы, служили обычно условием для плавного изменения курса и мирных коррекций режима. Немирные коррекции – совсем другая тема.

**В поисках новой конституционности**

Поиск конституционности означает выбор модели конституционного ограничения власти – в случае если мы четко осознали опасность ничем не ограниченного произвола лиц, наделенных властными полномочиями. Нам известно, что какая-то часть общества готова с таким произволом мириться, готова считать его нормой. И это вероятно ценностный выбор – не обусловленный никакими рациональными аргументами, никаким опытом.

Таким образом, другая часть общества должна осознать наличие не очень приятной альтернативы. Поскольку мирный и законный переход власти от одной политической группы к другой, то есть смена власти практически исключаются (вследствие действия механизмов, описанных выше), все недовольства, накопившиеся претензии, раздражения различных общественных групп будут искать немирные способы выражения.

 Юрий Пивоваров, в частности, пишет: «Возможны два варианта событий. Либо общество и власть договорятся об изменении Конституции и приведении ее в соответствие с принципом народного суверенитета, либо в России в той или иной форме начнется гражданская война. Значит, остается единственный цивилизованный путь – изменение Конституции. При этом надо иметь в виду, что если в поисках нового более совершенного и адекватного политико-правового устройства хотя бы потенциально будет возрождена конструкция двоевластия, мы вновь заложим мину замедленного действия. Ревизия действующей Конституции – это не только перераспределение власти в пользу законодательных и судебных органов и «вписывание» института президента в систему разделения властей. Это сложная и тонкая работа по созданию очень дифференцированного…очень сложного механизма сдержек и противовесов.»[[54]](#footnote-54)

Мы останемся в рамках предположения о мирной эволюции политического режима и попробуем рассмотреть более детально возможные варианты восстановления механизма сдержек и противовесов. Задачи, не решенные столетие назад, но остающиеся на повестке дня, должны и будут постепенно решаться.

Восстановление или «оживление» демократических институтов неизбежно потребует изменений в конституционном законодательстве. В первую очередь речь должна идти об исключении тех норм, которые должны были создать правовую основу для неограниченной личной власти и исключить какой бы то ни было контроль за ней. В значительной мере это будет означать возвращение к состоянию, предшествовавшему контрреформе. Но, с учетом накопленного опыта потребуются и новые институты, новые правовые конструкции.

Представляется, что при наличии соответствующих политических условий в первую очередь должна быть восстановлена независимость судебной власти. Далее необходимо восстановление и усиление парламентского контроля за исполнительной властью. Необходимы также коррекции избирательной и партийных систем.

Можно предположить следующую последовательность действий, направленных на восстановление и укрепление конституционного государства.

1. Внесение изменений в Закон РФ «О статусе судей», исключающих назначение федеральных судей Президентом. Опыт показал, что фактически, это приводит к введению жесткого механизма отбора в президентской Администрации, связанного не с профессиональными качествами кандидатов в судьи, но главным образом с их политической лояльностью, а также готовностью в любых обстоятельствах уступать исполнительной власти, идти на встречу ее запроса. На практике это означало фактически подчиненное положение большинства судей по отношению к органам прокуратуры, органам следствия и дознания. С учетом этого целесообразно рассмотреть варианты, при которых федеральные судьи либо избирались бы населением, либо назначались органами представительной (законодательной) власти. У каждой из этих опций есть свои минусы, которые, впрочем, могли бы быть компенсированы. Главное – четко представлять себе основную цель. Она, вероятно, заключается, в обеспечении реальной административной, финансовой и политической независимости судов от исполнительной власти.

При этом ясно, что ни один из способов формирования судов ни гарантирует нам отбора лиц, обладающих наиболее высокой профессиональной квалификацией и безупречной репутацией. Прошедшие годы дали нам возможность убедиться в том, что судьи могут и консервативными, и либеральными, и добродушными, и жестокими, и снисходительными, и мстительными, и сдержанными, и склонными к произволу даже в тех достаточно узких рамках, которые даны законом. Но дело в том, что пороки судебных решений, обусловленные качествами судьи, могут быть исправлены в вышестоящих судебных инстанциях – при условии, если они сами не связаны круговой корпоративной порукой с органами следствия, не опутаны сетью негласных и неписанных обязательств перед силовыми структурами. Если же такие корпоративные обязательства есть, то профессионализм судей уже теряет значение – он вытесняется исполнительством.

