

## ГЛАВА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНИНА

### 2.1. Права гражданина и политический порядок

В соответствии с либерально-демократическими представлениями, обеспечить благосостояние и конкурентоспособность России на международной арене можно только при условии опоры общества и государства на автономного индивида и его заинтересованность в благополучии целого. Это предполагает, во-первых, действительное признание общественным сознанием и культурой достоинства личности, связанного с ее способностью к самоконтролю, самоуправлению, самоорганизации и солидарности в объединении с другими, во-вторых, последовательную объективацию этого признания в виде высокого – конституционного статуса гражданина в политических и правовых институтах государства. Такой статус позволяет обществу использовать суверенную личность в качестве основы конституционного устройства государства и источника легитимации власти. Конституционный статус гражданина предполагает взаимосвязь и взаимообусловленность прав и обязанностей гражданина и государства. Он задает правила существования, нормы, законы, особую нацеленность, организацию и структуру государства в зависимости от субъектности индивида, его активного участия в управлении целым. Права гражданина выступают в качестве ценностных, правовых и политических оснований демократического правового государства, связывающих все его органы обязательствами по отношению к гражданину.

Одним из путей рассмотрения проблемы реального статуса личности в России мы считаем исследование степени реализации прав российского гражданина. Является ли такая реализация правилом или исключением, целью государства или его недосмотром? Действуют ли принципы верховенства права и равенства всех перед законом, составляющие суть демократического правового государства? Попытаемся выявить особенности фактического режима реализации прав и обязанностей граждан, его соответствие политико-правовой системе, закреплённой в Конституции РФ, в опоре на нашу теоретическую модель гражданина.

В рамках политической и юридической парадигмы Модерна гражданин национального государства – явление объективного и субъективного права. В объективном значении это элемент (сторона) гражданства как института права и законодательства, а в субъективном – субъект правовой

связи с государством. Правосубъектность – существенный признак понятия гражданина, который должен существовать и на уровне публичного (конституционного, государственного) права, и на уровне гражданского права, поэтому гражданин – субъект и частного, и публичного права, активный носитель соответствующих частных и публичных (политических) прав и обязанностей. Правовое государство – часть (институт) гражданского общества, призванная ему служить, это государственная организация гражданского общества («союз союзов»), самоорганизующегося на основе принципа верховенства правового закона. Таким образом, гражданин – субъект и гражданского общества, и правового государства.

В законе «О гражданстве РФ» гражданство определяется как «устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод гражданина» [Федеральный закон № 62-ФЗ, 2002]. Следовательно, чтобы ответить на вопрос о реальном статусе личности в нашем государстве, необходимо установить степень (реальность, фактичность): а) признания и уважения достоинства личности, основных прав и свобод гражданина со стороны государства, б) устойчивости связи личности с государством, в) наличие (или отсутствие) правового характера этой связи, г) взаимности в выполнении обязанностей (прав), д) эквивалентности в ответственности сторон. Наибольшую сложность представляет собой установление характера связи личности с государством, поскольку для этого понадобится исследование всей системы права (особенно в части наличия независимости судебной власти), а также степени взаимности в выполнении обязанностей и эквивалентности в ответственности сторон. Отдавая себе отчет в масштабности этой цели, попробуем описать комплекс задач, связанных с этой темой, и выдвинуть ряд гипотез для их возможного рассмотрения. Сложность достижения этой цели и необходимость междисциплинарного исследования затрудняют прояснение проблемы и в теоретическом, и в практическом плане. Поскольку права и обязанности и гражданина, и государства касаются всех сфер общественной жизни, а характер связи лица с государством и реализация взаимных прав-обязанностей зависит от целого комплекса условий, то исследование поставленной проблемы не может исчерпываться юридическим аспектом и должно учитывать политический и социокультурный контекст существования гражданина.

«Гражданин – социальная роль правоспособной личности, занимающей позицию медиатора между сторонами бинарной оппозиции «государство – гражданское общество» [Бачинин 2000: 71–72]. На наш взгляд, это определение может быть дополнено и конкретизировано сле-

дующим образом. Гражданин – социокультурная роль правоспособной личности, члена гражданского общества и национального государства и субъекта прав и обязанностей, к которой стремится индивид и которая предписывается ему культурой и политической системой данного государства в целях поддержания внутреннего политического и правового порядка и конкурентоспособности этого государства на международной арене. Общая роль гражданина включает целый набор специфических ролей (функций), обусловленный необходимостью участия личности в воспроизводстве и изменении различных институтов, скрепляющих эту общность, и ценностных представлений, составляющих духовную, ментальную основу этих институтов. В процессе исполнения этой роли личность оказывается перед необходимостью выступать в качестве медиатора множества бинарных оппозиций, составляющих логическую схему решения повседневно возникающих проблем, разрешая их как в ментальной, так и в институциональной форме: *свои / чужие, господство / подчинение, эгалитарное / элитарное, публичное / частное, самоорганизация / организация, открывание / закрывание, вовлечение / исключение, участие / неучастие*. Роль гражданина предполагает следующие ценностные установки индивида: нациецентризм и патриотизм, лояльность государственной власти, связанная с его публичным участием в управлении государством, политико-правовой эгалитаризм внутри общности граждан, неприкосновенность частной жизни, активная легитимная защита собственных гражданских и политических прав посредством индивидуальных и коллективных солидарных действий. Гражданин – конкретно-исторический социокультурный феномен, сочетающий устойчивые и изменчивые, структурные и содержательные, универсальные и локальные, институциональные и ментальные черты.

Процесс обретения гражданской идентичности как результат интернализации и экстернализации, субъективации и объективации ценностно-нормативного содержания, заложенного в социальной роли гражданина, зависит от множества социокультурных факторов. Важнейшие из них – субъективная способность индивида играть роль гражданина и объективный режим функционирования политических и правовых институтов как особых социальных практик, в которые он включен. Гражданин – это политико-правовая ипостась личности индивида, и в то же время определенная функция политической и правовой систем общества. Это роль субъекта нации, общества как целого, политики и морали, частного и публичного, конституционного права, роль активной стороны социального контракта с другими гражданами и с государством как союзом граждан. Гражданин – активная сторона института гражданства, исходного для правового государства. Исполнение роли гражданина связано с определенной

культурой личности, ее способностями к власти над собой, моральной рефлексии, индивидуальному самоуправлению. Лояльность, доверие к другим гражданам, обществу, государственной власти – основополагающая черта политического и правового сознания гражданина.

Важно также учитывать динамичную взаимосвязь и отличия понятий человека и гражданина и соответствующих групп прав. Соотношение между правами человека и правами гражданина неоднозначно. Права гражданина – это политические права, надстраивающиеся над правами человека и гарантирующие их исполнение для членов конкретного государства. Права человека составляют историческую и современную основу прав гражданина, минимальную степень реализации прав гражданина, в первую очередь, политических. Права гражданина несут в себе черты привилегированности и, подчас, противопоставляются правам человека. Достаточно сравнить набор и объем прав, которыми в демократических странах пользуются люди, имеющие права гражданства, и другие категории населения – неграждане (иностранцы, лица без гражданства, легальные и нелегальные мигранты). Абсолютно явно это становится с избирательными и другими политическими правами: граждане ими обладают, неграждане – нет.

