



Вільям Померанц

Як «держава» пережила розпад Радянського Союзу¹

Стаття аналізує спільну для багатьох пострадянських країн політичну традицію – а саме систему міцної держави. Автор порівнює конституційні реформи у кількох пострадянських республіках та аргументує, що примат єдиної держави як найвищий принцип управління країною і кінцеве джерело політичної влади залишається визначальною рисою пострадянського простору, яку не просто подолати.

Ключові слова: міцна держава, Радянський Союз, пострадянський простір, Володимир Путін, Петро Порошенко, Росія, Україна, Казахстан, Білорусь.

The article analyzes a common political legacy of many post-Soviet States – the unified states. The author compares constitutional reforms in post-Soviet republics and argues that the supremacy of the unified state – as the highest governing principle and ultimate source of political authority – remains a defining feature of the post-Soviet space and is difficult to overcome.

Keywords: unified state, Soviet Union, post-Soviet space, Vladimir Putin, Petro Poroshenko, Russia, Ukraine, Kazakhstan, Belarus.

Через чверть століття після розпаду Радянського Союзу термін «пострадянський» і досі використовують як загальний термін для позначення

залишків імперії. Росія часто говорить про відновлення радянського простору, хоча її пошуки партнерів через економічну інтеграцію (Євразійський економічний союз) й військову співпрацю (в межах Організації договору про колективну безпеку) з колишніми радянськими республіками не зазнали великого успіху. Все ж, маркер «пострадянський» значною мірою залишається актуальним для країн, що постали на уламках Радянської імперії (за винятком хіба що країн Балтії, які мали слабкий зв'язок із колишнім Радянським Союзом

¹ Статтю було вперше надруковано на сайті Інституту Кеннана. *William Pomranz. How "The State" Survived the Collapse of the Soviet Union// Kennan Cable #18, September 2016.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no18-how-the-state-survived-the-collapse-the-soviet-union>. Тут друкується у перекладі Тамари Гуменюк та Катерини Смаглій.

і остаточно приєдналися до Європейського Союзу в 2004 році). Сталося так тому, що колишні радянські республіки продовжили традицію спільного для всіх політичного спадку, а саме систему міцної держави.

Історично імперська/радянська держава складалася з чогось більшого, ніж просто бюрократії та системи державного управління; вона була також єдиним джерелом політичної влади й зберігала основне право законодавчої ініціативи. Стаття перша «Основних державних законів» Російської імперії 1906 року урочисто проголошувала, що «Російська держава – єдина і неподільна»¹. А радянська Конституція 1977 року починалася переліком основних рис радянської держави: демократичного централізму, соціалістичного права і здійснення «державної влади» через єдину інституцію (Раду народних депутатів). Останнє, звісно, було юридичною фікцією. Комуністична партія мала монополні права на державну владу, що зазначено у статті 6 Конституції СРСР 1977 року.

Царська/радянська держава відрізнялася від її західних партнерів саме відсутністю запобіжників до необмеженої влади – чи то на основі теорії природного права, чи то за рахунок контролю з боку громадянського суспільства, чи то на основі приватного права або завдяки моніторингу з боку обраного законодавчого органу.

На пострадянському просторі домінування держави не відразу проявилось у відповідних конституціях, прийнятих дванадцятьма колишніми радянськими республіками; повноваження держави у багатьох випадках не були в них чітко сформульовані. Інші ж посилення здавалися або безневинними, або занадто абстрактними. Однак ідея про те, що саме державі належить право бути єдиною найвищою керівною інституцією проходить червоною ниткою крізь увесь пострадянський простір. Росія вже утвердила цей принцип, Україна продовжує протестувати проти нього, водночас Казахстан, Білорусь і інші колишні республіки згуртувалися навколо нього як найкращого засобу збереження особистої влади і статус-кво. Можуть бути незначні відмінності в трактуванні значення держави, проте, як прагне продемонструвати ця стаття, традиційні уявлення про міцну державу лишаються спільними для різних членів колишнього Радянського Союзу. Саме ця обставина перешко-

джає виникненню будь-якої альтернативної концепції поділу влади у пострадянських країнах.