Поэтому и выборы судей, при которых избиратель может проголосовать и не за самого сильного профессионала, предпочтительней отбора в президентской Администрации. Кандидатов в судьи в целях таких выборов могут выдвигать структуры судейского сообщества. Эти же структуры могут рекомендовать кандидатов органам представительной (законодательной) власти, если полномочия по назначению судей будут переданы им. В любом случае процедуры обсуждения кандидатов на должности судей в парламентских комитетах могут быть более открытыми и прозрачными, нежели в Администрации.

2.Важное значение имеет изменение порядка назначения председателей судов – с районных до самого верха. Закон о статусе судей закрепил практику назначения председателей судов в том же порядке, что и рядовых федеральных судей – указом Президента РФ. Фактически кандидатуры на эти должности подбирали в Администрации, исходя из критерия персональной лояльности. Отказ от этой авторитарной по сути традиции требует норм, устанавливающих право судей самостоятельно выбирать себе председателей и их заместителей из состава суда. Такое право должно быть предусмотрено как для судей районных, городских, региональных (областных, краевых, республиканских), так и высших судов – Верховного и Конституционного. Председатели более не должны зависеть от исполнительной власти, быть носителями ее воли. Председатели судов и их заместители должны избираться тайным голосованием на заседаниях судов.

3.Одним из средств парламентского контроля за структурой и расходами государственного бюджета является Счетная палата. Ее создание предусмотрено статьями 102-103 Конституции Российской Федерации. Данный орган, состоящий из квалифицированных аудиторов, должен выражать позиции палат Парламента по отношению к операциям с бюджетом, осуществляемым исполнительной властью. Последняя, согласно Конституции, не имеет отношения к формированию Счетной палаты именно по той причине, что это орган исключительно парламентского контроля.

Но двумя сериями поправок в закон в 2003 и в 2006 году (а равно соответствующей практикой) Счетная палата была, по сути дела, поставлена под контроль Администрации Президента. Поправками к закону о палате было предусмотрено, что кандидатуры на должности всех аудиторов, а также председателя и заместителя председателя Счетной палаты вносит глава государства. То есть то же лицо, которое назначает и контролирует Правительство. Через семь лет был принят новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", который, как уже говорилось выше, по сути дела, укрепил контроль главы государства за главным органом парламентского контроля. Отчасти это обстоятельство обусловило крайнюю осторожность и зависимость Счетной палаты в нынешнем ее виде.

Для полноценного выполнения палатой контрольных функций, необходимо, во-первых, возвращение к тому объему полномочий, который она получила в 1995 г., а во-вторых, возвращение к прежнему порядку ее назначения – может быть, лишь немного уточненному. У каждого депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации должно быть право предлагать кандидатуры на должность аудитора Счетной палаты. Этим правом можно также наделить группы депутатов. Глава государства не должен иметь никакого отношения к формированию палаты – как это и предусмотрено Конституцией. Среди полномочий палаты должно найти место полномочие по контролю за управлением федеральной собственностью – по сути дела, ключевое.

4. Проблема восстановления нормального функционирования избирательной системы и формировании полноценной партийной системы должна быть рассмотрена с двух точек зрения.

С одной стороны необходимы определенные изменения в законодательстве – в частности, возвращение таких правовых институтов как избирательные блоки и избирательный залог. Необходимо изменить порядок регистрации кандидатов на должность глав субъектов Федерации, исключив такое условие как сбор подписей муниципальных кандидатов - так называемый «муниципальный фильтр». Фактически, он служит инструментом для манипуляций исполнительной власти, использующей его либо для отсечения неугодных кандидатов, либо для «включения» в процесс кандидатов, не представляющих серьезной опасности.

Сбор подписей избирателей и избирательный залог представляются вполне приемлемыми условиями для регистрации для выборов. Эти институты достаточно эффективно работали в течении 15 лет.

С другой стороны манипуляции с голосами избирателей, включая откровенные фальсификации (вроде переписывания в территориальных комиссиях данных, полученных с участков) – представляют собой так называемые «неформальные практики», которые должны быть изжиты, вытеснены просто в силу изживания монополии одной политической группы.