Анализ институционального измерения феномена гражданина не может обойтись без рассмотрения института гражданства. Это «такой институт, который выполняет двоякую функцию: с одной стороны, выступает как элемент основ конституционного строя, с другой – основ правового положения человека и гражданина. При этом первая функция института гражданства является исходной посылкой для второй» [Воеводин 1997: 15–16]. Гражданство регулируется взаимодействующими между собой нормами международного и внутригосударственного права. Межотраслевой, по сути, внутригосударственный институт гражданства регулируется конституционным правом, образующим основу института гражданства и правового статуса гражданина, а также административным, семейным, гражданским и другими отраслями права [Российское гражданство 2003: 87]. Содержание гражданства представляет собой систему прав и обязанностей, основу правового статуса личности. Реализация вытекающих из гражданства прав зависит от всей совокупности институциональных условий в государстве, главные из которых – государственный суверенитет, территориальное устройство государства, правовое положение личности. Институт гражданства считается субинститутом более широкого правового института основ правового статуса граждан [Козлова, Кутафин 1995: 151–153]. Статья 2 Конституции РФ провозглашает нормы-принципы для конституционного строя государства: человек, его права и свободы явля-

ются высшей ценностью общества и государства. Конституционное право призвано обеспечивать реализацию данных принципов посредством ряда подотраслей права, касающихся прав, свобод и обязанностей личности, государственно-территориального устройства, организации государственной власти (исполнительной, представительной, судебной) и основ местного самоуправления. Все они обеспечивают устройство и режим функционирования государства, обращенный на реализацию прав и свобод личности.

Институциональное измерение бытия российского гражданина содержит в себе фундаментальное противоречие между формальными нормами и неформальными практиками функционирования. Конституция РФ предлагает четкий конституционный политико-правовой статус гражданина, но реальное устройство российского государства, или фактически действующий политический порядок, не соответствует и подчас противоречит нормам Конституции РФ. Фактический статус индивида обусловлен такими устойчивыми неформальными социальными институтами и практиками органов государственной власти, как коррупция, бюрократизм, «профилактическое» или системное насилие правоохранительных органов и других силовых структур государства над гражданами, рейдерские захваты в сфере бизнеса и т.д. Известно, что конституционный строй государства является общей гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина. Но реальность показывает, что Конституция в России есть, а конституционализма нет. Конституционный статус гражданина ограничен писанным законом, действующие институты задают фактический статус и сценарий жизни индивида. Конституция РФ существует в виде юридического документа, а не действующего права как системы соблюдаемых сторонами обязательств. Разделения властей не произошло; реформы завершились не формированием независимых судебной и законодательной власти, а процессом обратной монополизации всех государственных функций президентской властью, которую не назовешь исключительно исполнительной.

В. Л. Шейнис проанализировал этапы формирования Конституционного суда РФ, этого «флагмана судебной системы», призванного воплощать принципы верховенства права, независимости судебной власти, правового ограничения исполнительной и законодательной ветвей власти, и в целом – органа государственной власти, главной функцией которого является защита прав и свобод граждан. В. Л. Шейнис выявил совокупность факторов, ставших преградами на пути реализации передовой концепции судебной реформы и модели Конституционного суда, созданной в начале 1990-х годов. Он показал, что процесс публичного обсуждения проектов

Конституции РФ, созданных в 1990–1993 гг. и принятия двух законов о Конституционном суде (1991 г.) были процессами ожесточенной политической борьбы, результатом которых стало ограничение роли и функций Конституционного суда в политико-правовой системе государства и чрезмерное возвышение президентской власти над всеми другими ветвями [Шейнис 2016: 73]. С самого начала развития российского конституционализма, частью которого стало принятие (и последующая реализация) Конституции РФ, обозначились противоречия, касающиеся института президентства, федеративного устройства, права частной собственности. Эти противоречия сохранились и в тексте основного закона, и в реальном устройстве государства. В первых проектах Конституции РФ предусматривалась широкая компетенция Конституционного суда: дела о конституционности законов и других федеральных и региональных государственных органов; конституционно-правовые споры между государственными органами РФ, между РФ и ее субъектами, а также между республиками РФ; толкование Конституции и ее изменений; рассмотрение дел по обвинению президента и иных высших должностных лиц государства в нарушении Конституции и законов и решение вопроса о дееспособности президента [Шейнис 2016: 76]. Интересно, что первый закон о Конституционном суде (1991) создавал «орган, наделенный правом и обязанностью выносить правовую оценку актам главы государства, высших органов исполнительной и законодательной власти, решать, существуют ли или отсутствуют юридические основания для отстранения от должности высших должностных лиц государства» [Шейнис 2016: 77]. В один из вариантов этого закона включалась глава 3, предлагающая проверку конституционности правоприменительной практики на основе жалобы индивида. Однако представители V Съезда Верховного Совета не приняли вариант закона с данной главой, поскольку опасались усиления власти Конституционного суда над Съездом. Тем не менее, закон о КС РФ был принят на этом Съезде. «Граждане СССР и РСФСР, иностранцы, лица без гражданства, а также юридические лица обрели право обращаться в КС с жалобами на нарушение их прав» [Шейнис 2016: 78]. Однако указ президента № 1400, объявивший роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета, приостановил и работу Конституционного суда. Конституционный суд счел этот указ неконституционным и создающим основания для импичмента президента. Б. Н. Ельцин после этого собирался распустить Конституционный суд. Компромиссом стало объявление закона о КС (1991) недействующим. Процесс формирования органов государственной власти РФ с самого начала шел под контролем президента и его предста-

вителей, стремившихся не допустить возможности противостояния президентской власти, самостоятельности и независимости какого-либо органа.

Второй закон о КС (1995), который уже должен был учитывать полномочия президентской власти, зафиксированные в Конституции РФ (1993), отражал тенденцию к умалению роли КС в системе государственных институтов. КС утратил роль высшего органа конституционного контроля. У него была отнята функция проверки правоприменительной практики и ограничены возможности граждан добиваться защиты своих прав в Конституционном суде. Из перечня институтов, чьи нормативные акты могут быть проверены КС на соответствие Конституции РФ, были изъяты федеральные министерства и ведомства. Конституционный суд теперь не мог рассматривать дела по собственной инициативе [Шейнис 2016: 80]. В последующие годы закон о КС подвергался многочисленным изменениям, которые шли в русле общей контрреформы законодательства. Значительный негативный вклад в этот процесс вносили указы президента – сначала Б.Н. Ельцина, затем В. В. Путина. «Обращение к указному праву закрепляло сомнительную с точки зрения Конституции и законов роль президента в качестве распорядителя благ. Эта линия была продолжена в указах 2004, 2005 и 2007 гг. и определенно шла вразрез с позабытой к тому времени концепцией судебной реформы, одобренной ВС в 1991 г. В декабре 2004 г., в преддверии издания закона об отмене прямых выборов губернаторов населением, потребовавшего подтверждения КС, в денежном поощрении конституционных судей был совершен скачок...» [Шейнис 2016: 80]. Администрацией президента предпринимались разные меры, подрывающие независимость судей и самоуправление судейского сообщества, в том числе замена порядка выборов председателя КС и его заместителей коллективом судей их назначением Советом Федерации по представлению президента.

