

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**Том XII**

*На правах рукописи*

**ЕКАТЕРИНБУРГ  
2010**

## Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук,  
доцент кафедры публичного права, Гуманитарного университета г.

Екатеринбурга.

Адрес университета: 620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19.

Домашний адрес: 620041, г. Екатеринбург, а/я 30.

Телефон рабочий: (343) 365-39-66 (деканат). Факс: (343) 341-54-98.

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: [sa-denisov@yandex.ru](mailto:sa-denisov@yandex.ru)

## Содержание т. 12

1. Административный характер государства и права нацистской Германии.....	4
2. Денисов С.А. Специфика правовых отношений в административной правовой системе // Правовые отношения в контексте развития современного законодательства и правоприменения. Материалы международной научно-практической конференции. Иваново, 3-4 октября 2008 г. Иваново: Изд-во «Ивановский государственный университет», 2009. С. 66-77.....	11
3. Денисов С.А. Выхолащивание конституционных ценностей в административном обществе // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т. 1. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 129 – 134. ....	15
4. Денисов С.А. Правовые препятствия реализации прав и свобод человека и гражданина.....	17
// Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 9. Т. 1. М., 2009. С. 164 – 168. ....	17
5. Денисов С.А. Конфликт гражданских и административных правовых систем в глобальном мире // Право и глобализация : проблемы теории и истории. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009. С. 54-62.....	20
6. Денисов С.А. Обеспечение свободных выборов в России // <a href="http://sutyajnik.ru/cgi-bin/articles.php">http://sutyajnik.ru/cgi-bin/articles.php</a> .....	24
7. Возможные последствия финансово-экономического кризиса для социально-политического развития России.....	26
8. Возможные последствия экономического кризиса для развития конституционализма в России .....	31
9. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России .....	32
10. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России .....	33
11. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур .....	40
// Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир: Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) Гуманитарного университета, 2-3 апреля 2009 года: Доклады. В 2 т. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2009. С. 73 – 77. ....	40
12. Денисов С.А. Введение централизованного управления Советом Федерации .....	42
// Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. Материалы межвузовской научно-практической конференции 11 декабря 2008 года. М.: ГУУЮ 2009. С. 69 – 73.....	42
13. Денисов С.А. Правовой обычай в жизни современного российского общества // Онтология и аксиология права: тезисы докладов и сообщений Четвертой международной научной конференции. Омск: Омская академия МВД России, 2009. С. 82 – 85.....	45
14. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики .....	47
// Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.....	47
15. Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов.....	55
16. Денисов С.А. Политическая доктрина в нормативном регулировании современной России // Конституция и доктрины России современным взглядом. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.). М.: Научный эксперт, 2009. С. 117-131. ....	58
17. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ .....	65
18. Денисов С.А. Особенности политики российского административного государства в условиях финансово-экономического кризиса // Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2009». Часть 1. М.: ГУУ 2010. С. 107-111.....	67
19. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ ОБЫЧАЯМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ОБЩЕСТВА .....	70
// Традиция, духовность, правопорядок. Материалы четвертой всероссийской научной конференции 22 – 23 мая 2009 г. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2009. С. 17 – 18.....	70
20. Нейтрализация конституционных норм обычаями административного общества .....	73
21. Денисов С.А. Возврат к свободным выборам в России // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4 (57). С. 62 – 64. ....	75
22. Денисов С.А. Конфликт концепций прав и свобод человека и гражданина административной и гражданской правовой системы // Материалы выступления участников серии конференций, «круглых столов», посвященных разработке «Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрист», 2009. С. 110 – 122. ....	78
23. ЭТАТИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА В РОССИИ .....	82
24. Неконституционные конституции .....	84
25. Денисов С.А. Неконституционные конституции // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Київ: Логос, 2009. С. 246 – 248.....	88
26. Денисов С.А. Этатализация экономики в условиях финансово-экономического кризиса в России .....	90
27. Денисов С.А. Борьба с коррупцией в административном обществе // Легализация преступных доходов и коррупция в органах государственной власти: теория, практика, техника противодействия. Сборник статей. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2010. С. 229-244.....	94
28. Денисов С.А. Юридический романтизм и реализм в преподавании вопросов юридической техники // Юридическая техника. Ежегодник. Н. Новгород. 2009. № 3. Спецвыпуск. С. 161-169.....	101

# 1. Административный характер государства и права нацистской Германии

Статья в сборник Ивановского государственного университета. 23 сентября 2008 г.

Советская наука, находясь в плену марксистских догм, определяла нацистское государство и право как буржуазное. Сегодня, в условиях отказа науки от классового подхода, вопросы о том, чьи интересы выражало нацистское государство и право, какой класс обеспечивал существование этой системы, вообще не ставятся.

Автор данной статьи предлагает выделять особый тип административного государства и правовой системы<sup>1</sup>. Это государство и право выражает интересы групп управленцев, составляющих государственный аппарат, обособленных от остальных членов общества. Используя государство и право, управленцы обеспечивают свое экономическое господство над обществом. Это достигается за счет государственной собственности на основные средства производства или существенного государственного ограничения прав частных собственников. Административное государство и право обеспечивает распределительный характер экономики страны. Государство отнимает у производителя значительную часть произведенного продукта и распределяет его между членами общества по усмотрению чиновников. Административное государство лишает общество возможности самостоятельно участвовать в управлении делами государства, контролировать деятельность бюрократии. Оно навязывает обществу выгодную управленцам идеологию. Административная государственно-правовая система порождается административным обществом, не способным подчинить себе класс управленцев. Члены административного общества нуждаются в опеке со стороны обособленного от них государства. Они не способны осуществлять самоуправление, создавать свое право, контролировать государственную бюрократию. Без господства государственной бюрократии в административном обществе возникает хаос, борьба всех против всех.

Факты действительности показывают, что нацистская государственно-правовая система обладала всеми признаками административного государства. Конечно, она не обеспечивала той степени господства бюрократии, которая имела место в административных государствах, называемых социалистическими. А. Гитлер не захотел полностью уничтожить отношения частной собственности, сохранил в Германии некоторые черты капитализма.

В XX в., сопротивляясь развитию капитализма, административные общества мира стали искать новые формы административного государства, которые должны были заменить устаревшую, не эффективную монархию. В результате на свет появились две, конкурирующие между собой модели административного государства. В России была создана коммунистическая модель административной государственно-правовой системы. В Италии и Германии фашистское административное государство. Немецкий ученый Э. Нолте верно говорит о том, что национал-социализм и большевизм «дополняют друг друга»<sup>2</sup>.

Далее предлагается проанализировать факты, свидетельствующие о наличии административных черт у нацистского государства и права Германии. Для данного исследования не подходит традиционный для советской правовой науки позитивистский подход. Оценку государственной-правовой системы предлагается осуществлять не только на основе писанных норм, которые издавались в идеологических целях для придания позитивного имиджа нацистского режима, но и на основе реально действующих, не писанных или секретных норм. Формой этих норм могли быть административные обычаи, прецеденты, доктрины, исходящие от фюрера. Исследователь Мартин Брошат в своей книге "Государство Гитлера" отмечает, что после начала второй мировой войны Гитлер часто прибегает к изданию секретных указов: указ об особых полномочиях Г. Гимлера от 7 октября 1939 г. об уничтожении евреев, "Указ об эвтаназии" (убийстве из милосердия), "Указ о комиссарах", "Указ об окончательном решении еврейского вопроса"<sup>3</sup>. Подзаконные акты, принимаемые бюрократией в административных государствах, часто имеют большую юридическую силу, чем законы и конституция. Советские правоведы отмечали, что Веймарская конституция фактически перестала действовать на территории фашистской Германии<sup>4</sup>. Тем не менее «нацисты не отменяли конституцию 1919 г. по соображениям главным образом демагогического порядка, желая использовать ее как ширму. Известную роль играло и нежелание давать лишний повод для усиления оппозиционного движения по отношению к фашизму и за рубежом»<sup>5</sup>.