Сама по себе избирательная система на федеральном и региональном ее уровнях должна стать предметом спокойного непредвзятого анализа. Если законодатель решит сохранить ее смешанный характер, то, вероятно, более детальной доработке может быть подвергнута как мажоритарная, так и пропорциональная подсистемы.

Среди целесообразных коррекций закона о политических партиях следует упомянуть такие как изменение показателя минимальной численности политической партии – с 500 до 5000 или 10000 – то есть возвращение к показателям, установленным еще до формирования режима личной власти. Условием развития партийной системы может также служить равенство наиболее крупных партий в доступе к средствам массовой информации.

5. Целесообразно рассмотреть вопрос о новом федеральном законе о порядке формирования Совета Федерации. С 1994 по 2014 гг. было опробовано четыре варианта такого порядка. В 1994 - 1995 гг. палата состояла из членов, избранных согласно пункту 7 Переходных положений Конституции РФ на два года. Порядок формирования заключался в прямых выборах по двухмандатным мажоритарным избирательным округам. В качестве избирательного округа в данном случае рассматривалась вся территория субъекта Российской Федерации. Нужно сказать, что тот состав палаты, состоявший из политиков, прошедших реальные избирательные компании, был одним из наиболее сильных в не очень долгой истории российского парламента. На смену ему пришли в конце 1995 г. «первые лица» регионов: компромиссный вариант закона предусматривал автоматическое вхождение в состав палаты глав исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации. Для «губернаторского созыва» характерно было то, что палата собиралась не чаще, чем раз в месяц. Однако Совет Федерации в 1996 – 2001 гг. был серьезным и самостоятельным центром власти. Данную роль он доказывал и тем, то достаточно регулярно отклонял пришедшие из Государственной Думы законы и тем, что готов был возражать главе государства в случаях, когда по Конституции, требовалось его участие в процессе назначения либо освобождения от должности наиболее важных должностных лиц (Генерального прокурора, судей Конституционного Суда). Но с 2001 года действовал уже другой порядок формирования палаты, согласно которому, региональные законодательные собрания и главы регионов назначали членами Совета Федерации своих представителей. Отбор этих представителей осуществлялся под плотным контролем президентской Администрации. С 2001 года наступил период, когда Совет Федерации, фактически, утратил самостоятельную политическую роль. Это, на наш взгляд, явным образом сказалось на содержании парламентского контроля – даже в тех достаточно узких рамках, которые определены Конституцией. «Верхняя» палата, практически, перестала всерьез вникать в содержание законов, принятых «нижней» палатой, количество отклонений таких законов резко снизилось. С этого времени одобрялись уже все кандидатуры и решения, предложенные Президентом. Смысл деятельности «верхней» палаты стал, как представляется, уже не очень понятен даже адептам созданного политического режима. В 2013 г. были приняты поправки к закону о формировании палаты, которые должны были установить определенную связь между наделением полномочиями члена Совета Федерации и голосованием за него тех или иных групп избирателей (в частности, право быть членом Совета Федерации от законодательного органа субъекта Федерации получили только депутаты данного органа).

Впрочем, за 20 лет действия Конституции и поиска оптимального порядка формирования «верхней» палаты можно уже сделать определенные выводы. Главный из них сводится к тому, что любой вариант, при котором член Совета Федерации, фактически, назначается, а не избирается в ходе свободных выборов, приводит к реальной управляемости и зависимости «верхней палаты» от высшей федеральной бюрократии. Последнюю мы ассоциируем в данном случае с президентской Администраций, хотя зависимость так называемого «сенатора» (члена Совета Федерации) может быть обусловлена и его отношениями внутри региональной элиты (которая в свою очередь оказывается в зависимости от федеральной).

Во всяком случае, члены «верхней» палаты, по нашему мнению, должны получать мандат непосредственно от избирателей – именно как Совет Федерации первого созыва. При этом вопрос о соответствии прямых выборов норме статьи 95 Конституции (согласно которой «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов власти») остается открытым. В 1995 г. Конституционный Суд уклонился от толкования понятия «порядок формирования». В том же году депутатами Государственной Думы предлагались различные варианты выборов членов Совета Федерации, с учетом того, что кандидатов выдвигали бы органы власти регионов. К этим проектам, вероятно, следует вернуться.

