Жуков Д. С.

Империя в условиях демократического транзита: российский и британский опыт

Демократический транзит довольно часто сопровождается процессами дезинтеграции крупных гетерогенных государственных образований – империй. Возможна ли адаптация империй к реалиям демократического транзита? Несомненно, этот вопрос весьма актуален, если учесть, что по мнению многих исследователей, современная демократическая Россия не утратила своих имперских форм и сущности. В этой связи хотелось бы поделиться некоторыми моими наблюдениями как историка.

Одним из аспектов моих исследований является изучение механизма влияния демократических новаций на имперские консолидирующие административно-политические институты в рамках Британской империи. Я полагаю, что сравнительное исследование имперского опыта разных стран открывает широкое поле для теоретических обобщений.

Британская империя претерпела, хотя и не пережила, своеобразный демократический транзит. В самой метрополии – Британии – на протяжении всего XIX века постепенно складывалась классическая демократическая система. Эта система распространялась и на колонии Британии – прежде всего

на переселенческие колонии типа Канады, Австралии, Новой Зеландии и Южной Африки.

Имплантация парламентской демократии (то есть английской политической модели) в колонии оформлялась как колониальное самоуправление. В колониях в XIX веке создавались свои парламенты и ответственные перед ними правительства. В то же время имперский парламент избирался лишь жителями Британских островов, хотя и издавал законы для всей империи. Имперское правительство отвечало перед британским парламентом. Формально вся империя управлялась монархом. Власть суверена в метрополии в XIX веке превратилась в пустой звук, но официально в колониях прерогативы Короны, утратившие свою силу в Британии, продолжали применяться в полной мере. Именно от лица суверена имперские министры отдавали распоряжения губернаторам колоний, назначавшимся из центра.

Однако нормы парламентской демократии имплантировались в каждую отдельную колонию, но не распространялись на имперскую структуру в целом, то есть на связи колоний с метрополией. Общеимперский парламент, в котором заседали бы представители всех «белых» колоний, так и не был создан. Имперская власть в колониях легитимировалась как монархическая (империя управлялась от имени Короны и на основании прерогатив Короны). Губернатор назначался сувереном по рекомендации имперского правительства и являлся главным административно-политическим связующим звеном между колонией и метрополией. Однако губернатор оказался в самоуправляющейся колонии чужеродным элементом в системе местных властных институтов, легитимировавшихся посредством волеизъявления колонистов. Сочетание монархических и парламентско-демократических институтов можно условно назвать институциональной двойственностью имперской административно-политической структуры.

Исторический опыт свидетельствует, что в долгосрочной перспективе самоуправление (демократия в колониях) в сочетании с институциональной двойственностью имперской структуры содействовали постепенному дрейфу колоний от страны-матери.

Воспроизводство в колониях английской модели парламентской демократии создало условия для проявления в них тенденций, аналогичных тем, которые прослеживались в системе управления самой метрополии. Речь идёт об уменьшении власти «местного колониального суверена» – губернатора. Кроме того, формальному верховенству имперского парламента было противопоставлено фактическое влияние избираемых колонистами местных легислатур.

Динамику развития имперских властных органов, т.е. динамику дезинтеграции империи, можно представить в виде фрактала – фигуры, каждый элемент которой выстраивается по одному и тому же принципу. Этот принцип обычно обозначают как «генератор» фрактала (см. схему 1).

Итак, «генератор» динамики имперской административно-политической структуры (общий принцип эволюции административно-политического поля империи) можно изобразить как институциональное расчленение органов имперских и колониальных, т.е. легитимировавшихся в колонии как демократические (местные) и монархические (центральные). То есть каждый властный орган, сочетавший в себе два типа легитимации, стремился к раздвоению на органы с более однозначной легитимацией. Источник этого процесса расчленения – институциональная двойственность, последовательно раздроблявшая синкретные (имперско-колониальные, монархическо-демократические) институты надвое до тех пор, пока они не разделились окончательно и не выявились в чистом виде. Это означало окончательное разделение колониальных и имперских (уже – просто британских) органов власти, т.е. распад империи.