Так политико-правовой процесс формирования правового государства был остановлен и перенаправлен в противоположную сторону. В обществе даже не успел выработаться «иммунитет к тоталитарным соблазнам» (В. Л. Шейнис). Впоследствии КС не только перестал играть самостоятельную роль, но начал легализовывать и легитимировать антиконституционные указы президента: он фактически одобрил три указа президента и постановления правительства 1993–1994 гг. об участии вооруженных сил государства в «восстановлении конституционного порядка» в Чечне. Помимо массового нарушения прав человека силовые способы решения сложных политических проблем влекли за собой цепь серьезных негативных политических и правовых последствий в масштабах всей России. Среди таких последствий – рост влияния представителей силовых

структур и спецслужб во всех органах власти, антифедералистские и антидемократические тенденции – замена выборов высших должностных лиц субъектов Федерации их назначением, фактический отказ (с некоторыми оговорками) от приоритета международного права над национальным в деле защиты прав человека на территории России. Конституционный суд утратил свою роль основного защитника прав и свобод граждан. «Он не исполняет свое предназначение в системе сдержек и противовесов перед лицом силовых ведомств государства, которое становится все более репрессивным. Он слишком зависит от других ветвей власти и нередко подыгрывает им» [Шейнис 2016: 89].

Практически действующих правовых механизмов общественного контроля над исполнительной властью (особенно над силовыми структурами, преобладающими в ней), устанавливающих ответственность должностных лиц и органов власти за нарушения прав граждан, так и не было создано. Можно ли считать таким видом ответственности, например, отрешение Президентом РФ губернатора от должности? Основанием для отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ по инициативе главы государства считается утрата доверия Президента РФ. Однако ряд юристов считает, что недоверие – это весьма субъективная моральная категория. «...отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ эволюционировало по воле главы государства из института конституционно-правовой ответственности в меру политической ответственности, применяемой исключительно по усмотрению Президента РФ» [Кондрашев 2012а: 102]. Применение данной меры ведет к нарушению конституционных принципов федерализма, народовластия, разделения и независимости властей. Оно может рассматриваться как необоснованное вторжение в компетенцию субъектов РФ по формированию органов государственной власти, вызванное концентрацией правоприменительных полномочий у Президента РФ.

В результате политики последних лет нормы функционирования законодательно созданных механизмов контроля общества над исполнительной властью – парламента, оппозиции, свободных СМИ, гражданского общества, органов местного самоуправления, были существенно пересмотрены, их действенность оказалась ослабленной. Конституционные принципы построения российского государства – демократия, федерализм, республиканская форма правления, принцип правового государства – уже несколько лет подвергаются последовательной ревизии [Рыжков 2004: 2]. Законы, принятые в 2000–2010-е годы по инициативе администрации Президента [Федеральный закон № 133-ФЗ, 2015], нанесли удар по институтам, ограничивающим его власть и гарантирующим соблюдение

прав (власти) граждан. Централизация власти отрицает принципы федерализма и территориального самоуправления, уничтожает самостоятельность регионов, превращая федеративное государство в унитарное. Фактически окончательно перераспределена власть от субъектов РФ к администрации Президента. Сужены условия для политической конкуренции – оппозиция не представлена в Государственной Думе, участие в политике независимых кандидатов в депутаты стало невозможным. Закон «О назначении губернаторов» (2004) ликвидировал институт выборности губернаторов и депутатов от округов, то есть изъял часть политических прав граждан. Закон «О политических партиях» (2003) лишил граждан права избирать депутатов Думы по одномандатным округам. Изживаются демократические практики и процедуры: Совет Федерации фактически перестал быть представительным органом власти, губернаторы лишены парламентского иммунитета, институт полпредов Президента ограничивает полномочия губернаторов и в целом – самостоятельность субъектов РФ. Поправки к законам об общественных объединениях [Федеральный закон № 82-ФЗ, 1995] приводят к неоправданному вмешательству государства в деятельность неправительственных организаций, к их стигматизации в качестве «иностранных агентов», следствием которых становится невозможность осуществления деятельности и ликвидация. Вертикаль власти работает фактически против горизонтали гражданского общества (Закон «Об Общественной Палате» [Федеральный закон № 32-ФЗ, 2005]). Закон «О противодействии терроризму» [Федеральный закон № 35-ФЗ, 2006] вводит периоды чрезвычайности с установлением «режима террористической опасности», на время которых существенно ограничиваются гражданские и политические права граждан. Чрезвычайная централизация власти не разрешает, а порождает противоречия между федеральной властью и лишенными самостоятельности обществом, регионами, городами, отсутствие их публичного обсуждения чревато кумулятивным эффектом в виде социальной напряженности.

Тщательно проанализировав законодательные и иные механизмы и способы концентрации властных ресурсов, А. А. Кондрашев характеризует российский государственный режим как антидемократический и авторитарный. Политический порядок в России характеризуют следующие черты: гипертрофия личной власти главы государства, наделенного чрезмерными полномочиями, ставящими его над исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти, а также над всеми сферами общества, начиная с экономики – посредством контроля над руководством государственными корпорациями РФ; привилегии доминирующей партии; «огосударствленные» СМИ; тотальный контроль за гражданским обществом;

отсутствие обратной связи с населением и другие [Кондрашев 2012b: 23, 36–37].

Реализация избирательных прав граждан зависит от степени реализации других конституционных прав и свобод – свободы слова, собраний, права на судебную защиту и других. Административные и иные ограничения в одних из них приводят к нарушениям или существенным ограничениям в исполнении всех остальных. В новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [Федеральный закон № 67-ФЗ, 2002] содержатся ограничения свободы мысли и слова: фактический запрет на критику конкурирующих кандидатов препятствует политической конкуренции, необходимой в демократическом обществе. Множество федеральных законов, касающихся предвыборной агитации, рекламы, государственной и военной тайны, содержат юридически не определенные ограничения свободы мысли и слова. Законодательство о противодействии экстремистской деятельности не содержит четкого юридического разграничения между экстремизмом и инакомыслием (плюрализмом мнений). Правоохранительные органы зачастую возбуждают уголовные дела, усматривая признаки экстремизма в любых высказываниях, содержащих критику политики государства и его должностных лиц. Произвольно толкуются и такие признаки экстремизма, как возбуждение социальной розни, пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их социального происхождения [Доклад... 2009: 11]. Отсутствуют четкие юридические пределы допустимого вмешательства государства в регулирование свободы слова, тем самым отсутствует баланс между правом личности и обязанностью государства, последняя толкуется исключительно как запретительная и априорно превышающая права личности. Доклады Уполномоченного по правам человека за последующие годы рисуют сходную картину массового нарушения прав граждан [Доклад... 2016].