## 1. Возникновение административно-правовой системы нацистской Германии

Веймарская республика в Германии была попыткой построения чисто буржуазного государства и права. Она провалилась, поскольку германское общество оставалось административным. Буржуазия оказалась не способной самостоятельно управлять страной с помощью республиканских форм. Она не смогла исполнять роль господствующего класса. Экономический кризис 30-х гг. поставил страну перед опасностью возникновения в Германии коммунистической модели административного государства, уничтожающего полностью частную собственность и буржуазию. В этих условиях буржуазия Германии решила, что у нее не остается другого выхода, как передать власть новой бюрократии, во главе с А. Гитлером.

Административное государство **привычно** для Германии и соответствует ее национальным традициям. На смену феодализма в Германии пришел не капитализм, как утверждают советские ученые<sup>6</sup>, а административное общество с господством государственной бюрократии. Наиболее ярко черты административного общества, государства и права проявились в Пруссии, ставшей объединительным центром германских земель. Даже отечественные ученые вынуждены

<sup>1</sup> Черты административной правовой системы подробно описаны в моей монографии «Административизация правовой системы» Екатеринбург, 2005. Черты административного общества и государства описываются в моей статье, опубликованной в сборнике Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

<sup>2</sup> Черкасов Н.С. ФРГ: «Спор историков» продолжается? // Новая и новейшая история. 1990. № 1. С. 173.

<sup>3</sup> <http://school.ort.spb.ru/library/torah/lessons10/10-65.htm>

<sup>4</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 301.

<sup>5</sup> Там же. С. 310.

<sup>6</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 137.

признавать, что общество и государство Пруссии с конца XVIII в. имели феодально-бюрократический характер<sup>7</sup> с всеилием бюрократии<sup>8</sup>. Явно административный характер имел Второй Рейх.

**Буржуазия** германских земель ни когда не была самостоятельным классом. Она выращивалась управленческой элитой земель, во главе с правителем и существовала под их контролем. Конечно, во второй половине XIX в. она образовала отдельный класс и через парламенты пыталась отстаивать свои групповые интересы, но она ни когда не превращалась в господствующий класс, всегда оставалась только группой давления. Политическое господство класса управленцев в Германии поддерживалось посредством монархической формы правления и авторитарного режима. Административное общество, не способное к самоуправлению, даже если оно вдруг получает власть, не может отказаться от господства бюрократии, возглавляемой правителем. Так, народы германских земель в начале XVIII в. свергли власть Наполеона, но добровольно признали над собой власть своих монархов. К. Маркс замечал, что «немцы в своей войне с иноземцами обменяли одного Наполеона на тридцать шесть Меттернихов»<sup>9</sup>. Конституции, принимаемые в землях Германии, а затем в единой Германии в XIX в. обеспечивали широкие полномочия монарха, выступающего представителем класса управленцев. Преследования оппозиционных деятелей, свободолюбия в университетах и цензура были обычным явлением для Германии первой половины XIX в.<sup>10</sup>. Ярким примером не демократического права были Карлсбадские декреты.

Буржуазия в капиталистических государствах ставит бюрократию под свой контроль посредством конституций, обладающих высшей юридической силой. Немецкие монархи не стали дожидаться, пока их власть будет ограничена. Они сами октроировали конституции, которые обеспечивали сохранение их власти и некоторое участие буржуазии в делах государства. Только в трех землях Германии конституции, разработанные правителями были одобрены созванными специально для этого собраниями<sup>11</sup>. Эти конституции копировали Вестфальскую конституцию 1807 г. Советские историки права отмечали, что она устраивала их, так как сохраняла всевластие монарха, одновременно допуская второстепенные демократические атрибуты<sup>12</sup>. Историк-конституционалист Э. Губер отмечает, что не смотря на провозглашение принципов свободы и равенства в названных конституциях, они не могли эффективно проводиться в действительности при системе «аристократически-бюрократической» организации. Это был, по его мнению, «мнимый конституционализм», «диктатура первого консула»<sup>13</sup>. Такие конституции не подрывали власти управленцев в целом. Они не были выстраданы обществом и не имели всеобщей поддержки. Наоборот, они были инструментом класса управленцев, играли роль «выпускного клапана» – пишут советские правоведы. С идеологической точки зрения они являлись эффективным предупредительным средством против революции<sup>14</sup>.

Конституция, в большей степени, чем ранее выражающая интересы буржуазии была принята Франкфуртским Национальным Собранием в 1849 г. Но буржуазная элита не сумела добиться введения ее в действие.

Конституция Германской империи 1871 г. так же ставила класс буржуазии не в положение хозяина страны, а только предоставляла ей возможность лоббировать свои интересы посредством парламента. Управленческие элиты могли легко «заткнуть ей рот» путем роспуска Рейхстага (ст. 12), что и делалось в 1878, 1887 и 1893 г. Западногерманский историк Г.-У. Велер доказывает, что в Германии в это время сохраняется абсолютизм со слабыми ростками парламентаризма, не обеспечивающими правовых интересов буржуазии<sup>15</sup>. Ф. Энгельс писал, что буржуазия «восторженно пала к ногам Бисмарка и с тех пор красовалась только в его свите...»<sup>16</sup>. Такое положение буржуазии не могло способствовать получению ею навыков самостоятельного управления страной. Поэтому она не смогла нести груз правления в XX в., не сумела с помощью парламента справиться с проблемами, возникшими в стране и добровольно передала власть новой бюрократии во главе с А. Гитлером. 23 марта 1933 г. буржуазные элиты согласились подписать «Закон о ликвидации бедственного положения народа и государства», передававший чрезвычайные полномочия А. Гитлеру. Тем самым они добровольно подписали смертный приговор Веймарской конституции, обеспечивавшей их политическую власть.

Идеальное административное государство эффективно осуществляет роль опекуна в обществе. Возникшее еще в Пруссии полицейское государство с одной стороны ставило общество под полный контроль бюрократии, а с другой стороны обеспечивало образцовый порядок и бюрократическую законность. При этом порядке люди теряют способность к самоорганизации. Свободы, которые возникли в Веймарской республике, тут же привели к конфликтам между разными группами общества, не привыкшими самостоятельно согласовывать свои интересы. Признаком административного общества является склонность к крайностям, к экстремизму. Удержать такое общество в узде способно только полицейское государство с помощью принуждения. Как только массовое насилие со стороны государства исчезло, страну стали сотрясать попытки переворотов. Улицы германских городов превратились в площадки для насильственного выяснения отношений между экстремистскими группировками. Политические убийства стали обычным делом. Экономический кризис 1929 – 1933 гг. привел к еще большей радикализации масс и вызвал небывалую поляризацию политических сил, что нанесло демократии серьезный удар – свидетельствует историк Г.А. Винклер<sup>17</sup>. Немцы устали от хаоса и с радостью отдали власть тем, кто пообещал восстановить полицейский порядок в стране.

Советские ученые доказывали, что господствующим классом в Германии XIX в. были помещики (юнкера). Безусловно, государство учитывало их интересы. Из их состава формировался класс управленцев. Но когда управленческие элиты во главе с правителем видели, что их интересы не совпадают с интересами помещиков, они легко шли на ущемление интересов последних. Так, когда государству понадобилось развивать промышленность, управленцы пошли на отмену крепостной зависимости крестьян от своих помещиков,

<sup>7</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 241.