Руководствуясь таковыми соображениями, я попытался изобразить динамику развития властных институтов во властном поле каждой колонии (схему 1).

В начале (в «корне») получившегося фрактала мы имеем синкретные органы власти (в которых имперские институты – центральные – непосредственно связаны с осуществлением власти на местах – в колонии), а в результате цепи расщеплений (на конечных «ветвях» фрактала) мы получим:

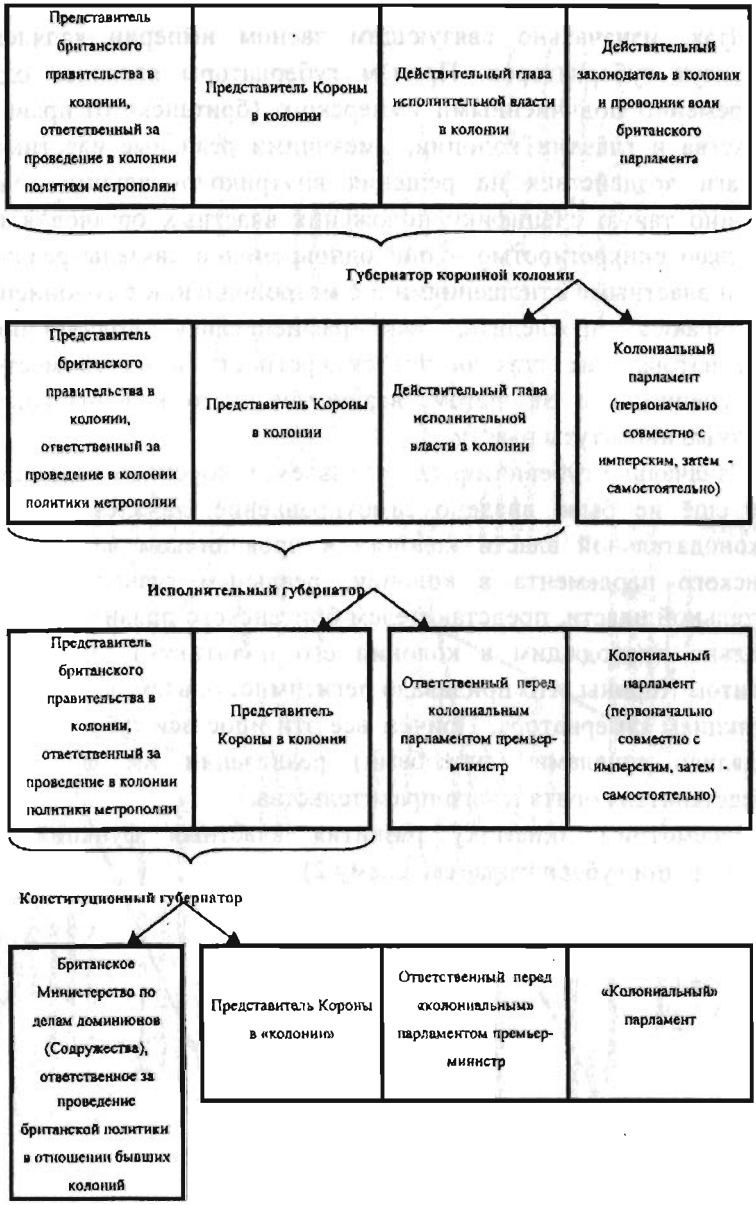
– во-первых, чисто колониальные органы власти и чисто британские органы власти (уже не имперские, уже не имеющие собственно никаких полномочий в отношении колонии – это их новое качество);

– во-вторых, координирующие (и безвластные) или символические институты Британского Содружества Наций.