Реальное положение дел в сфере обеспечения избирательных прав граждан характеризуется существенным ограничением основополагающих принципов избирательного права: всеобщности, равенства, свободы, тайны голосования, прямого характера голосования и разумной периодичности выборов. Принцип всеобщности избирательного права не соблюдается в той мере, в какой избирательные права гражданина – участие его в выборах – зависят от его регистрации по месту жительства. Это противоречит конституционному праву на свободу передвижения и выбор места жительства и является неконституционным ограничением допуска избирателей к участию в выборах. Всеобщности пассивного избиратель-

ного права препятствуют ограничения обоим возможным вариантам выдвижения кандидатуры на выборы любого уровня: сбор подписей и внесение избирательного залога. По предложению Президента РФ с февраля 2009 г. отменен избирательный залог при проведении выборов. Избирательные комиссии всех уровней очень часто забраковывают собранные подписи, препятствуя выдвижению кандидатов, неугодных администрациям. Конституционное право быть избранным на федеральном уровне ограничивается и тем, что оно может быть реализовано только через избирательные списки политических партий, и закрытостью для общественного контроля процесса формирования таких списков. Принцип равенства в реализации избирательных прав граждан нарушается тем, что в результате соединения административного ресурса и внеправовых избирательных технологий специально обученные лица голосуют по несколько раз на различных избирательных участках по дополнительным спискам. Нет равных возможностей для проведения избирательной кампании для разных политических партий, правящая партия поставлена в привилегированное положение. Масса нарушений связана с тем, что законодательство РФ позволяет государственным служащим участвовать в выборах, не прекращая служебной деятельности, совмещать государственную службу с руководящей работой в политических партиях. Эти объективные условия позволяют должностным лицам государства использовать свои властные полномочия в собственных интересах. Принцип свободы нарушается тем, что отсутствует реальное гарантированное право граждан на получение полной и объективной информации, на свободное формирование и выражение своего мнения. У политических партий отсутствуют равные возможности предвыборной агитации в силу монопольного владения государством доступными для большинства населения СМИ, отсутствия публичных дебатов между правящей и оппозиционными партиями и т.д.

Фактически по всем признакам, заданным бинарными оппозициями, наблюдается такая специфика в положении россиян в рамках политической системы, что отнести к ним понятие «гражданин» в полной мере становится затруднительно. Является ли массовый гражданин *своим* среди целой нации, если он принадлежит к тому или иному меньшинству или если он не принадлежит к элите? О наличии единой российской нации ведутся нешуточные споры [Миллер 2016]. Население, существующее в границах российского государства, представляет собой множество – атомизированное, фрагментированное, разделенное на социальные ниши, кланы, семьи, группы и т.д., в каждой из которых – разные основания деления на *своих и чужих*. Проблематично и единство российской нации, и ее внутреннее многообразие. Это фактически существующее в границах

российского государства, но признаваемое лишь на словах многообразие содержит в себе противоречие между универсальным принципом объединения и локальными характеристиками единиц. Принципом объединения такого множества людей в модели национального государства может быть только универсальный, абстрагирующийся от различий – этнических, религиозных, иных – статус гражданина. Только право и политико-правовой статус гражданина в демократическом государстве позволяют установить единство (общность) людей, не дискриминируя их ни по каким основаниям. В России единство населения, целостность государства, управляемость общества и боеспособность силовых структур обеспечиваются принудительным, силовым способом, идейно связанным с принципом деления *свой/чужой (друг/враг)* даже внутри государства. Главным фактором, мешающим установлению единства нации, является государственная власть, способствующая поляризации общества, делению его на инсайдеров – «политический класс», «элиты», и аутсайдеров – подавляющее большинство населения<sup>11</sup>. Массовый гражданин в нынешней России – безусловный аутсайдер. С этим связано и специфически российское решение оппозиции *эгалитарное/элитарное*. Эгалитарность и справедливость в таких условиях возможны лишь либо среди членов элиты, либо среди бедного большинства, но нет ни понятия, ни соответствующих институтов и механизмов осуществления абстрактного юридического равенства между большинством и элитами. Такая медиация и компромиссы пока не стали принятой и повседневной мыслительной операцией ни для большинства, ни для законодателей, ни для исполнительной власти, ни для системы правосудия и правоохранительных органов.

Слабость самоорганизации граждан также связана с особой структурой и авторитарным характером власти в России. Установка элиты на сохранение власти любой ценой порождает непрозрачность власти, стремление ликвидировать любые законодательные и фактические (кроме коррупционных) возможности открытой ротации управленческих кадров, доступа аутсайдерам к власти. Нынешняя политическая система скорее *исключает*, чем *включает* рядового гражданина в процесс формирования общей воли, то есть законов государства, в публичное обсуждение и принятие политических решений, касающихся общества в целом, исключает и из процесса распределения ресурсов и, соответственно, реализации прав и обязанностей. Она поощряет *неучастие* граждан в политике. Иначе невозможно объяснить отмену порога явки на выборы и другие поправки к

---

<sup>11</sup> Особенности инсайдерского и аутсайдерского политических рынков подробно описаны в книге О. Крыштановской, см.: [Крыштановская 2005: 55-65].

избирательному законодательству, а также административно зависимую избирательную практику последних двадцати лет.

Об осознании российским обществом действительной степени реализации политических прав свидетельствуют данные социологических опросов на протяжении многих лет. Возможность «влиять на принятие государственных решений в стране» в середине 2000 годов видели только 15 % опрошенных, 82 % – не видели [Левада 2006: 12]. Такое же мнение высказывают люди и в 2015–2016 годы. В отношении политического участия преобладает пессимизм. Оценка людьми причин отсутствия общественного контроля над действиями властей выявляет реально действующие факторы массового политического неучастия: господствующий стиль деятельности властных структур – ответственность чиновников перед вышестоящими инстанциями, а не перед гражданами (48 %); скудость информации о деятельности властей (29 %); уменьшение роли выборов, референдумов, свободных публичных дискуссий (27 %); политическая апатия населения (18 %), сохраняющаяся надежда на заботу власти (17 %) [Левада 2006: 13]. Основой всего комплекса установок российских граждан в их отношении к деятельности органов власти является социально-политическое и моральное отчуждение массового индивида от государственных дел. Массовое ощущение реалистично фиксирует незначительное место гражданина в нынешней политической системе, контрастирующее с декларируемым конституционным статусом гражданина РФ.