Відродження російської держави

Росія є найяскравішим прикладом того, як держава може вийти переможцем з процесу демократичної трансформації. У преамбулі до російської конституції 1993 року йдеться про необхідність зберегти російську історичну «державну єдність» і відновити «суверенну державність». У частині третій статті п'ятої сказано, що федеративний устрій Російської Федерації повинен ґрунтуватися на «державній цілісності» і «єдності системи державної влади».

Важливе місце держави в російській конституції пояснюється тим, що вона залишається єдиною інституцією, яка традиційно утримувала країну – й імперію – від розпаду. Однак держава – це не просто історична реліквія; вона відіграє ключову роль у системі влади сучасної Росії.

Як не дивно, саме конституційне положення, що теоретично встановлює розподіл влади, й підкреслює важливість держави. Стаття 10-та говорить, що «державна влада (*государственная власть*) здійснюється на основі поділу (*разделения*) на законодавчу, виконавчу і судову [владу]». Ці органи, як зазначено у наступному реченні, «повинні бути незалежними».

Фактично «державна влада» – це стандартний термін у російській правовій теорії, що в широкому значенні дорівнює державному суверенітету. Деякі вчені розглядають державну владу як продукт базової соціальної взаємодії². На противагу цьому інші дослідники розглядають її як вияв рудиментарної сили; відповідно до одного з визначень, державна влада – це «система відносин панування і підпорядкування, концентроване вираження волі і сили домінуючої соціальної, національної верстви (класу, нації) або людей, що втілена у державно-правових інститутах. [Державна влада] гарантує стабільність і порядок у суспільстві, захищає своїх громадян від зовнішніх і внутрішніх посягань шляхом використання різних інструментів і засобів, зокрема системи державного примусу і військової сили»³.

Західні дослідники природно звертали увагу на другу частину статті десятої й підкреслювали, що принцип поділу влади складав ключову її сутність і демонстрував демократичність російської

¹ «Єдина держава» і її функціонування в багатонаціональній імперії добре описані в роботах юриста царського періоду барона Бориса Нольде. Огляд праць Нольде див. у Peter Holquist. Dilemmas of a Progressive Administrator: Baron Boris Nolde // *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History* 7. – 2 (2006). – P. 241–273.

² Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права. – М.: Проспект, 2014. – С. 443–447.

³ Перевалов В. Д. и др. Теория государства и права. – М.: Норма, 2008. – С. 53.

держави. Однак для росіян цей абзац залишається неоднозначним, адже він починається з поняття державної влади, яка історично є неподільною та найвищою, й лише потім вводить поняття поділу на гілки влади, які є частиною закріпленої в конституції єдиної державної системи¹.

Таким чином, замість того, щоб сприяти радикальним змінам, стаття 10 закріплює фундаментальне протиріччя в самому серці російської конституції, яке, як ми переконаємося пізніше, буде так само скопійоване на всьому пострадянському просторі.

Хоча це положення і містить ідею поділу влади, воно підпорядковується його принципу єдиної системи державної влади. Як зазначив один видатний російський правознавець, логічним тлумаченням статті 10 було б трактувати судову систему як «орган державної влади» (тобто як частину державного апарату), що є діаметрально протилежним до поняття незалежних та рівних гілок влади². Крім того, стаття пов'язує державну владу з державою і надає право здійснювати цю владу лише їй.

Згідно з російською конституцією, єдиною інституцією, яка повністю представляє інтереси держави, є інститут президентства. Відповідно до частини другої статті 80-ї, президент є гарантом суверенітету, незалежності, безпеки та державної цілісності Російської Федерації і водночас забезпечує координацію й інтеграцію органів державної влади. Президент Росії здійснює цю владу як глава держави, але, очевидно, не як керівник виконавчої влади; цей титул належить прем'єр-міністрові, очільнику уряду. Виходить, що саме президент де-факто головує на найвищому урядовому рівні і здійснює нагляд за державною владою відповідно до Конституції 1993 року.