Замена институтов первого рода «корневых» институтами второго рода и является дезинтеграцией империи. Нетрудно заметить, что колониальные органы власти являются демократическими, без примеси монархической легитимации.

Необходимо обратить внимание также на то, что система властных институтов в колонии (такая, какой мы её видим на конечных ветвях фрактала) является полной реализацией британской политической модели. В то же время очевидно, что действенные (а не символические) имперские органы власти в системе полностью развёрнутой модели парламентской демократии в колонии стали пятым колесом в телеге.

Следующий фрактал выражает именно это свойство: реализация политической модели Британии в колонии в условиях институциональной двойственности (без создания общеимперского парламента) вела к распаду империи (фрактал 1).


Представитель британского правительства в колонии, ответственный за проведение в колонии политики метрополии
Представитель Короны в колонии
Действительный глава исполнительной власти в колонии
Действительный законодатель в колонии и проводник воли британского парламента
Губернатор коронной колонии
Представитель британского правительства в колонии, ответственный за проведение в колонии политики метрополии
Представитель Короны в колонии
Действительный глава исполнительной власти в колонии
Колониальный парламент (первоначально совместно с имперским, затем - самостоятельно)
Исполнительный губернатор
Представитель британского правительства в колонии, ответственный за проведение в колонии политики метрополии
Представитель Короны в колонии
Ответственный перед колониальным парламентом премьер-министр
Колониальный парламент (первоначально совместно с имперским, затем - самостоятельно)
Конституционный губернатор
Британское Министерство по делам доминионов (Содружества), ответственное за проведение британской политики в отношении бывших колоний
Представитель Короны в «колонии»
Ответственный перед «колониальным» парламентом премьер-миинстр
«Колониальный» парламент

Итак, изначально связующим звеном империи являлся институт губернаторов. Причём губернаторы являлись одновременно подчинёнными имперского (британского) правительства и главами колонии, имеющими реальные властные рычаги воздействия на решения внутриколониальных дел. Именно такую специфику положения властных органов я и называю синкретностью – они одновременно связаны реальными властными отношениями и с метрополией, и с колонией. Постараюсь проследить, как расщеплялись полномочия губернатора, как «таяла» эта синкретность и на её месте постепенно, шаг за шагом, возникали чисто колониальные местные институты власти.

Изначально губернатор так называемой коронной колонии, где ещё не было введено самоуправление, являлся главой законодательной власти колонии и проводником воли британского парламента в колонии, реальным главой исполнительной власти, представителем британского правительства, реально проводящим в колонии его политику и, наконец, агентом Короны, что придавало легитимность всем остальным функциям губернатора. Причём все эти ипостаси губернатора являлись каналами (способами) реализации им функции представителя британского правительства.

Рассмотрим динамику развития властных функций и полномочий губернатора (см. схему 2).

Британское министерство по делам доминионов (Содружества) как подразделение британского правительства, ответственное за проведение британской политики в отношении членов Содружества

Канадский кризис 1923 г.

Конституционный губернатор (формальный глава исполнительной власти колонии, ответственный перед британским правительством за осуществление британской политики в колонии, представитель Короны)

Губернатор как символический представитель Короны – символического связующего центра Содружества

Учреждение ответственного правительства

Колониальный премьер (действительный глава исполнительной власти колонии, ответственный перед колониальным парламентом)

Исполнительный губернатор (действительный глава исполнительной власти колонии, ответственный перед британским правительством за осуществление британской политики в колонии, представитель Короны)

Законодательная власть в колонии, осуществляемая **колониальным парламентом** (с ограниченной супрематией, верховенствующим лишь в делах исключительно местных) и **имперским парламентом** (обладающим супрематией), осуществляющим свою супрематию в колонии лишь в той мере, в которой это требуется для решения общеимперских вопросов)

Акт 1865 г.