6. В этой связи необходимо выделить еще одну вполне назревшую новеллу: в Законе «О средствах массовой информации» следует исключить возможность контроля со стороны государственных органов над редакционной политикой крупнейших СМИ. Государственные СМИ должны быть исключены как институт. Это неизбежный вывод из политической практики последних двух десятилетий. И при первом российском Президенте его администрация пыталась контролировать политический сегмент вещания крупнейших телеканалов – в первую очередь, ОРТ и «России». Но эта линия не была доведена до логического завершения в 1995 – 1999 гг. в силу ряда причин: раскола между двумя крупнейшими финансовыми и медийными группами, фактическим отсутствием монополии на политическую информацию, внутренней неготовности самого Бориса Ельцина навязывать свою линию журналистскому сообществу, с которым он пытался поддерживать хорошие отношения. Ельцин был человеком, не способным мириться с парламентским контролем над прокуратурой, но готовым терпеть жесткую критику телеканалов. Об этой противоречивости его характера еще будет немало написано. В данном же случае важнее отметить то, что его преемник посчитал нужным полностью исключить всякую публичную критику в свой адрес (во всяком случае, критику в телепрограммах). Власть обеспечила свою монополию на рынке телевизионных новостей, в первую очередь политических новостей. И последствия этой монополии, на наш взгляд, оказались крайне опасны. Главным последствием стала возможность для правящей группы обеспечить с помощью четырех-пяти крупнейших телекомпаний, размещающих политическую информацию, пропагандистскую поддержку любой своей политики. Такая массированная информационная поддержка оказывалась, в частности, в ходе военных операций в Крыму и в Юго-Восточной Украине в 2014 г. Партии-корпорации «Единая Россия» такая поддержка предоставлялась в ходе всех федеральных избирательных компаний. Единственный выход из ситуации, и единственную гарантию от воспроизведения подобной монополии в дальнейшем мы видим в законодательном исключении возможности контроля государства (в лице различных его структур) над средствами массовой информации. С точки зрения правового регулирования тут возможна и нюансировка: скажем, речь может идти только о недопущении контрольного пакета акций у государства в случае акционерных обществ, либо иных инструментах.

7. Специальный вопрос – отмена тех конституционных поправок, которые были продиктованы исключительно групповыми, корпоративными интересами и были внесены в условиях искусственно созданного доминирования одной политической партии (представлявшей или олицетворявшей интересы данной корпорации). Речь идет о конституционных поправках, внесенных в 2008 г. и увеличивших срок полномочий Президента и Государственной Думы с 4 до 6 и 5 лет соответственно, а также о поправках, внесенных в 2013-2014 гг. и предоставивших Президенту полномочия по назначению на должность и освобождению от должности прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

На наш взгляд, увеличение сроков полномочий главы государства и Государственной Думы не имело под собой никаких оснований, связанных с укреплением демократии и парламентаризма. Предложенное инициаторами поправок обоснование, связанное с тем, что четырех лет главе государства не хватает для реализации своей программы, трудно счесть серьезным. Четырехлетний срок полномочий не мешает выполнять свои программы и обещания президентам США, Бразилии, Аргентины. В других государствах со смешанной формой правления, но с несравненно меньшей, нежели в России, ролью главы государства, например, в Португалии и Польше, срок президентских полномочий 5 лет.

Трудно сомневаться в том, что главный смысл данных поправок крылся в желании конкретного лица, рассчитывавшего на третий президентский срок, находится у власти дольше. Легко также допустить, что данное желание естественным образом совпадало со стремлением правящей бюрократии проводить выборы реже.

Наделение Президента полномочиями, связанными с назначением на должность и освобождение от должности заместителей Генерального прокурора и других прокуроров (которых ранее назначал Генеральный прокурор) было столь же слабо обоснованно. По сути дела, данные конституционные поправки лишь ослабляли положение Генерального прокурора. И вряд ли они могли в чем-то «усилить» региональные прокуратуры, как-то повысить эффективность их работы. Главное же заключалось в том, что от инициаторов данных поправок так и не было получено внятного ответа на вопрос: в чем заключалась та масштабная конституционная, государственно-правовая либо управленческая проблема, которая требовала именно внесения поправок в Конституцию? Трудно было предположить, что именно конституционные новации должны были помочь региональным прокурорам в борьбе с преступностью и, в частности, с коррупцией.