Виглядає так, що поділ влади скоріше є питанням внутрішньої організації, ніж визначальним політичним принципом. Конституція 1993 року наділила президента, як главу держави, додатковими привілеями. Стаття 104 надала президенту Росії (єдиному інституту серед кількох інших без права законодавчої ініціативи) формальне право вносити законопроекти до Державної Думи³.

¹ Комарова В. В. и др. Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации. – М.: Проспект, 2014. – С. 46–55.

² Лысков А. Суд – это орган государственной власти // Коммерсант Власть. – № 27 (Июль 13, 2009). – С. 23–25.

³ Відповідно до 104-ї статті, право законодавчої ініціативи належить президенту, обом палатам федерального законодавчого органу, уряду, Верховному суду, Конституційному суду й законодавчим органам суб'єктів Російської Федерації.

Президент також отримав право видавати укази і розпорядження, які мають силу закону, за умови, що вони не суперечать чинному федеральному законодавству. Президент за згодою Ради Федерації призначає генерального прокурора відповідно до статті 129, що фактично поставило цей важливий правоохоронний орган під контроль не виконавчої, а президентської влади. І нарешті, у 2005 році Конституційний суд дійшов контрверсійного висновку, що президент має право призначати губернаторів у рамках конституційно встановленої (хоча насправді чітко не визначеної) єдиної системи виконавчої влади⁴.

Слід визнати, що в російській конституції також можна знайти й інші теорії, зокрема федералізму, верховенства громадянських свобод і соціальної держави. Конституція також закріплює суверенітет за російським народом, забезпечуючи йому демократичну «обгортку». Однак жодна із зазначених ідей не перевершує за силою концепцію єдиної держави, навіть якщо реалізація цього ідеалу ще далека від завершення. Насправді російською державою, яка завжди беззастережно захищала власні інтереси, історично керували слабкі, випадкові, недофінансовані й часто корумповані інституції⁵. До того ж теоретичне прагнення до державної єдності не означає, що російський уряд, суто з огляду на державну політику, послідовно відстоює саме цю мету. Володимир Путін продовжив багатовікову традицію, коли керівники імперій спочатку підтримували, а потім відходили від ідей «модернізації» влади, залежно від того, як це впливало на їх здатність утримувати контроль над державою.

Багато політологів назвали політичну систему Росії суперпрезидентською, проте вона може бути описана і як традиційна державницька. Фіона Гілл і Кліффорд Гедді, автори детальної біографії Володимира Путіна, що пролила багато світла на його постать, описали його віру в державну владу як ключову складову його ідентичності⁶. Цю віру в державу як позитивний феномен і унікальну єдину політичну силу можна знайти і в інших пострадянських конституціях. В Україні боротьба за вихід із цієї державницької ідеології і запровадження справжнього поділу влади запанували над пострадянським буттям.

⁴ Pomeranz William. President Medvedev and the Contested Constitutional Underpinnings of Russia's Power Vertical // Demokratizatsiya. – 17, 2 (2009). – P. 179–192.

⁵ Mendras Marie. Russian Politics: The Paradox of a Weak State. – New York: Columbia University Press, 2012.

⁶ Hill Fiona and Mr. Gaddy Clifford G. Putin: Operative in the Kremlin. – Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013. – P. 34–62.

Пострадянська модель державності

Кілька західних дослідників досить наївно вважали, що на пострадянському просторі негайно розквітне демократія. Колишнім республікам, що так довго жили під автократичним й авторитарним управлінням, бракувало бодай якихось національних інституцій, що могли б полегшити цю трансформацію. Тож не дивно, що ці нові держави вчинили як знали, тобто відповідно до їхнього спільного розуміння радянського права та віри у надважливість держави.

Таким чином, одинадцять з дванадцяти пострадянських конституцій, за винятком молдовської, пов'язали «державну владу» з концепцією поділу влади. Важливо зазначити, що попри всі зусилля відмежуватися від Російської Федерації, Україна включила в свою Конституцію положення про поділ влади, аналогічне записаному у Конституції Російської Федерації. Стаття шоста Конституції України проголошує, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову [владу]».