<sup>8</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 139.

<sup>9</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 4 с. 490.

<sup>10</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 146.

<sup>11</sup> Там же. С. 144.

<sup>12</sup> Там же. С. 136.

<sup>13</sup> Там же. С. 136.

<sup>14</sup> Там же. С. 143.

<sup>15</sup> Там же. С. 173.

<sup>16</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 18. С. 289.

<sup>17</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 156.

заставили самих помещиков переходить к рыночным отношениям в экономике. Эдикт 9 октября 1807 г. разрешал свободный переход земель от одного лица к другому, уничтожал различия в правовом положении земель дворян и других сословий; была отменена личная зависимость крестьян<sup>18</sup>. Опять следует подчеркнуть, что инициатором реформам в Германии выступает не буржуазия, а сама бюрократическая элита, которая видит, что управляемая ею страна отстает в своем экономическом развитии от соседей. Бюрократии нужна развитая экономика, обеспечивающая военную мощь государства, авторитет бюрократических элит на международной арене. Так, признается, что инициатором реформ в Пруссии были ведущие представители прусской бюрократии. «Непосредственным толчком к проведению реформ послужили военные поражения Пруссии от наполеоновской Франции, которые свидетельствовали об отсталости государства»<sup>19</sup>. Даже в парламенте Пруссии в 1849 г. чиновники занимали 250 мест из имеющихся 350<sup>20</sup>.

С 1740 г., – пишет И. Шерр – в германских землях возникает просвещенный абсолютизм<sup>21</sup>. Правители создают слой рациональной бюрократии, эффективную судебную власть. Историки отмечают, что в Германии бюрократия исполняла многие модернизаторские функции, присущие английской буржуазии, и закладывала основы для осуществления промышленной революции в стране<sup>22</sup>. Все это укрепляет административное общество. Население, в том числе буржуазия, привыкают к господству управленцев, не представляют себе, как можно жить без их опеки. Известный германский историк Г.А. Винклер отмечает, что германское общество в период Веймарской республики не устранило мощи германской бюрократии, которая была не довольна правлением буржуазии посредством республиканских форм. «Республика с самого начала обречена была сосуществовать с чиновничеством, в котором убежденные республиканцы составляли меньшинство» – пишет он. Офицерский корпус, высшее чиновничество, юстицию Г.А. Винклер относит к непримиримым врагам демократии<sup>23</sup>. Германское общество не смогло быстро заменить привыкшую к господству бюрократию на чиновников, послушных республике. Политики признавали, что их партии не располагает собственными профессионально обученными людьми, способными занять должности высших чиновников в государстве. Опора на старую бюрократию позволила нацистскому государству быстро приобрести колоссальную силу.

Давно известно, что в административном обществе крупная буржуазия предпочитает вступать в сговор с управленческими элитами для совместной эксплуатации населения. Она поддерживает диктатуру бюрократии. Так произошло и в Германии, где крупные промышленники в конце XIX – начале XX в. поддерживали кайзеровский режим, а затем встали на сторону Гитлера.

Ничего удивительного нет в том, что А. Гитлер и его бюрократия шли к власти, опираясь на **поддержку значительной части германского общества**. Это было административное общество, которое не способно на самоуправление и нуждалось в хозяине в лице сильного правителя. Массе, которая является социальной основой административного общества, не нужна демократия. Она не умеет и не желает пользоваться демократическими инструментами (свободой слова, выборами, парламентом). Г.А. Винклер отмечает, что Веймарская конституция была самой демократической в мире, но общественность скорее примирилась с ней, чем приняла ее как свою<sup>24</sup>. Избрание старого кайзеровского генерала П. фон Гинденбурга президентом страны 26 апреля 1925 г. Г.В. Винклер называет «вотумом недоверия республике», референдумом против парламентской демократии. Интересно, что российское общество сегодня так же относится к своей конституции, а вотумом недоверия республике стало избрание на пост президента России бывшего полковника КГБ СССР. События весны 1925 г., – продолжает Г.А. Винклер – были ни чем иным как «тихим» изменением конституции, консервативной перестройкой республики. С избранием Гинденбурга усилились позиции крайне консервативных, реакционных и недемократических сил, что подорвало устои буржуазно-парламентской республики – считает Г.А. Винклер. Избрание Гинденбурга президентом Германии, – пишет он, – было так же признаком того, что «республика, лишилась серьезной поддержки со стороны буржуазии»,<sup>25</sup> которая уже тогда расписалась в своей неспособности самостоятельно управлять страной с помощью парламента. Это был шаг к восстановлению старого, привычного административного общества и государства.

Одним из атрибутов модернизированного административного общества является **служилая интеллигенция**. Если интеллигенция гражданского общества является представителем этого общества и стоит в первых рядах защитников демократии, то служилая интеллигенция административного общества является «верным псом» правителя и государственной бюрократии. Значительная доля германской интеллигенции принадлежала именно к последней группе и внесла свой существенный вклад в дело захвата власти нацистами.

Традиционной для Германии была **идеология**, обеспечивающая власть класса управленцев: этатизм, великодержавие, вождизм. С XIX в. немецкое общество признавало чиновничество, особенно военное, высшим социальным слоем. Зажиточные буржуа стремились продвинуться по социальной лестнице, выдавая своих

<sup>18</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 138; Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 166.

<sup>19</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 138.

<sup>20</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1998. С. 334.

<sup>21</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 137.

<sup>22</sup> Патрушев А. Германская история: через тернии двух тысячелетий. М.: Издательский дом Международный университет в Москве, 2007. С. 256.

<sup>23</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 154.

<sup>24</sup> Там же. С. 155.

<sup>25</sup> Там же. С. 156.

дочерей за аристократов из офицерского корпуса или добиваясь для сыновей назначения в престижные кавалерийские полки<sup>26</sup>. Большинству немцев были чужды буржуазно-демократические ценности свободы, демократии, гуманизма, неприкосновенности личности. Все они были быстро забыты в ходе создания Третьего Рейха. А. Гитлер умело эксплуатировал популярную среди населения идею о великой Германии, объединенной вокруг своего правителя. Единство нации противопоставлялось партийной раздробленности. Идя к власти и при проведении репрессий А. Гитлер так же умело использовал миф о вине буржуазных демократов в крушении Второго Рейха, об «ударе кинжалом в спину»<sup>27</sup>. Интересна общая закономерность. Начиная с XX в. сторонники административного государства, сами управленцы отказываются открыто заявлять о своих убеждениях, действуя в основном посредством лжи. Они идут к власти и осуществляют ее под лозунгами демократии, конституционной законности. В частности, А. Гитлер изображал из себя стража конституции, которую стремился уничтожить. Он ввел в заблуждение не только население, обмануть которое не сложно, но и большую часть буржуазной элиты, отдавшей себя 23 марта 1933 г. во власть новой бюрократии (голосование в Рейхстаге о предоставлении правительству А. Гитлера чрезвычайных полномочий). Как и большевики А. Гитлер, имел социальную опору в рабочих, обманывать которых легче всего. Его партия называлась социалистической и рабочей.

Все сказанное говорит о том, что нацистское государство не было каким-то новым и случайным явлением для Германии. Оно было только новой моделью старого административного государства, приспособленной к изменившимся условиям XX в.