Отмена уже внесенных поправок в Конституцию требует той же процедуры, что и принятие названных поправок. В этой связи с организационной и политической точек зрения задача возвращения к исходному тексту связана с рядом трудностей. Ведь, если предположить, что условием рассмотрения данного вопроса в палатах Федерального Собрания, а затем в региональных законодательных собраниях, должно послужить восстановление нормальной политической конкуренции, то получение квалифицированного большинства выглядит довольно сложной задачей. В нормально работающих парламентах каждая фракция имеет возможность отстаивать свои интересы, в том числе скрытые – например, связанные с сохранением недемократических или даже нелепых норм в Конституции.

8. Наконец, в данном контексте уместно затронуть вопрос и о единственной новой норме, которую, на наш взгляд, имело бы смысл закрепить в Конституции. Мы в данном случае хотели бы подчеркнуть, что данная норма была в свое время одобрена Конституционным совещанием, голосовавшим за проект Конституции 13 июля 1993 года. Речь в ней идет о том, в каком порядке должна происходить отставка Правительства, если этот вопрос ставит Президент. Конституционное совещание высказалось за то, чтобы для такой отставки требовалось согласие Государственной Думы. Однако потом эта редакция статьи 117 была изменена.

Представляется, что имеет смысл возвращение к этой первоначальной редакции - если мы ведем речь о том, чтобы хоть немного укрепить роль палат парламента и политических партий, чтобы усилить влияние парламентских выборов и соотношения сил в Государственной Думе на реальную политическую и экономическую жизнь.

Соответственно ч.2 ст.117 Конституции РФ приобретет следующий вид:

«Статья 117

2. Президент Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства Российской Федерации. Если представление Президента Российской Федерации об отставке Правительства Российской Федерации не будет рассмотрено Государственной Думой в недельный срок после его внесения, Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации».

Таковы некоторые соображения, связанные с конституционной основой нового демократического обновления российского законодательства. Но в этой связи еще раз хотелось бы подчеркнуть – правка Конституции все же самое последнее из всех средств решения назревших конституционно-правовых проблем.

**Заключение**

Итак, спустя примерно 20 лет после медленного увядания и демонтажа идеологизированного «советского» режима российское государство вступило в некую новую фазу своего развития. Эта фаза отчасти восстановила, отчасти придала новый смысл таким понятиям как «идеологическая преданность», «бессменный лидер», «выбор преемника» и даже «братская военная помощь». Конституция 1993 года оказалась основой, на которой с помощью как правовых, так и неправовых средств была выстроена совершенно реальная монополия на власть.

Конечно, обидно, что уже в самом начале развития страны по конституционному пути второй по счёту российский Президент оказался готов подстраивать конституционное законодательство под себя и свои интересы. То есть сужать поле политических свобод, исходя из сугубой корысти. Но ещё более обидно то, что он почти не встречал сопротивления. Беда заключалась именно в том, что значительная часть политического класса у нас в стране оказалась готова подчиниться новому авторитарному правлению, находя для этого удобные оправдания.

Принижение роли Конституции и соскальзывание к неконституционному государству – процесс небезобидный. Фактическое отсутствие парламентского и какого бы то ни было иного контроля над лицами, обладающими реальной властью, вызывает у последних ощущение бесконтрольности и безнаказанности. Полем произвола в этой ситуации может оказаться любая сфера жизни государства – деятельность его силовых ведомств (это самое обычное), экономическая политика, внешняя политика. Наша страна, к сожалению, не имеет сколь-нибудь значимого опыта жизни в условиях конституционного государства; зато она накопила богатый опыт ситуаций, когда решения по ключевым вопросам (в том числе связанным с национальной безопасностью и даже в условиях ядерного противостояния) принимались единолично и импульсивно. В основе таких решений лежала подчас приверженность идеологическим мифам, тщеславие, прихоть – и в любом случае, произвол.