Специфика России в соотношении прав гражданина и прав человека заключается в том, что привилегированность прав граждан оказывается минимальной, приближающейся в массе случаев к нулю. Анализ публикаций СМИ за последние годы показывает: у большинства населения, формально являющихся гражданами РФ, массово нарушаются и политические права, и права человека. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 г. позволяет взглянуть на основные группы прав в соотношении с наиболее крупными категориями населения, у которых по преимуществу нарушаются конкретные права. Сопоставление этих данных с системой государственных институтов, призванных служить реализации прав граждан, позволяет ответить, подчинена ли работа российского государства целям обеспечения условий для самостоятельной реализации каждым гражданином конституционных прав и свобод. Обнаруживается закономерность, каким номинальным правом (льготой) наделена конкретная категория населения, такое право преимущественно и нарушается, или соблюдается, но избирательно, в зависимости от произвола должностных лиц, от которых реализация данного права и зависит. Некоторые примеры. У 13 млн. инвалидов, как правило, нарушаются те или иные права – на

труд, на средства реабилитации, на свободу передвижения и т.д., несоблюдение прав или прямые нарушения касаются всех инвалидов. Из 36 миллионов российских детей 10 миллионов живет в неполных семьях, у них зачастую нарушаются права на материальное содержание со стороны родителей [Доклад... 2008: 14]. По данным докладов уполномоченного по правам человека за 2014 и 2015 годы, последние десять лет мало что изменили, если не ухудшили положение детей. Реализация этого права зависит от службы судебных приставов, которая бездействует в отношении родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов. У детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, содержащихся в интернатах, массово нарушаются права на предоставление жилья после достижения совершеннолетия и выпуска из интерната, лишая их возможности быть законопослушными гражданами. Нарушения прав на пенсионное обеспечение фактически касаются всех пенсионеров, поскольку занижение норм выплат или отсутствие индексации пенсий за какие-то годы осуществляется в масштабах всего государства. У граждан, призываемых на военную службу, нарушается право на достойное денежное довольствие, они испытывают посягательства на их личную безопасность, честь и достоинство. У лиц, отбывающих наказание в местах принудительного содержания, отсутствуют достойные условия содержания (питание, медико-санитарное обслуживание) и «рутинно» нарушаются основные гражданские, социальные и культурные права: на жизнь, личную безопасность, свободу от пыток, жестокого и унижающего человеческого достоинства обращения, на медицинскую помощь и судебную защиту, на поддержание связей с семьей, на социальную реабилитацию и трудоустройство после отбывания наказания, на труд и др. Эта группа населения лишена не только прав граждан, но и прав человека. Потерпевшие от преступлений и злоупотреблений властью (жертвы), а это не менее одной четверти населения РФ только за последние годы, фактически, в массе дел, и даже в части законов, не рассматриваются у нас в качестве субъекта права. Реализация права на достоинство (ст. 21 Конституции РФ) у нас обеспечена уголовно-правовыми средствами защиты личности. Но преступления физического характера (пытка, насилие, жестокое обращение) в отношении задержанных, подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, заключенных, связанные с унижением человеческого достоинства, исходят не только от населения, но и от сотрудников силовых структур государства, то есть «тех должностных лиц, в чьи служебные обязанности входит защита конституционных прав граждан» [Доклад... 2009: 10]. Изменения с тех пор в этом плане если и были, то лишь в худшую сторону.

Правами экономическими (на труд, частную собственность), то есть свободой экономической инициативы обладает все трудоспособное население, прежде всего, занятое в экономике. Массовое нарушение права на справедливое вознаграждение касается всех людей в этой категории, то есть десятков миллионов человек. Слой предпринимателей, особенно малый и средний бизнес, очень часто сталкивается с нарушением принципа равенства хозяйствующих субъектов [Климцев 2009: 4], с попранием прав при взаимодействии с крупным бизнесом и государственными корпорациями, при заключении и расторжении договоров аренды, права преимущественного выкупа арендуемых помещений [Шаров 2009: 2], при регистрации предприятий госорганами. Систематически он становится объектом «наездов», рейдерских атак со стороны криминала либо правоохранительных органов, проверок органами государства, и втягивается в систему коррупции.

Правом на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство обладает все население России, оно входит в состав и конституционных прав гражданина, и прав человека. Позволяя восстановить уже нарушенные права, оно является гарантией осуществления всего спектра гражданских и политических прав со стороны правовой системы, особенно судебной. Осуществление этого права предусматривает реальный доступ гражданина (и человека) к правосудию, а его массовое нарушение подрывает доверие населения к судебной власти и государству в целом. По данным В.П. Лукина, право на судебную защиту востребовано населением. Однако массовый характер носят жалобы на нарушение права на справедливое судебное разбирательство, отсутствие равной и справедливой процедуры для всех участников судебного процесса, зависимость реализации права на судебную защиту от усмотрения судьи и его оценки, отсутствие беспристрастности правосудия (суда) и независимости судей. Об отсутствии независимости российской судебной системы от исполнительной власти свидетельствует множество фактов [Пашин 2013].

Все это группы людей, численность которых измеряется миллионами, и, выскажу гипотезу, общая численность россиян, у которых нарушаются те или иные права, не просто совпадает с числом граждан и даже населения РФ, но и многократно перекрывает его. Нарушения прав идут не по одному основанию, а по многим, не однократно, а систематически и на протяжении всей жизни человека (от роддома до кладбища). У россиян массово нарушаются и права человека, и права гражданина – и частногражданские, и публичные (политические) права. Нередки вопиющие нарушения прав, когда, например, из-за бюрократических ошибок прав гражданства (следовательно, и всех остальных прав) лишается население целой

деревни [Андреева 2009]. По каждому из конституционных прав гражданина выявляются массовые нарушения. Правоприменительная практика в России носит традиционно обвинительный характер, всегда утверждается верховенство органов государства над личностью, которая находится на постоянном подозрении у должностных лиц и структур государства.

Это означает, что политическая и правовая система российского государства обладает иной направленностью, нежели осуществление прав граждан. Реализация права граждан на отправление правосудия (ст. 32 Конституции РФ), на гарантии каждому государственной и судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (ст.45,46) наталкивается на препятствия в виде «неэффективной и абсолютно коррумпированной вертикали МВД» и других властных структур, на бюрократизм политической системы, коррупционные номенклатурные принципы и процедуры назначения [Сатаров 2004: 3], на отсутствие независимой судебной системы. Система правосудия, призванная защищать конституционные права граждан, работает избирательно, по неписаным нормам и обычаям – «правилам оправданного произвола» [Вошанов 2004: 6]. Эта система нацелена преимущественно на исполнение гражданами обязанностей. Выполнение воинской обязанности в условиях российской армии превращается в нечто, прямо отрицающее статус гражданина и целый комплекс прав, начиная с права на жизнь (п.1.ст.20 Конституции РФ). По данным Союза комитетов солдатских матерей, «небоевые потери» Вооруженных сил России с 2000 по 2005 годы составили 10799 человек. Большинство погибших – жертвы дедовщины, от которой ежегодно страдают 20 000 солдат. 5 тысяч солдат (2 полка) ежегодно дезертируют из-за побоев и издевательств [Немцов, Прибыловский 2005: 8]. «Эта армия может функционировать только тогда, когда она не несет никаких обязательств и никакой ответственности перед теми, на кого оно надело военную форму» [Гольц 2005: 7]. Высшие армейские чины рассматривают солдат не как квалифицированную воинскую силу, поддержание которой требует затрат, а как «одноразовое изделие» в условиях боевых действий и дармовую силу – в тылу. В налоговых отношениях граждан и государства выявляется отсутствие равенства всех перед законом, непоследовательность и произвол. Действительному равенству всех перед законом и судом (п.1.ст.19 Конституции РФ) противоречит многое. Это и закон «О государственной гражданской службе РФ» [Федеральный закон № 79-ФЗ, 2004], сохраняющий льготы и привилегии для государственных чиновников и членов их семей (достаточно сравнить его с законом «О монетизации льгот» [Федеральный закон № 122-ФЗ, 2004]). Это и процессуальное неравенство сторон в судах по административным делам, где преимущество оказывается у стороны обвинения. Мне-

ние стороны, предъявляющей обвинение от лица того или иного органа государства, в Кодексе об административных правонарушениях расценивается как доказательство. Это и отсутствие права на возмещение вреда, нанесенного потерпевшему органами государства или должностными лицами. В законах не предусмотрено обжалование в суде действий лиц, применяющих принуждение. Все это создает системные нарушения конституционных прав граждан. Реальная практика действующего режима показывает отсутствие юридического равенства между номенклатурой и всем обществом.