Германия и Россия имеют большие сходства в своей истории. В России попытка замены административного государства в феврале 1917 г. быстро сменилась введением нового, модернизированного административного государства, которое было названо Советским. В Германии, под давлением соседних стран, кайзеровское традиционное административное государство было заменено буржуазным государством в форме Веймарской республики. С большими трудностями оно сумело просуществовать до 1933 г. и было заменено новой моделью административного государства в форме нацистского государства. Мирный способ введения этого государства показывает, что оно органично вытекало из административного характера германского общества. Г.А. Винклер отмечает, что Веймарская республика строилась на старом фундаменте кайзеровской Германии<sup>28</sup> и поэтому не могла долго просуществовать. Еще в 1923 г. коммунисты и нацисты делали попытки осуществления государственных переворотов. Общество уже тогда задумывалось о том, не вернуться ли к административному типу государства и только не могло решить, какое из современных разновидностей выбрать: коммунистическое (лево-административное) или нацистское (право-административное). В 1933 г. был сделан выбор в пользу более правого, не отказывающегося полностью от частной собственности нацистского государства. Затем А. Гитлер с помощью репрессий уничтожил в германском обществе те незначительные, возникшие ранее буржуазно демократические черты, уничтожил носителей гражданских ценностей, не совместимых с интересами новой бюрократии. Возникновение нацистского государства необходимо рассматривать, так же как и Октябрьскую революцию 1917 г. в России, как административную антибуржуазную революцию или контрреволюцию, если считать буржуазный строй более передовым по сравнению с административным.

## **2. Административный характер социально-экономической политики нацистской Германии**

А. Гитлер не скрывал антибуржуазной сущности своего государства и правовой системы. На выборах 14 сентября 1930 г. он откровенно выступал с антибуржуазными лозунгами. И это был не просто обман населения. Новой нацистской бюрократии действительно были чужды принципы неприкосновенности частной собственности и свободы предпринимательства, которые составляют основу буржуазного общества. Она лишала прав собственности не только евреев. Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. (RGBl., I, 1933, S. 83)<sup>29</sup> позволял государственным чиновникам издавать приказы о конфискации собственности, ограничивать право владения собственностью. Нацистское государство активно вмешивалось в отношения распределения общественного продукта. Бюрократия стала ущемлять права тех, кто помог ей прийти к власти, – отмечает М. Дюверже<sup>30</sup>. Крупные собственники выступают всего лишь как личная клиентелла управленческих элит. В случае конфликта с ними они теряют свою собственность, свободу, а иногда и жизнь. У самых крупных собственников нет законных политических средств воздействия на своих хозяев (сюзеренов). Они так же бесправны, как и все остальное население. Управленческие элиты терпят их до тех пор, пока они приносят им пользу. Советский историк К.Е. Ливанцев вынужден был признавать, что владельцы монополий вынуждены были подчиняться гитлеровскому режиму во имя сохранения и расширения своих позиций<sup>31</sup>.

Важнейшим признаком административного характера правовой системы нацистского государства является доминирование публичного права и ограничение действия норм частного права. Административное право вытеснило гражданское право из многих сфер регулирования имущественных отношений.

<sup>26</sup> Крейг Гордон Немцы. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1999. С. 260.

<sup>27</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 154.

<sup>28</sup> Там же. С. 153.

<sup>29</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 275.

<sup>30</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический Проект, 2000. С. 330.

<sup>31</sup> Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л., 1986. С. 269.

Основой буржуазного общества, государства и права является принцип формального равенства. Люди иерархизируются здесь только по количеству находящихся в их собственности богатств. Законодательство фашистской Германии отказывалось от принципа равенства, официально провозгласив неравенство людей их по идеологическим, социальным, расовым, партийным характеристикам. Положение человека в обществе определялось тем, является ли он членом партеобразного объединения бюрократии, в которое после победы превратилось НСДАП. Выживание человека зависело от его преданности бюрократической элите во главе с ее лидером и верности распространяемой ими идеологии, защищающей административные ценности. Фашистские теоретики предлагали исходить из строгой соподчиненности различных групп населения, ценность и место которых в обществе и государстве должны определяться важностью выполняемых ими функций (В. Стапел). Естественно, бюрократия стала считаться самой ценной группой общества и заняла высшее положение на социальной иерархической лестнице.

Как известно, буржуазия подчиняет себе государство и государственную бюрократию с помощью права. Государственный аппарат связывается правовыми нормами, принимаемыми буржуазным парламентом. «Фашистская теория, – отмечают отечественные исследователи – полностью отвергла идею о правовой связанности государства, провозглашая всевластие фашистского государства и свободу его действий, как внутри страны (против граждан и организаций) так и во вне (против других государств)»<sup>32</sup>. Министр юстиции нацистской Германии Гюртнер, говорил, что законность делает государство «беззащитным»<sup>33</sup>. Принцип законности заменялся принципом целесообразности, свободного усмотрения фашистского государства и его органов<sup>34</sup>. Все это оправдывало произвол нацистской бюрократии, отражающий ее господствующее положение в обществе.

Не следует забывать, что нацистская бюрократия во главе с фюрером, так же как и советская, во главе с вождем ставили перед собой задачу вывести новую породу человека, которым будет легко управлять. А. Гитлер говорил, что ему нужен «новый тип человека» трезвый, способный не сгибаться перед трудностями, фанатически атакующий врагов, где бы они не повстречались<sup>35</sup>. Для реализации этих целей нацистское государство должно было проводить селекцию среди своего населения. Оно берется уничтожить не удовлетворяющие чиновников экземпляры людей. Для этого приспособляется механизм репрессий. Г. Геринг в своей речи 3 марта 1933 г. заявил: «...Я не буду ограничивать себя в принимаемых мной мерах никакими юридическими соображениями... Моим долгом не является правосудие. Мне надлежит лишь уничтожить и искоренять...»<sup>36</sup>. Этому же способствовала и уголовная политика. Закон об изменении уголовного кодекса Германии от 28 июня 1935 г. (RGBl., I, 1935, S 839) освобождал судью от необходимости точно следовать за требованиями действующего законодательства и допускал возможность действовать при квалификации преступности деяния и определении меры наказания по собственному усмотрению, на основе «здорового народного чувства». Закон допускал применение аналогии права<sup>37</sup>.

Расширению произвола бюрократии способствовала неопределенность норм законов, позволявшая правоприменителям произвольно их толковать в собственных интересах. «Каучуковые» формулировки законодательных актов ... стали всеобщими в фашистских странах» – отмечали советские правоведы<sup>38</sup>. В частности Декрет от 28 февраля 1933 г. устанавливал уголовную ответственность лиц, «являвшимися подстрекателями или инициаторами совершения актов, вредящих народному благосостоянию». Что такое народное благосостояние – определял чиновник.

### **3. Административные свойства политической системы нацистской Германии**

Если экономические отношения, сложившиеся в нацистской Германии учитывали какие-то интересы класса буржуазии, то в политических отношениях полностью господствовали интересы управленцев. Здесь Германия ни чем не отличалась от страны Советов. Тоталитарный режим ставил немецкое общество под полный контроль государственной бюрократии. Буржуазия, как и другие члены общества, лишилась всех политических прав. Декрет «О защите народа и государства» от 28 февраля 1933 г. (RGBl., I, 1933, S. 83) приостановил действие норм конституции Германской империи, декларирующих личные и политические права. Государственные чиновники получили возможность ограничения личной свободы, права свободного выражения мнений, включая свободу печати, свободу собраний и свободу объединяться в организации, могли нарушать тайну почты, телеграфной и телефонной связи, производить обыски в домах. Гестапо эффективно выявляло, лишало свободы и, даже жизни всех недовольных правлением новой бюрократии.

Государственная бюрократия лишила буржуазию ее важнейшего инструмента участия в политической жизни – политических партий. Все партии были запрещены декретом от 14 июля 1933 г. За попытки организовать какую-либо партию устанавливалась уголовная ответственность. Политическая деятельность как таковая исчезла. Нацистская партия после прихода к власти превратилась в партеобразное объединение чиновников, в которое входили подчиненные им активисты из других социальных слоев, беспрекословно выполняющие приказы своего фюрера.