О том, что представляют из себя основные гарантии против такого произвола, все уже давно сказано. Но реальное разделение властей и включенность каждой из них в механизм сдержек и противовесов остается пока для российского государства задачей, для решения которой мало оказалось и ста лет. Впрочем, в статье 1 Конституции Российская Федерация уже обозначена как правовое демократическое государство. Это значит, что, по крайней мере, задача вполне ясна.

Автор – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Илья Георгиевич Шаблинский.

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Том 2. Москва, Юристъ, 2007, С.280. [↑](#footnote-ref-1)
2. Там же. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же, С.289 [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. №17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела» [↑](#footnote-ref-4)
5. Судья Конституционного Суда В.О.Лучин в своём особом мнении привёл вполне логичную, на мой взгляд, аргументацию в защиту позиции Совета Федерации: «Утверждение Конституционного Суда ... не учитывает общепризнанного принципа (правовой аксиомы) толкования права в сфере публичных отношений – «a fortiory» (кто управомочен или обязан к большему, то управомочен или обязан меньшему). Субъект, обладающий правом освобождения Генерального прокурора от должности, имеет право и на меньшее – отстранение от должности на период расследования. <...> Если Совет Федерации применяет, условно скажем, «высшую меру» наказания в отношении Генерального прокурора Российской Федерации – освобождает его от занимаемой должности, то и все другие меры в рамках данного вида конституционной ответственности применяет Совет Федерации». [↑](#footnote-ref-5)
6. Новая газета, [№ 64 от 17 июня 2011 г](http://www.novayagazeta.ru/issues/2011/1742.html) [↑](#footnote-ref-6)
7. А.Салмин, Ю.Пивоваров «Философия Конституции: альтернативы», - Конституционное совещание, М., 1993, с. 88. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. №28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-8)
9. Когда отсутствует воля граждан, никакие конституции не помогут». Диалог Михаила Краснова и Георгия Сатарова. Конституционное обозрение, №6 (97), 2013, С.39. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года № 10-П. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: http://ru./wikisource org/wiki/Послание Президента Федеральному собранию (2000) [↑](#footnote-ref-11)
12. Хотя отдельные депутаты, например, В.Рыжков и Б.Березовский уже тогда усмотрели в этом опасность. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 г.№ 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». [↑](#footnote-ref-14)
15. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В.Лазарева. 3-е изд. М.: Проспект, 2009, с. 601. [↑](#footnote-ref-15)
16. См. официальный сайт Государственной Думы: статистика законодательного процесса [↑](#footnote-ref-16)
17. http://lenta.ru/conf/morschakova/ [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://newsland.com/news/detail/id/915272/> [↑](#footnote-ref-18)
19. Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России, Отечественные записки, 2003, №2 [↑](#footnote-ref-19)
20. http://lenta.ru/news/2013/02/07/strict [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://sudanet.ru/Interview_s_Tamaroi_Morshaovoi> [↑](#footnote-ref-21)
22. «Когда отсутствует воля граждан, никакие конституции не помогут». Диалог Михаила Краснова и Георгия Сатарова. Конституционное обозрение, №6 (97), С.35 [↑](#footnote-ref-22)
23. На этот счёт есть немало точных формул у классиков политической мысли. Например, у Токвиля: «Нация, утомлённая продолжительными волнениями, охотно соглашается быть обманутой. Лишь бы дали ей отдохнуть, и чтобы удовлетворить её в таких случаях, как показывает история, достаточно бывает собрать по всей стране известное число тёмных и зависимых личностей и заставить их играть пред нею за жалование роль политического собрания. Таких примеров было много…» (Токвиль А.де. Старый порядок и революция. Москва, Типография А.Г.Кольчугина, 1898, С. 165) [↑](#footnote-ref-23)
24. В Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях». [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П город Санкт-Петербург» по делу по проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко». [↑](#footnote-ref-25)
26. http//www.gazeta.ru/politics/news/2013/06/25/n\_2996853.shtml [↑](#footnote-ref-26)
27. http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html [↑](#footnote-ref-27)
28. http://www.kprf.org/showthread.php?t=18679 [↑](#footnote-ref-28)
29. См. подробнее: Фадеев В.И.  Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования  // Lex Russica. - 2014. - № 4. - C. 396-412. [↑](#footnote-ref-29)
30. <http://nnm.me/blogs/emoyo/lider-piratskoy-partii-proigral-sud-po-delu-o-blokirovkah/> [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: П.А.Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. Т.2. М., 2003; История политических репрессий и сопротивления несвободе в СССР. М., 2000. [↑](#footnote-ref-31)
32. «Завтра», октябрь, 2013 г. № 40 (1037). [↑](#footnote-ref-32)
33. Шахрай С.М. Урок Конституции. – Конституционный вестник, №3 (21) сентябрь 2013, С.56 [↑](#footnote-ref-33)
34. Кистяковский Б. В защиту права. – В ст.: Вехи. Из глубины. М., Издательство «Правда», СС. 146-147. [↑](#footnote-ref-34)
35. Б.Чичерин. Россия накануне двадцатого столетия. – В кн.: О свободе. Антология мировой либеральной мысли (1 половина XX века). М., Прогресс-традиция, 2007, с. 535. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ю.Пивоваров О «советском» и путях его преодоления (статья вторая). Что делать?, Полис, №2,2014, С.56 [↑](#footnote-ref-36)
37. О политической философии Владимира Путина, О политической философии Владимира Путина