Важную характеристику политико-правового порядка в России с точки зрения гражданской безопасности дает Т.В. Шипунова. Она анализирует влияние на безопасность российских граждан различных практик «системного насилия», осуществляемого на всех уровнях общества, и в первую очередь, на уровне государства. Под гражданской безопасностью данный автор понимает «...соблюдение гражданских прав и свобод, закрепленных в международных документах, Конституции и других нормативных предписаниях, которые устанавливают границы видов деятельности, нарушающих безопасность граждан по наиболее важным параметрам жизнедеятельности, дающим возможность интегрироваться в общество, развивать потенциал адаптивной гибкости (готовности к изменениям) и сохранять человеческое достоинство» [Шипунова 2016: 122]. Из этого понятия можно вывести четкие критерии оценки деятельности тех или иных органов государства, других социальных институтов, влияющих на степень безопасности граждан. Основу обеспечения гражданской безопасности как защищенности составляет реализация принципа социальной справедливости во всех сферах жизни общества. Операциональное значение этого принципа связано с интерпретацией справедливости как «меры общественной пользы (социальной адекватности) законов и других нормативных предписаний (формальных и неформальных, официальных и неофициальных), устанавливающих и поддерживающих на основе соглашения такой порядок жизнедеятельности людей и организаций, физических и юридических лиц, который способствует выживанию и развитию социума, обеспечивает интеграцию и достойное существование его членов... Выражение «достойное существование» – суть обобщение всех тех прав, свобод и ценностей, которые провозглашаются в современном обществе: мера равенства и свободы, социальная поддержка, уровень образования, включенность в социальные сети, широкие возможности выбора легальных видов деятельности, защита человеческого достоинства и т.д.» [Шипунова 2016: 123]. Т.В. Шипунова приводит примеры актуальных практик насилия в российском обществе. К таковым относятся практики законо-

творчества, то есть принятия законов и других норм, ухудшающих социально-экономическое и политическое положение российских граждан. Последствиями применения таких норм, например, Указа Президента РФ (2014 г.) о санкционных продуктах и соответствующих мер Правительства РФ стало падение уровня зарплат и снижение реальных доходов россиян [Овчарова 2015: 26]. Так осуществляется нарушение права граждан на достойное существование и снижается уровень гражданской безопасности. Соккрытие актуальной социальной и политической информации, ее искажение, массированное пропагандистское навязывание исключительно официального дискурса по проблемам внешней и внутренней политики, специфические «политика памяти», политика в отношении религии<sup>12</sup> и «культурная политика», меры по «оптимизации» системы образования и здравоохранения, стратегия и тактика исключения из публичной сферы неугодных правящей элите социальных групп и индивидов, ограничение деятельности политической оппозиции – все это разные направления системы государственного насилия, подрывающие безопасность граждан. Одной из основ системного насилия со стороны государства, которая впоследствии не может не породить катастрофические социальные последствия, является установление в обществе социально неадекватных норм – модели политического порядка и государственного контроля поведения людей, понятия «иностранный агент», «внутреннего врага», «пятой колонны», «группы риска» и т. п. Высшие чиновники государства становятся авторами и проводниками институциональной виктимизации населения, превращения рядовых граждан в жертв тех или иных институтов государственной власти. Это осуществляется вследствие роста бюрократизма, деперсонализации, закрытости политической системы для участия граждан, отсутствия обратной связи между элитой и населением и т. д.

От содержания ментального измерения модели гражданина не в меньшей степени зависит реализация прав и свобод. Государство и личность у нас до сих пор не рассматриваются как равновеликие ценности, часть (гражданин) не эквивалентна целому, а гражданин, облеченный должностными полномочиями, не равен рядовому гражданину. Юридический и фактический статус представителей органов государственной власти в России принципиально отличаются: номинально чиновник – гражданин, реально – властное лицо, обладающее рядом привилегий, зависящих от его статуса в иерархии власти. В России нет юридического статус-

---

<sup>12</sup> Принятие Федерального закона от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ «Об оскорблении чувств верующих», вызвавшее повышение статуса РПЦ, сращивание власти и церкви и вызывающее раскол между разными группами верующих, между верующими и атеистами и другие противоречия.

са, обособленного от статуса индивида во властной иерархии. Наша система права не нацелена на служение каждому гражданину государства в равной мере, она не правовая. В России отсутствует универсальный, единый для всех социальных слоев и не зависящий ни от каких иных признаков, абстрактный формально-правовой статус гражданина. Принцип равенства перед законом не признается должностными лицами и не действует в качестве основы правовых и политических институтов. «Средний» индивид не идентифицирует себя в качестве гражданина, субъекта гражданского общества и правового государства. Противоречие между номинальным статусом гражданина (основного производителя, потребителя, налогоплательщика, избирателя, определяющего конституцию-строй государства и участвующего в принятии политических решений) и реальным положением лица, беззащитного перед давлением власти в виде правоохранительных или налоговых органов, пронизывает жизнь и ментальность обывателя. Отсутствие экономической, политической, правовой и интеллектуальной автономии массовой личности в России, ее зависимость от власти препятствуют и субъектному пониманию гражданина как государство- и правообразующего лица, и становлению целостного феномена гражданина.

Возникает замкнутый круг: равнодушие граждан к собственным конституционным правам связано с неверием в эффективность системы правосудия, что обусловлено действительным ее состоянием, но нормальная работа институтов защиты прав граждан невозможна без их деятельного участия, самоорганизации и объединения с другими гражданами в целях защиты собственных прав. У людей высока степень недоверия к правоохранительным органам, неверия в возможность восстановить поправленные права законными методами, ощущение персональной незащищенности от не санкционированных законом действий милиции, прокуратуры и судебных органов<sup>13</sup>. Такая ментальность является благодатной почвой для коррупции и преступности, поскольку обыватель в массе своей законопослушному, лояльному и легальному поведению предпочитает неформальные («теневые», силовые) способы решения своих проблем, воспроизводя при этом систему коррупции.