Тому, так само як і в Росії, в українській Конституції поняття «державна влада», як визначальний принцип державного управління, передує поняттю поділу влади. Конституція також визначає Україну як унітарну державу, приписуючи майже містичні повноваження інституції «держави»; відповідно до статті 11, «державна сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України». На більш практичному рівні Президент України як глава держави має аналогічні владні привілеї, як і його російський колега, зокрема право ініціювати законопроекти, видавати президентські укази і контролювати призначення Генерального Прокурора.

Звісно, на сучасному етапі Україна переживає складний перехідний процес, який, за ідеальних обставин, призведе до більш відкритого й демократичного суспільства. Нещодавно прийняті зміни до конституції спрямовувалися на підвищення професійного рівня суддів та мали на меті сприяти незалежності судової системи.

Хоча минуло вже 25 років після розпаду Радянського Союзу, проте історія України й досі засвідчує живучість державоцентричної моделі. Екс-президент Віктор Янукович спирався на централізовану владу унітарної держави для досягнення своїх автократичних цілей аж доки не переступив межу між державою і суспільством. Петра Поро-

шенка було обрано Президентом України на основі обіцяних змін в країні, але багато хто ставить під сумнів його відданість ідеї втілення реформ у сфері права, децентралізації й боротьби з корупцією¹. Спроба України подолати протиріччя між концепцією державної влади та принципом розподілу влади – не обов'язково шляхом переписування Конституції – залишається одним із найбільших викликів сьогодення.

Ситуація, за якої концепція державної влади, що стоїть над принципом розподілу влади, нехай і недорозвиненого у багатьох посткомуністичних країнах, насправді лише гальмує повноцінний розвиток цього принципу. Саме це і є однією з особливостей пострадянської конституційної думки. Наприклад, у статті 2 конституції Казахстану сказано, що держава «забезпечує цілісність, недоторканність і невідчужуваність своєї території». Крім того, пояснення державної влади наслідує ту ж формулу, що її бачимо в російській та українській конституціях. Згідно з частиною 4 статті 3, «державна влада в Республіці Казахстан є неподільна, здійснюється на основі конституції і законів відповідно до принципу її поділу на законодавчу, виконавчу й судову гілки і системи стримувань і противаг, яка регулює їхню взаємодію». Зрештою, президент Казахстану, відповідно до статті 40, є «символом і гарантом єдності народу і державної влади».

У багатьох пострадянських конституціях можна знайти й інші варіанти згаданої проблеми, коли принцип, нехай і теоретичний, розподілу влади підпорядковується диктату державної влади. Кожна республіка з радянським минулим повинна подолати суперечливість такого мислення. Наприклад, Білорусь зробила наголос на державній владі, запроваджуючи суворе президентське правління, а Грузія, як і Україна, намагалася переосмислити ці непримиренні принципи на більш демократичних засадах. Молдова тут становить виняток, оскільки стаття 2 її конституції пов'язує державну владу лише з правом народу реалізовувати свій національний суверенітет. Попри це Молдова також продовжує пострадянську традицію, адже основна конституційна дисфункція – відокремлена територія в межах проголошеної унітарної держави – бере початок з часів розпаду Радянського Союзу.

Тяглість традиції міцної держави

Хоча жодне речення конституції не може зумовлювати долю нації, концепція державної вла-

¹ Minakov Mykhailo and Mylovanov Tymofiy. Ukraine's Authoritarian Signals // *World Policy Blog*. – July 6, 2016. Available at: <http://www.worldpolicy.org/blog/2016/07/06/ukraine's-authoritarian-signals>.

ди виявилася напрочуд стійкою й визначальною для подальшої траєкторії розвитку пострадянських держав. У 1990-ті роки Росія мала активну (й досить опозиційну) Думу, формувався також вертикальний розподіл влади між Москвою і регіонами. І перше, і друге зрештою нейтралізував Володимир Путін своїм баченням єдиної держави, викладеним у конституції 1993 року і засвідченим у російській історії.