<sup>32</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 112.

<sup>33</sup> Там же. С. 269.

<sup>34</sup> Там же. С. 270.

<sup>35</sup> Крейг Гордон Немцы. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 1999. С. 198.

<sup>36</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 271-272.

<sup>37</sup> Там же. С. 271.

<sup>38</sup> Там же. С. 277.



Тотальный контроль государственной бюрократии за населением обеспечивался через созданные государством квази-общественных организаций: молодежных, женских, профсоюзных, спортивных.

Господство класса управленцев обеспечивала диктаторская форма правления в нацистской Германии. Новая бюрократия, захватившая власть в 30-е гг. вышла из разных слоев общества. Она не обладала авторитетом, необходимыми способностями и могла остаться у власти только в условиях абсолютизма и деспотии своего лидера. Парламент, с помощью которого буржуазия выражает свое мнение и закрепляет его в законах, был фактически уничтожен нацистской бюрократией. После выборов 5 марта 1933 г. Гитлер не проводил выборов в Рейхстаг. Его депутаты, как и депутаты большевистских Советов, перестали представлять интересы общества. Они превратились в особого рода чиновников, призванных обозначать наличие народного представительства, но являющихся номенклатурой бюрократии нацистской квазипартии. Они послушно исполняли приказание бюрократической элиты Рейха. Решения в Рейхстаге стали приниматься единогласно. Все несогласные с волей бюрократической машины рейха обрели свое место в лагерях и тюрьмах. «Не будучи упразднен полностью, парламент выродился в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали советские ученые о парламенте Германии при фашистах<sup>39</sup>. Для этого парламента было характерно ограничение законодательных полномочий, отсутствие парламентского контроля за исполнительной властью, установление безусловного правительственного руководства парламентом<sup>40</sup>.

Нацистская доктрина, которая заменила конституцию Германии, вполне официально объявила «фюрера» носителем суверенитета, а государство орудием его воли<sup>41</sup>. С 23 марта 1933 г., – доказывает У. Ширер – Гитлер действовал как диктатор, свободный от каких-либо ограничений<sup>42</sup>. Естественно, диктатор не может осуществлять свою власть без помощи огромного класса бюрократии. Суверенитет фюрера означал суверенитет его бюрократии.

Буржуазное общество подчиняет своей воле государство с помощью разделения властей. Нацистское государство наоборот, стремится к абсолютному господству государственной бюрократии над обществом. С этой целью оно отказывается от разделения властей. Депутаты Рейхстага, правительство, суд подчинены единой воле фюрера, представляющего класс бюрократии и обеспечивающего его господство. После смерти президента Гинденбурга должность президента и рейхсканцлера были объединены (1 августа 1934 г.). Власть фюрера была пожизненной. Пар. 1 закона «О верховном главе Германской империи» от 1 августа 1934 г. (RGBL., I, 1934, S. 747) устанавливал, что Гитлер сам назначает своего приемника. Расширенное толкование законов от 23 марта 1933 г. и от 1 августа 1934 г. привели к тому, что Гитлер единолично принимал законы (с контрассигнатурой какого-либо министра, что имело чисто символическое значение)<sup>43</sup>. Закон, принятый Рейхстагом 26 апреля 1942 г. закрепил на бумаге то, что уже присутствовало давно. Он признавал за фюрером все верховные права, объявлял его не связанным какими-либо законоположениями, не ограничивал ни сферу, ни средства его деятельности, закрепляя полнейшую свободу его усмотрения. Он объявлял фюрера верховным судьей<sup>44</sup>. Такое положение фюрера обеспечивало единство, а значит и мощь класса государственной бюрократии, его безответственность перед обществом. Все чиновники на Нюрнбергском процессе доказывали свою невиновность, ссылались на то, что они всего лишь выполняли приказы.

Власть бюрократии вводилась не только в центре. 7 апреля 1933 г. А. Гитлер издал декрет об учреждении во всех землях должности губернатора рейха. Он назначил на эти должности верных ему людей. В их подчинении оказались правительства, парламенты и судебные органы земель. 30 января 1934 г. был принят декрет «О переустройстве германского государства» (RGBL., I, 1934, S. 65). Народные ассамблеи в землях были упразднены, суверенные права земель переданы рейху, правительства подчинены центру (ст. 2), а губернаторы – непосредственно министру внутренних дел (ст. 3). Так называемая «унификация земель» в целом заканчивается принятием закона от 14 февраля 1934 г., упразднившего представительство земель в империи (рейхсрат). Закон от 30 января 1935 г. установил непосредственную зависимость земель от главы государства. Гитлер мог назначать правительства земель, расширять права имперских министров, которые получали права непосредственно вмешиваться в дела правительств земель. Бюрократическая вертикаль власти была построена. Государственно-правовые федеративные отношения были заменены административными. Земли из субъектов федерации были превращены в административные единицы.

Нацистская бюрократия не доверяет буржуазии и другим группам населения даже местное самоуправление. В преамбуле к «Положению о германских общинах» от 30 января 1935 г. говорилось, что правительство не посягает на местное самоуправление, но фактически оно было ликвидировано, – доказывают советские ученые<sup>45</sup>. Управление общиной осуществлял бургомистр, который должен был пользоваться доверием партии и государства (ч. 1 пар 6 а. 2 Положения). При бургомистре состояли общинные советники, которые выполняли совещательные функции. Фактически бургомистр и советники были чиновниками, назначенными руководителями аппарата нацистской квазипартии. «Деятельность местных органов, – отмечают советские исследователи, – осуществлялась под всеобъемлющим контролем и руководством министерства

<sup>39</sup> Там же. С. 340.

<sup>40</sup> Там же. С. 341.

<sup>41</sup> Там же. С. 112-113.

<sup>42</sup> Ширер У. Взлет и падение Третьего Рейха. В 2 кн. Кн.1. М.: ИП Богат, 2007. С. 290.

<sup>43</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 325.

<sup>44</sup> Там же. С. 326.

<sup>45</sup> Там же. С. 155.

внутренних дел, его органов и уполномоченных фашистской партии. Последние так же участвовали в издание устава общины. Министерство внутренних дел имело право вмешиваться в дела общины: назначать и отзывать бургомистров, отменять любые решения общин и требовать принятия каких-то мер<sup>46</sup>.

#### **4. Государственное вмешательство в духовную жизнь общества**

Буржуазное государство, представляющее широкие слои частных собственников не может существовать без свободы мысли и слова в первую очередь для этих частных собственников и связанной с ними интеллигенции. Административное государство поддерживает идеологическое господство класса управленцев над обществом. Оно навязывает обществу идеологию, обеспечивающую власть бюрократии. Нацистское государство, не стесняясь, создало министерство пропаганды для навязывания обществу единомыслия.

Если буржуазия стремится к накоплению богатств, то управленческие элиты к расширению своей власти, как внутри страны, так и в мире. Германская бюрократия часто являлась образцом великодержавного, имперского мышления. Она успешно распространяла свои милитаристские идеи в обществе. Идея построения великого рейха являлась ключевой для управленцев нацистского государства. Для ее реализации пришлось пожертвовать благополучием всей Германии, миллионами жизней немцев. Возрождение германской империи шло через патриотическую пропаганду и агитацию за «оздоровление» заболевшей пацифизмом германской нации, за возрождение прежней национальной гордости и превосходства над другими народами, за восстановление прежней славы и прежних границ<sup>47</sup>.