Общая социально-политическая ситуация в России характеризуется параллельным существованием двух «порядков» – конституционного, формально-юридического (а по качеству – декларируемого, имитационного) и фактического. Наблюдается абсолютный разрыв между «порядком

---

<sup>13</sup> Сводный Индекс произвола правоохранительных органов (ИППО), по данным Левада-Центра и фонда «Общественный вердикт», составляет +31,3 (+3) [Индекс произвола 2005: 19]

правовых слов» и «порядком внеправовых дел», между конституционным законодательством и публичной риторикой, с одной стороны, и исполнением законов, правоприменительной и политической практикой, с другой. Произошедшая после 2000 г. милитаризация власти [Крыштановская 2005: 279] препятствует установлению эффективных механизмов общественного контроля над всеми подсистемами общества, связанными с принуждением: налоговыми органами, армией, прокуратурой, судебной системой, правоохранительными органами, спецслужбами, уголовно-исполнительной системой. Нынешнее состояние ментальности в обществе составляет основу для системы отношений взаимного недоверия между номинальными гражданами и властью. Должностные лица, персонифицирующие органы государства, воспроизводят систему ограничений политической и правовой самостоятельности граждан на всех уровнях. Они действуют, относясь к гражданам как объектам управления (налогообложения и других обязанностей). Наше государство традиционно не доверяет инициативе личности, недооценивает ее потенциал, не ценит ее жизнь, свободу, труд, стремится связать ее многими и подчас непосильными обязательствами, и не давать прав и свобод. В результате такой политики между государством и населением сложились отношения «взаимного обмана», «лукавства»: люди уклоняются от исполнения все возрастающих обязанностей, но не могут этого сделать полностью. Общественное мнение фиксирует это. «Баланс выполнения» (соотношения мнений («выполняют»: «не выполняют»)) обязанностей граждан перед государством составляет 36:23, а государства перед гражданами – 9:54. Представления о взаимных обязательствах и взаимном контроле государства и граждан таковы: утверждение «Граждане контролируют деятельность власти» выбрал 1 % опрошенных; «Власть контролирует деятельность граждан» – 21 %; «Ни власть, ни граждане друг друга не контролируют» – 30 %; «Граждане и власть обманывают друг друга» – 31 % [Левада 2006: 14]. В последние годы «лукавые» отношения между гражданами и государством лишь усугубились. По данным исследования Левада-центра 2011 г., 75 % населения считали, что интересы и цели власти и общества в России не совпадают, что обратная связь между элитой и населением отсутствует. 67 % опрошенных не чувствуют себя защищенными от возможного произвола со стороны правоохранительных и иных органов государственной власти, 85 % признают верным утверждение, что большинство государственных чиновников не подчиняется законам, а политики занимаются политической деятельностью ради личной выгоды. 82 % респондентов признают, что не могут влиять на политические процессы в России, лишь 25 % оп-

рошенных считают, что могут отстаивать свои интересы и права, если они будут нарушены [Левада-центр 2011].

Взаимный обман и невыполнение обязанностей свидетельствуют о неправомерном характере зависимости граждан от государства. Независимость, автономия властей (законодательной, судебной, региональных) и людей, все индивидуальные и коллективные права и свободы (от экономической до политической и информационной), децентрализация, демократизация, федерализм – все это вызывает отторжение российской власти. Логичное решение проблем – дать личности реализовывать самой собственные права – немыслимо при нашем политическом порядке. Между тем, право на собственность и экономические свободы способны в условиях правового государства «связать» личность гораздо сильнее «палки». Но организация свободы и прав индивидов, упорядочение хаоса взаимодействий свободных личностей – куда более сложная государственная деятельность, чем силовое принуждение.

Реальные черты наличного политического и правового порядка в России и места, занимаемого в нем гражданами, помогает еще более отчетливо понять подход Э. Лора, который раскрывает существенные черты советского гражданства. Мы же видим, что эти черты в значительной степени унаследованы российским государством, поскольку скрыто присутствуют в современном российском институте гражданства и онтологии гражданина. Э. Лор исследует институт гражданства с помощью понятия «граница гражданства», привлекая данные о реальных практиках групповой и индивидуальной иммиграции, эмиграции, натурализации и денатурализации национальных и религиозных меньшинств. «Границу гражданства» Э. Лор определяет как «область взаимодействия граждан и притязаний их государства на суверенитет» [Лор 2017: 8], или границу между людьми, являющимися гражданами, и теми, кто таковыми не является. Он осуществляет анализ границы общности людей, составляющей государство, определяет тех, кто в нее включается, и тех, кто исключается, а также исследует критерии, на основании которых это делается.

Э. Лор выявляет основные тенденции эволюции российского законодательства и общепринятых практик, начиная с периода реформ Российской Империи 1860-х годов и до распада СССР. Он рассматривает основные элементы, ставшие традицией российского и советского гражданства, унаследованной современной Россией. В конце 1920-х годов под непосредственным руководством И. Сталина советское государство приняло курс на полную изоляцию от внешнего мира. Такой курс был обусловлен специфическим пониманием модернизации советского государства и общества исключительно как индустриализации. Ввиду невозможности при-

влечения инвестиций извне и идеологически окрашенных оценок внешне-политической ситуации советское государство приняло курс на «построение социализма в отдельно взятой стране», на проведение индустриализации посредством опоры только на внутренние ресурсы, путем «автаркической индустриальной мобилизации». В советский период была разорвана преемственность по отношению к российским юридическим традициям, в том числе и касающимся границы гражданства. Коренным образом были изменены практики иммиграции, эмиграции, натурализации и денатурализации.

На основе привлечения многочисленных исследований, архивных материалов, обобщения данных Э. Лор выделяет существенные характеристики советского гражданства. С одной стороны, «советское гражданство» пришло на смену «подданству Российской империи» и «подданству буржуазной республики Временного правительства» и внесло нечто новое – классовую основу гражданства и иное решение женского вопроса. С другой стороны, большевистская власть «вернулась к дореформенным процессуальным нормам, связанным с подданством» [Лор 2017: 220]. Здесь имеются в виду реформы 1860-х годов. Взяв термин гражданства номинально, большевики отвергли его содержание как системного политического феномена, формирующегося на основе принципов верховенства права и равенства всех граждан государства в правах и обязанностях. Была создана система, основанная на дифференциации прав и обязанностей в зависимости от социального (классового) происхождения, а значит, на лишении миллионов людей прав гражданства. «Лишенцы» идеологически были превращены во врагов граждан, а практически им был придан «чрезвычайный статус подданного, имеющего лишь обязанности» [Лор 2017: 22], подобный статусу крепостного.