Законодательная власть в колонии, осуществляемая **колониальным парламентом** и **британским (имперским) парламентом** в рамках доктрины непротиворечивости, когда все акты парламента метрополии автоматически распространялись и на колонию

Учреждение представительного правления

Вестминстерский акт

Верховная законодательная власть в колонии – колониальный парламент

Координирующие органы Содружества, способствующие решению общих для членов Содружества вопросов

Британский парламент (издаёт акты лишь для Британии, если не выступает в ипостаси имперского парламента при решении общеимперских вопросов)

Губернатор коронной колонии (действительный глава исполнительной и законодательной власти колонии, ответственный перед британским правительством представитель Короны – действительного связующего центра империи)

Итак, в конечном итоге губернатор утратил возможность проводить британскую политику в колонии и превратился в безвластный символ единства Содружества, и в качестве такового губернатор вписался в систему органов власти колонии, где вслед за английской моделью требовался формальный суверен: статус губернатора в колонии целиком и полностью стал подобен статуса монарха в Британии. А функции представителя политики Британии перешли к британскому внешнеполитическому ведомству, что означало конец синкретных органов власти в колонии (теперь уже бывшей) и переход отношений колонии и метрополии во внешнеполитическую плоскость. Возвращаясь к схеме 2, заметим, что чем меньше у губернатора становилось реальных рычагов контроля за делами колонии, тем более «укомплектованными» (по английской модели) становились колониальные – местные – органы власти.

Таким образом, из изначально синкретной полифункциональности власти губернатора остаётся (выделяется в чистом виде) монархическая функция, что в рамках британской модели означает безвластие.

Итак, можно сделать некоторые выводы. Расщепление властных органов в империи на чисто британские и чисто колониальные вело в дезинтеграции империи. Такого рода расщепление было вызвано институциональной двойственностью имперских властных институтов, их двойной легитимацией. Эта двойственность была вызвана имплантацией парламенской демократии в колонии по образцу парламентской демократии в метрополии. В результате колонии обособлялись по мере разворачивания британской политической модели на их почве. Империя не пережила демократический транзит. Таким образом, можно выдвинуть предположение, что всплески дезинтеграционных тенденций являются закономерным эффектом демократического транзита. Сама по себе демократия не несёт консолидирующего потенциала. Напротив, он стимулирует замыкание местных сообществ. Региональные элиты в борьбе с центром получают мощное оружие в виде своей демократической легитимности. Хотя сама по себе демократия не есть синоним разобщённости, демократизация подрывает

прежние консолидирующие институты и структуры – становой хребет империй. На основании представленной нам общей схемы фрактала, можно выделить 2 вида фрактала применительно к России. (Фрактал 1)

В рамках Российской империи не существовало институциональной двойственности. В царской России и центральные, и местные власти были монархическими, в современной – они являются демократическими. Именно это позволило России развиваться по иной модели, сохраняя единство. Именно это обусловливало неразрывность центральных и местных властных институтов, а именно подчинённость местных властных институтов центральным. (Фрактал 2)

В этой связи выглядит логичным стремление президента при помощи своей демократической легитимности ужесточить контроль над местными органами власти. Однако следует предположить: если президент утратит демократическую легитимацию, это автоматически вызовет институциональную двойственность на местах и, вероятно, как следствие, противостояние «президентских губернаторов» и демократических представительных органов на местах. Из вышеуказанного ясно, к чему это может привести.

Такая перспектива развития может показаться нереалистичной. Однако не будем забывать, что представление русской, да и российской политической элиты о способах интеграции нашей империи зачастую выражалось в символичной фразе «держать и не пущать». Вместе с тем, адаптационный потенциал империи, её способность сохранять единство при демократическом транзите зависят от того, насколько правящая элита в состоянии отказаться от старых институтов и методов консолидации имперского организма и перейти к новым, более соответствующим политическим реалиям. Однако именно со старыми институтами имперская правящая элита обычно связывает своё главенствующее положение.