Нацистская пропагандистская машина открыто критиковала западные буржуазные ценности. Фашисты критиковали буржуазную демократию, подчеркивая, что «вся система буржуазной демократии и парламентаризма надуманна, исходит из отвлеченного рационализма, противоестественно навязана народу извне – по западным образцам – и находится в вопиющем противоречии с его историческими традициями»<sup>48</sup>. В. Штапель в своей книге доказывал неприемлемость для Германии западноевропейской либеральной демократии, построенной на сугубо рационалистических и привнесенных извне началах и требовал перехода к немецко-консервативной демократии, соответствующей «действительным», «естественным» качествам немецкого народа. В ее основе должны лежать старые формы, основанные на народно-историческом духе<sup>49</sup>. «Характеризуя Веймарскую парламентскую систему, В. Штапель называет ее порождением либеральной западной демократии и насилием над органической народной жизнью»<sup>50</sup>. Истинно народной демократией, которая противопоставляется демократии буржуазной, бюрократия называет патернализм, заботу административного государства о поставленном в положение домашнего скота населении.

Идеологией буржуазии является индивидуализм. Бюрократия наоборот, легитимирует свою власть, выступая от имени всего населения. Отечественные исследователи отмечают, что фашисты активно вели борьбу против индивидуализма<sup>51</sup>. Их теоретики доказывали, что задачей государства должно быть обеспечение не индивидуального счастья личности, но обеспечение «блага народа». При этом под этими благами они понимали славу, силу, честь народа<sup>52</sup>.

Буржуазная идеология противопоставляет гражданское общество и государство, с тем, чтобы затем подчинить это государство свободному обществу. Идеологи нацистского государства наоборот проводили в жизнь идею о слиянии общества и государства, об обществе, «организующем себя в государство»<sup>53</sup>.

Как уже отмечалось, административное государство в XX в. строится на лжи и оно не может терпеливо относиться к тем, кто способен изобличать правителей в их лживости. Этим объясняются массовые репрессии, которые осуществляло нацистское государство против инакомыслящих.

Проведенное выше исследование имеет значение не только для оценки истории Германии. Оно полезно для трезвого взгляда на развитие современной России, государство и право которой уверенно восстанавливает утраченные в 90-е гг. XX в. административные черты. Современная Россия очень похожа на Веймарскую Германию периода своего заката. Над этим следует задуматься.

---

<sup>46</sup> Там же. С. 156.

<sup>47</sup> Ротштейн Ф.А. Из истории прусско-германской империи. М.-Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. С. 200.

<sup>48</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 294.

<sup>49</sup> Там же. С. 295-296.

<sup>50</sup> Там же. С. 295-296.

<sup>51</sup> Там же. С. 116.

<sup>52</sup> Там же. С. 115.

<sup>53</sup> Там же. С. 116.

## **2. Денисов С.А. Специфика правовых отношений в административной правовой системе // Правовые отношения в контексте развития современного законодательства и правоприменения. Материалы международной научно-практической конференции. Иваново, 3-4 октября 2008 г. Иваново: Изд-во «Ивановский государственный университет», 2009. С. 66-77.**

с. 66

Развивая диалектико-материалистический подход к изучению права, автор предлагает выделять особый тип административной правовой системы (4). Эта правовая система обеспечивает господство в обществе обособленного от него класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Этот тип правовой системы выделяется в первую очередь как научная модель, которая в наибольшей степени реализуется в странах Востока, к которым, в определенной степени, можно отнести и Россию. Административная правовая система противопоставляется частнособственнической или гражданской правовой системе, в которой право является инструментом реализации интересов частных собственников и других активных слоев общества. Управленцы здесь не являются классом. Они находятся под жестким контролем гражданского общества. Все институты административной правовой системы, включая правоотношения, обладают своей спецификой.

Современные административные общества стараются скрыть административизацию своего права. В них принимаются нормативные акты (конституции, законы), которые закрепляют принципы свойственные для западных частнособственнических, демократических обществ. Но это делается только в идеологических целях. Нормы этих актов не действуют или действуют только отчасти. Реальные отношения регулируются с помощью не писанных норм обычаев, административных прецедентов и доктрин. Подзаконные акты, исходящие от бюрократии противоречат законам и нейтрализуют их действие. Часть норм, регулирующих

С. 67

деятельность бюрократии, носит секретный характер. Поэтому анализ административных правовых систем необходимо производить не на основе юридического позитивизма, а опираясь на социологические теории права.

Наличие двух нормативных систем (официальной и реально действующей) в административных правовых системах современности порождает фиктивные субъекты права, правоотношения, субъективные права и обязанности. Декларированные в официальном праве субъективные права подменяются обязанностями и наоборот. Например, в советском государстве существовали такие субъекты государственно-правовых отношений как Советы. В соответствии с писанным правом они имели широчайшую правоспособность, но на деле были совершенно безвластными. Неписанный обычай, сложившийся в 20-х гг. XX в. в Советской России обязывал Советы придавать законный вид решениям органов управления коммунистической партии. Наоборот, правитель, который по конституции должен исполнять широкий круг обязанностей, фактически обладает субъективными правами по своей воле реализовать эти обязанности или игнорировать их.

Класс управленцев в административном обществе вступает в отношения с обществом через такой субъект права как государство. В соответствии с принципом этатизма, оно является центральным и первичным субъектом права и правоотношений. Административное государство это не нация, как в западных обществах, а корпорация управленцев (государственных служащих). Чтобы придать данному субъекту привлекательные черты его могут называть народным, социалистическим государством. Господствующее положение в административной правовой системе занимают публичные правоотношения. Они вытесняют из жизни общества частное право. Если в западном обществе большая часть имущественных отношений урегулирована гражданским правом, то в административном обществе имущественные отношения регулируются в основном административным правом. Повсеместно одной из сторон отношений является чиновник или орган государства. Для участия в хозяйственных правоотношениях класс управленцев создает большое количество хозяйственных государственных органов: органы власти, осуществляющие регулирование экономических отношений, государственные предприятия, учреждения. Эти субъекты права заменяют собой частные компании, которые являются основными субъектами хозяйственной деятельности в частнособственнических системах. Естественно, отношения между государственными субъектами хозяйственной деятельности регулируются на основе принципа субординации. Везде господствует административный метод власти и подчинения. Ни о каком равенстве субъектов говорить не приходится. В составе правоспособности на первом месте стоят юридические обязанности. Субъективное право носит ограниченный характер или вообще отсутствует. Правоотношения между частными лицами могут возникать только по поводу ограниченных объектов. Ст. 6 Конституции СССР 1936 г. гласила: "Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием." Только государство получает право заниматься отдельными видами деятельности (добыча полезных ископаемых, внешняя торговля и т.д.). Распространение какой-либо информации или идей частными лицами может рассматриваться как государственное преступление. Людям не позволяется приобретать некоторые знания, носить и передавать какие-то мысли.

В частнособственнических правовых системах частные субъекты (граждане, юридические лица) вступают между собой в горизонтальные отношения по обмену имеющихся у них благ на основании индивидуальных договоров. В этих отношениях они юридически равны между собой. В административном обществе обмен ценностями происходит по вертикали. Члены общества обязаны отдать большую часть производимых продуктов государству. Затем государство, в лице своих должностных лиц и органов власти, распределяет полученные блага между членами общества. При этом должностные лица приобретают власть как над теми, кто вынужден отдавать свои ценности

С. 69

государству, так и над теми, кто является их получателями. Возникают отношения личной зависимости между подданными и должностными лицами государства.