Основным принципом советской политики гражданства, начиная с конца 1920-х годов, было не поддержание численности населения, не восполнение недостатка рабочей силы, а создание и сохранение автаркии единого государства. Уже в ходе Гражданской войны наметился огромный разрыв между идеологическими лозунгами и теоретическими рассуждениями, с одной стороны, и политической практикой гражданства, применяемыми технологиями и процедурами, с другой. В первые годы установления советской власти звучали декларации о свободе иммиграции для тех иностранцев, которые соответствовали критерию классового происхождения и политическим убеждениям. Однако уже тогда главной установкой отношения НКВД к въезжающим было подозрение, которое материализовалось во множество юридических и иных процедурных препятствий для получения гражданства. Процедуры регистрации, чрезвычайно-

го контроля над иностранцами, меры уголовного преследования и тому подобное, предписываемые в секретных инструкциях НКВД и осуществляемые беспрекословно, аресты и казни «подрывных элементов» в годы Гражданской войны – все это создавало такие риски для иностранцев, что отбивало всякое стремление иммигрировать в Советский Союз. К тому же советские власти игнорировали многие положения международного права в отношении иностранцев, военнопленных, беженцев и других категорий лиц. В 1918 г. Центропленбеж ввел жесткие правила регулирования вопросов собственности, реституции, вывоза и ввоза собственности и других ценностей беженцев из оккупированных областей. На практике на основе этих законов осуществлялась национализация и конфискация всей собственности и денег эмигрантов (иностранцев и бывших российских подданных) и других лиц, пересекавших границу [Лор 2017: 241]. Декрет от 15 декабря 1921 г. способствовал проведению массовой денатурализации большинства бывших подданных Российской империи, в годы революции Гражданской войны оказавшихся за ее пределами. Полтора миллиона лиц оказались лишены гражданства. В книге Э. Лора приведены данные о множестве мер, применяемых советскими властями в отношении разных категорий эмигрантов, желающих вернуться в Россию, – евреев, офицеров и рядовых белой армии, казаков и т.д.

Э. Лор формулирует советский подход к гражданству следующим образом: «лишение прав гражданства при сохранении обязанностей и самого статуса гражданина» [Лор 2017: 252]. Этот подход предполагал разделение на полноправных граждан и лишенцев. В статусе последних в соответствии с меняющимися решениями ВКП(б) могли оказаться торговцы, духовенство, лица, использующие наемный труд, бывшие дворяне, бывшие полицейские, душевнобольные, этнические меньшинства, семьи, кланы и т.д. В определенной мере можно говорить о воспроизводстве советскими властями дореформенных имперских традиций формирования «разных пакетов прав и обязанностей для разных групп населения». Это был шаг на пути от «гражданства» к новой форме советского «подданства». «Мощная революционная идеология гражданства с его обещанием равных прав для всех была замещена идеологией классовой войны, предполагавшей лишение некоторых групп населения прав и одновременно расширение привилегий для других, таких как крестьянская беднота, рабочие и «отсталые» национальности» [Лор 2017: 252–253]. Реальная эффективность стержня советской политики гражданства – дифференциации прав гражданства, зависела от применяемых процедур: технологии и порядка регистрации, оформления документов, системы контроля над населением и т.д.

Непростым моментом советского гражданства было соотношение союзного и республиканского гражданства, юридически оформленных по принципу «двуединства советского гражданства». Юридическая неоднозначность парадоксальным образом сочеталась с фактически однозначным и жестким контролем политики гражданства со стороны ОГПУ и НКВД, которые были «центром» гражданства, осуществлявшим над ним тайный контроль [Лор 2017: 259]. Выход из гражданства (денатурализация), например, для лиц, временно находящихся на территории советского государства, оказался под запретом. В этом смысле советское гражданство, нормы и процедуры осуществления которого реально заданы полицейским контролем ОГПУ и НКВД, фактически является захватом любого человека, оказавшегося на данной территории, в своего рода плен. Целью же этих действий (в предельном варианте – для лишенцев) является наделение индивида исключительно обязанностями перед государством и лишение прав.

В конце 1920-х годов советское руководство встало на путь изоляции, который осуществлялся весь период существования Советского Союза. Некоторые отступления от этого курса, например, приглашение западных специалистов в период нэпа и индустриальныхстроек, лишь подтверждают общее правило, поскольку для иностранцев въезд в Советскую Россию означал зачастую разрыв с родиной или гибель. Но особенностью советской модели гражданства была не столько ее стремление к отсутствию иностранцев или двойного гражданства, не столько полная герметичность государства. Стержнем этой модели гражданства был полный полицейский контроль над людьми, даже соответствующими классово-идеологическим критериям обладания статусом советского гражданина. Такой контроль позволял использовать их в качестве рабочего материала государства, принуждать разными способами к выполнению обязанностей, наложенных госпартноменклатурой. Никакие послабления в виде предоставления государством гражданам некоторого минимума прав (на здравоохранение, образование и т.д.) не изменяют сути этой модели – полицейского подхода, низкой оценки жизни, вечного подозрения и неуважения органами государства и должностными лицами достоинства собственных граждан. Политическая система современной России, после нескольких лет открытости миру, стремления к политической и иной модернизации, вновь демонстрирует поворот к изоляционизму и соответствующему наследию советского времени.

Безусловно, в полной мере воспроизводство советской модели государства (и гражданства) невозможно. Поэтому анализ политической инерции, наследия выявляет лишь часть факторов, детерминирующих черты

нынешнего политического порядка в России. В последнее время в социальных науках получила распространение концепция, согласно которой в России сложился неопатримониальный режим как разновидность авторитаризма. Происхождение, особенности и механизмы самосохранения неопатримониальных режимов раскрываются в ряде исследований [Фисун 2010; Фисун 2007; Зон 2007 и др.]. Патримониальные (патрон-клиентские) отношения (режим, управление) базируются на власти-собственности правящей группы над основными ресурсами и на личной зависимости бюрократии от правителя, а также населения от бюрократии. Данный режим является отчасти «наследием» прошлого, но в то же время и результатом целенаправленных действий групп и акторов, участвовавших в перераспределении власти и ресурсов после распада СССР и стремящихся к максимизации власти в политике и собственных выгод (ренды) в экономике. Российская система власти инерционна, поскольку ее фундамент составляет господство сырьевой экономики, порождающей отсутствие стимулов к экономической и политической модернизации. Причину провала постсоветской модернизации В. Гельман видит в установлении «господства неопатримониальных политических институтов – не столько унаследованных от советского и досоветского прошлого, сколько целенаправленно и преднамеренно созданных в интересах правящих групп и призванных закрепить их политическое и экономическое доминирование» [Гельман 2015: 7]. Э. А. Паин характеризует патримониальную матрицу как «модель легитимации господства, которая поддается изменению, хотя обладает высокой инерционной устойчивостью» [Паин 2016: 57]. Инерция «ограничивает возможность произвольного движения, задает некоторую особенность исторического пути народа и страны, однако само понятие инерции предполагает возможность ее преодоления при определенных изменениях условий среды и усилении импульсов внешних воздействий», она не может быть вечной [Паин 2016: 57].

В настоящее время можно зафиксировать отчетливую трансформацию политического режима в России, признаки ее выявляются не только в институциональных механизмах и средствах властвования, но и в отношении используемых режимом технологий идеологического регулирования. В период 2000–2011 годов «техника массового господства» (Л. Гудков) была нацелена на поддержание состояния апатии в обществе, отчуждения его от власти, скупку политических прав у населения. Власть опиралась на систему деморализации общества [Гудков 2011: 364]. Задачи идеологического воздействия ограничивались имитацией модернизации и демократизации. Среди разных идеологий, звучащих в публичном пространстве, вполне отчетливой была и либерально-демократическая рито-