 [Виталий Третьяков](http://www.rg.ru/author-Vitalij-Tretiakov/) (главный редактор журнала "Политический класс"), Российская газета, 28.04.2005 [↑](#footnote-ref-37)
38. Там же [↑](#footnote-ref-38)
39. В. Сурков // Ведомости, 15.02.2010,26 (2544)

<http://www.vedomosti.ru/newspaper/artiele/2010/02/15/225543>) [↑](#footnote-ref-39)
40. Зорькин В. Философия права: прошлое, настоящее и будущее. Сравнительное конституционное обозрение № 2 (75) 2010, с. 48-49. [↑](#footnote-ref-40)
41. Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия. – В сб.: О свободе. Антология мировой либеральной мысли (1 половина XX века), Прогресс-Традиция, М., 2000, с. 509. [↑](#footnote-ref-41)
42. ВВП (Валовый внутренний продукт) №5 (83) 2013, С.5 [↑](#footnote-ref-42)
43. Пустое поле идеологии, - Литературная газета, №18 (6461), 7-13.05.2014 [↑](#footnote-ref-43)
44. А.Мухин «Зимняя сказка» на фоне прохладной войны, - Независимая газета, 25.02.2014 [↑](#footnote-ref-44)
45. #  Валерий Зорькин. Tabula rasa. Ответ тем, кто спешит переписать Конституцию России с чистого листа, Российская газета, 07.04.2014

 [↑](#footnote-ref-45)
46. «Поправки в закон о партиях выгодны власти, » - считают политологи»[http://ria.ru/politics/20120320/601136460.html#ixzz24ShZSeL6](https://docviewer.yandex.ru/r.xml?sk=yd8cff4d4f49e4e5b8f422858f70c0a03&url=http%3A%2F%2Fria.ru%2Fpolitics%2F20120320%2F601136460.html%23ixzz24ShZSeL6) [↑](#footnote-ref-46)
47. Ю.Пивоваров О «советском» и путях его преодоления (статья вторая). Что делать?, Полис, №2,2014, С.58 [↑](#footnote-ref-47)
48. <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest/> [↑](#footnote-ref-48)
49. http://nswap.livejournal.com/18966071.html [↑](#footnote-ref-49)
50. Б.Чичерин. Россия накануне двадцатого столетия. – В кн.: О свободе. Антология мировой либеральной мысли (1 половина XX века). М., Прогресс-традиция, 2007, с. 535. [↑](#footnote-ref-50)
51. Кирпичев В. Путин против либерального болота. Как сохранить Россию. – М.: Книжный мир, 2014 [↑](#footnote-ref-51)
52. Завтра, октябрь-ноябрь, 2013 г., №44 (1041) [↑](#footnote-ref-52)
53. ## Александр Янов. После Ельцина. «Веймарская» Россия, Издательская фирма «Крук», Издательство «Московская типография А.С.Пушкина», М., 1995, С. 11

 [↑](#footnote-ref-53)
54. Ю.Пивоваров О «советском» и путях его преодоления (статья вторая). Что делать?, Полис, №2,2014, С.59 [↑](#footnote-ref-54)