В административной правовой системе человек имеет только инструментальную ценность, как орудие государства для реализации его функций, обеспечивающих интересы класса управленцев. Права человека даруются государством (его правителем) в качестве временных привилегий, которые в любой момент могут быть отняты. В Советской Республике носителем прав является «не индивид, не личность, а государство, - указывал А. Малицкий. – Оно же и является источником прав отдельных личностей» (8). Реализация прав человека осуществляется через правоприменительную деятельность. Субъективные права у человека возникают не непосредственно из нормы права, а только после принятия правоприменительного акта, разрешающего человеку воспользоваться тем или иным дарованным ему правом. Если чиновник видит, что человек может использовать свое право в ущерб интересам классу бюрократии (например, желает выйти на улицу с протестом против проводимой политики), то он запрещает использовать это право, часто ссылаясь на высшие интересы государства и общества.

Для того чтобы не позволить человеку реализовать свои субъективные права, закрепленные в писаном праве, в административном обществе создается целый механизм нейтрализации или блокирования прав человека (6). Государство может просто отказаться их защищать или создает усложненный процессуальный порядок реализации субъективного права. Субъекты права, декларируемые в законах, не становятся субъектами фактических правоотношений в силу того, что не знают своих объективных прав, не умеют ими пользоваться, не желают нести ответственность, связанную с использованием права. Правовой статус человека в административной правовой системе может включать в себя достаточно широкий набор прав и свобод, но он не имеет гарантий для их реализации.

В современном мире административные государства объявляют, что международное право не должно делать человека своим субъектом. Попытки международного сообщества вставать на защиту прав человека в отдельных странах рассматриваются

С. 70

административными государствами как ограничение их суверенитета, вмешательство в их внутренние дела. Человек здесь не высшая ценность, а объект, на который государство распространяет свое право собственности, право использовать его по своему усмотрению. В условиях, когда международное право закрепляет гуманистические ценности, свободы, административные государства делают акцент на поддержание своего суверенитета, вплоть до изоляции от внешнего мира.

В административном обществе государственно-правовые отношения не носят конституционный характер. Государство почти не ограничено в своем произволе. Суверенитет принадлежит не народу, а правителю, представляющему класс бюрократии. Население здесь не образует такой субъект права как организованный народ. Класс управленцев подавляет волю людей, манипулирует их сознанием. Население в административном обществе похоже на маленького ребенка, который нуждается в опеке со стороны государства. Писаное право, в идеологических интересах, может провозглашать неограниченную правоспособность народа, но лишает его дееспособности. От его имени безраздельно действует государство, правитель. Выборы органов власти здесь не проводятся или они не свободны. Управленцы стараются не допустить появления таких субъектов права, как партии, общественные объединения. Часто они создают зависимые от них квазипартии и квазиобщественные объединения для создания видимости вступления населения в отношения по управлению государством и реализации своей воли. Квазиобщественные объединения отличаются высокой централизацией внутренней жизни. Фактически от их имени в отношении вступают их органы управления. Члены этого объединения подобно солдатам наделены обязанностью исполнять приказания руководства организаций. Обособленные управленческие группы создают объединения людей, которыми удобно управлять. Такими объединениями в разные времена были сельские общины или трудовые коллективы. Эти объединения подавляют личность, мешают человеку выступить в качестве отдельного субъекта права со своими интересами. В частности сельская община препятствовала формированию отношений частной собственности. Трудовые коллективы, полностью

С. 71

находящиеся под контролем руководства предприятий в так называемых социалистических странах, имитировали наличие демократизма в производственных и государственно-правовых отношениях. Решения, принимаемые руководством предприятия об усилении эксплуатации работников, о выдвижении кандидатов в представительные и судебные органы власти оформлялись в виде решений трудовых коллективов.

Административное государство не терпит независимых от него субъектов информационного права. Средства массовой информации, образовательные учреждения превращаются в органы пропаганды, встроенные в иерархическую систему государственных организаций. Они обязываются распространять в обществе идеи, оправдывающие власть класса управленцев. В административном обществе человек является не гражданином, а подданным правителя и государства. Это положение определяется не тем, что написано в законе, а реальным материальным положением человека, отсутствием у него необходимых знаний и убеждений. Человек с паспортом гражданина в административном обществе сам ищет себе правителя, который взял бы его под свою опеку. Он не желает быть ответственным за свою судьбу и добровольно отказывается от свободы.

Административное государство пытается наложить на всех членов общества обязанность нести службу в его интересах. Налоги здесь не инструмент общества для реализации общих дел, а вид повинности (тягла) перед государством. Государство (его должностные лица) не обязано отчитываться перед населением, на какие нужды были потрачены средства, полученные в виде налога.

Распределительные отношения в стране обеспечивают имперское государственное устройство, даже если в конституции страны декларирована федерация. Регионы обязаны передать в центр собираемые налоги. Затем правитель и его чиновники распределяют полученные материальные блага между регионами в виде дотаций, субвенций, кредитов. Правители регионов и подданные попадают в личную зависимость от должностных лиц центра. По этой же причине административная правовая система не поддерживает отношения местного самоуправления. Оно неизбежно превращается в государственное

С. 72

управление на местах. Население мест не становится субъектом права. От его имени в правовые отношения в собственных интересах вступают управленцы.

Если отношения между субъектами права в демократической правовой системе строятся на основе принципов свободы, равенства, гуманизма, то в административной правовой системе господствуют принципы этатизма, иерархии, субординации, патернализма, вождизма, свободы усмотрения должностных лиц.

Мощь класса управленцев в его единстве, которое обеспечивается отказом от реализации принципа разделения властей. Внутри аппарата государства могут выделяться такие субъекты права, как законодательные, исполнительные и судебные органы. Но они не самостоятельны, а подчинены правителю, который выступает представителем класса бюрократии и координирует их деятельность по поддержанию господства государства над обществом. Отсутствие в административной правовой системе такого субъекта права как организованный народ приводит к тому, что правитель и его окружение сами формируют государственный орган, который имитирует представительство народа и парламентскую деятельность. Фактически он представляет тех управленцев, которые его создали. Судебные органы в административном государстве являются разновидностью административных органов. На них возлагается обязанность осуществления не правосудия, а репрессий.

Как уже отмечалось, правитель в административном обществе представляет государство. Если в демократическом обществе народ постоянно меняет главу государства, то в административном обществе он не сменяем. Выступление против правителя приравнивается к государственному преступлению и влечет за собой отношения самой строгой юридической ответственности. Верховный правитель может занимать различные должности: главы государства, главы правительства, главы государственной церкви, главы партеобразного объединения управленцев (типа КПСС).

Люди, большие группы общества и даже целые народы в административной правовой системе могут оказаться не субъектами, а объектами правоотношений, которые возникают между управленцами и их организациями. Государство может принудительно

С. 73

перемещать их с одной территории на другую, принудительно использовать в качестве рабочей силы, наряду со скотом и не живыми орудиями труда, лишать их жизни при отсутствии надобности в них (бесполезности их) или признании их вредности для класса управленцев. Наиболее наглядно такое положение людей представлено в нацистской и советской правовой системе. Примером нормативного акта, в котором целая нация была объявлена объектом, подлежащим уничтожению, является "Указ об окончательном решении еврейского вопроса", принятый А. Гитлером. В СССР принимались нормативные решения о физическом уничтожении целых классов общества.