Україна наразі перебуває в розпалі політичної трансформації, яка прагне докорінно змінити відносини між державою та іншими гілками влади. Цей експеримент в Україні уже намагалися провести, але результати були незадовільні. У 2004 році український парламент прийняв ряд конституційних поправок, які суттєво змінили баланс сил між Верховною Радою і Президентом. Однак у 2010 році Конституційний Суд України визнав ці зміни неконституційними. Це рішення проклало шлях для реваншистської державної політики Януковича і водночас серйозно підірвало суспільну довіру до незалежної судової системи.

Україна отримала унікальний другий шанс у 2014 році. Попри численні кризи, ще є можливість переглянути розуміння поділу влади. Аби цей шанс не змарнувати, Конституція України має розвиватися далі й залишатися відкритою для інтерпретацій. Водночас громадянське суспільство має активно стежити за процесом і захищати конституцію від політичних зловживань. Якщо ж цього не станеться, то Україна, швидше за все, повернеться до державницької системи, яка, як це не парадоксально, також посідає значне місце в українській Конституції.

Концепція міцної держави послідовно зводить нанівець спроби демократичного реформування на пострадянському просторі. Вона заважає змінам й іншими способами. Мережі корумпованих високопосадовців є спільною рисою усіх республік колишнього Радянського Союзу. Незважаючи на те, що громадськість визнає цю проблему, викриття і покарання корупціонерів високого рівня виявилось майже неможливим завданням¹. Держава, природно, не поспішає починати боротьбу проти себе самої і йти проти своєї сутності, а лише періодично надсилає попередження потенційним суперникам. Бюрократи ж отримують додаткову перевагу: як слуги надпотужної і занадто ідеалізованої держави, вони також є бенефіціарами найвищого суспільного блага і, отже, практично неприступними.

Таким чином, незважаючи на різні зовнішні демократичні атрибути, держава швидко відновила як домінуючий політичний суб'єкт на теренах колишнього Радянського Союзу. Конституційне підґрунтя державницької системи складається з: 1) поняття єдиної держави як найвищої політичної мети; 2) верховенства державної влади над усіма іншими гілками влади; і 3) президента з виключним правом представляти і захищати державу. Але навіть ця система вже пережила унікальний інституційний зсув. З 2008 по 2012 рік Володимир Путін обіймав посаду прем'єр-міністра, а Дмитро Медведєв – президента. Мало хто сумнівався, що Путін залишиться головним. Пізніше це підтвердило його рішення повернутися на пост президента. Крім того, Путін продемонстрував – щоб контролювати державу, навіть не обов'язково бути президентом, і що держава залишається найвищим джерелом влади на пострадянському просторі.

Висновки

Шанування держави глибоко вкорінене в політичній та юридичній думці царського і радянського періоду. Отже зовсім не дивно, що через 25 років після розпаду Союзу колишні радянські республіки як і раніше поділяють спільний політичний світогляд, навіть якщо інші фактори – мова, економіка, демографія, релігія – поступово роз'єднують їх. Особливо привертає увагу те, що хоч дослідники й зосереджують увагу на нових гілках влади, описаних у пострадянських конституціях, вони постійно забувають, як державі вдалося зберегти свою інституційну перевагу над іншими гілками влади. Держава не занепадає після 74-х років марксизму, вона укріплюється навіть через чверть століття після розпаду Радянського Союзу. Справді, хай яке означення стоятиме перед терміном «держава» у царській, радянській і пострадянській історії – абсолютистська, автократична, соціалістична, тоталітарна, світська, демократична – це держава, якій завжди вдається вижити. Примат єдиної держави як найвищий принцип управління країною і кінцеве джерело політичної влади залишається визначальною рисою пострадянського простору, яку, виявляється, не просто подолати.

Автор висловлює подяку Норману Розенбергу, Аліні Строкін і Наталії Романовій за допомогу в підготовці цієї статті.

¹ Hale Henry. 25 Years After the USSR: What's gone Wrong? // *Journal of Democracy*. – 24, 3(2016). – P. 24–35.