Для осуществления своего господства управленцы могут вводить в правовые отношения фиктивные субъекты права, например, Бога (5). Свою правотворческую деятельность они представляют как выражение воли Бога. В различные правоотношения они вступают не как самостоятельные субъекты, а как представители Бога: осуществляют управление страной от его имени, судят людей, применяют к ним кары, осуществляют иные действия. Посредством введения в правовую систему Бога управленцам легче заставить население страны выполнять какие-то обязанности под угрозой божественной кары. Согласно классического исламского права, - пишет Ш. Бехруз, - у каждого мусульманина существуют обязанности не только перед другими людьми, но и перед Аллахом (2). Бог, а не управленцы требует воевать против неверных, подчиняться своим начальникам. Это одна из причин высокой степени покорности населения мусульманских стран своим правителям, которые представляются как наместники Бога на земле, особенно те, что ведут свою родословную от пророка Мухаммада. Только Богу предоставляется право вручать власть правителю. Попытки населения сместить правителя и назначить другого демократическим путем выдаются за преступления против власти Бога. В Эклоге императоры Византии утверждали: Бог "вручил нам императорскую власть, такова была его благая воля, Он принес этим доказательства нашей любви к Нему, сочетающейся со страхом, и приказал нам пасти самое послушное стадо, как корифею апостолов Петру" (9). Регент чжоуского правителя Чжоу-гун в Древнем Китае выработал концепцию, согласно

С. 74

которой право на власть вытекает из Мандата Неба (тянь-мин). Согласно этой концепции Небо вручает мандат на управление Поднебесной добродетельному правителю, лишая тем самым власти недобродетельного. Вся предыдущая история Китая была представлена как отношения между Небом и правителями (3).

По мере того, как правовая система перестает носить религиозный характер, фикция Бога заменяется фикцией народа (7). Правитель объявляет себя единственным представителем народа и творит произвол от его имени. Ссылаясь на интересы народа, управленцы ограничивают права человека и гражданина. При этом, чем шире права, закрепляемые за народом, тем больше произвол творимый от его имени. Отечественные исследователи отмечают, что «тоталитарные режимы постоянно вводили в свои конституционные документы термин «народ», изображая себя выразителями его интересов, а на деле проводя массовые репрессии и нарушения прав» (1). Чтобы пресечь подобные злоупотребления именем народа, в гражданских правовых системах суверенитет народа ограничен правами человека, на которые не может посягать ни народ, ни его представители.

Выделение фиктивных субъектов позволяет усилить власть управленцев, придать ей авторитет или, наоборот, скрыть ее от населения. Например, в ст. 3 Конституции СССР 1936 г. было написано: "Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся". За Советами скрывалась власть управленцев квазипартийных органов. Советы были призваны придать этой власти статус народной.

Начиная с XIX в. правители активно прибегают к имитации вступления народа в фактические правовые отношения по выбору своих представителей в органы власти, при принятии решений на референдуме. При этом активно используется манипуляция общественным сознанием. Выборы подменяют плебесцитами, на которых население должно подтвердить свое доверие правителю или назначенным им чиновникам. Для придания легитимности своего представительства народа управленцы объявляют о наличии у населения не существующих свойств и

С. 75

способностей. Так, Преамбула Конституции СССР 1977 г. утверждает, что население страны высоко организовано, идейно и сознательно, что рабочий класс являются “ведущей силой” советского общества.

Непосредственное участие в правоотношениях государственных управленцы принимают в качестве таких субъектов права, как должностные лица и государственные служащие. В административном обществе нет публичной службы, как в гражданском обществе. Должностные лица, в рамках отношений служебного права, служат государству как корпорации чиновников, а не обществу. В свою очередь, государство, как корпорация управленцев, представлена правителем. Это позволяло ранее открыто заявлять, что служба является государевой.

В административном обществе должностные лица наделяются колоссальными полномочиями. Чем выше должность занимает лицо, тем шире набор его субъективных прав и уже перечень обязанностей. Юридическая ответственность должностных лиц в административном обществе возникает только перед выше стоящим начальником, но не перед обществом. Полная безответственность правителя за свое поведение может быть прямо закреплена в нормах права (ст. 20 Артикулов Воинских 1715 г.). Безответственность государственного служащего перед подданными государства может обеспечиваться лишением последних права обвинения в суде. Расследование дел и обвинения осуществляется только государственным органом (например, прокуратурой), который стоит на защите интересов класса управленцев. Потерпевшему отводится пассивная роль.

Управленцы и их группы могут вступать в правоотношения от имени органа государства. Конкретные лица со своими интересами прячутся за фасадом этого субъекта. Под его прикрытием конкретные управленцы получают широкие права и уходят от ответственности перед обществом. Часто решения, которые могут быть признаны уголовно наказуемыми, если они принимаются конкретным должностным лицом, выносятся от лица коллективного органа. В этом случае они могут быть только отменены. Индивидуальной ответственности члены коллективного органа не несут. Как уже отмечалось, в первую очередь класс управленцев вступает в правоотношения через такие субъекты права как правитель и исполнительные органы.

С. 76

В Древнем мире и Средние века управленческие группы действовали на правовом поле от имени такого субъекта права как церковь. В ряде стран эта организация присваивала себе государственные функции: занималась правотворчеством, осуществляла судебные функции, вела войны. Глава церкви исполнял функции верховного правителя. Эти отношения сохранились в теократических правовых системах современности.

Начиная с XX в. обособленные от общества управленческие группы формируют неизвестный ранее правовым системам субъект права – квазипартию. Это политическое и идеологическое объединение бюрократии, которое присваивает себе важнейшие государственные функции. Фактически в правоотношения вступают органы управления квазипартии. Рядовые члены этой организации несут в основном обязанности по реализации приказов должностных лиц квазипартии. Аппарат квазипартии создает свою нормативную систему, распространяющую действие на весь государственный аппарат. Согласно ст. 6 Конституции СССР 1977 г. Коммунистическая партия являлась руководящей и направляющей силой советского общества. Руководство квазипартии имитирует народное представительство и действует от имени народа. В странах Азии и Африки подобные организации назывались движением или фронтом.

В 90-е гг. XX в. Россия попыталась отказаться от административной правовой системы. Но традиции взяли свое. Сегодня она полным ходом восстанавливает утраченные черты в первую очередь в сфере правового регулирования политических и идеологических отношений. Все больше государства становится в экономических отношениях.

*Библиографический список*

1. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 22.

2. Бехруз Ш. Исламские традиции права. Одесса: Юридична література, 2006. С. 146.

3. Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 1. М.: Высшая школа. 1998. С. 186.

4. Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

С. 77

5. Денисов С.А. Использование ссылок на Бога в истории правового регулирования отношений в интересах управленческих групп // Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44 – 48.

6. Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

7. Денисов С.А. Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. По итогам научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.П. Шахматова. Красноярск, 2001. С. 15 – 23.

8. Малицкий А. Советская конституция. Харьков. 1924. С. 29.

9. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232 – 233.

### **3. Денисов С.А. Выхолащивание конституционных ценностей в административном обществе // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-практической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т. 1. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 129 – 134.**

С. 129

Административными автор называет общества, где господствующее положение занимают обособленные от него управленческие группы, составляющие государственный аппарат. Противоположным ему является гражданское общество, способное превратить управленцев государства в инструмент реализации своих интересов.

Классическому административному обществу чужды конституционные ценности. Это общество не способно к самоуправлению.

С. 130

Оно нуждается в опеке со стороны государства, представляющего собой корпорацию чиновников, во главе с правителем. Люди здесь не помышляют об ограничении произвола государственного аппарата с помощью конституции. Они не способны использовать в своих интересах такие демократические инструменты как политические права и свободы, политические партии, выборы в органы власти, парламент. Все их надежды связаны с правителем, от которого они ждут защиты в обмен на свою лояльность ему.

На определенном этапе административное общество начинает разлагаться. Внутри его вызревают ростки гражданского общества. Обычно это связано с появлением интеллигенции и класса предпринимателей. Эти две группы становятся носителями конституционных идей. Они сами вырабатывают их или заимствуют у более развитых соседних стран. Управленческие элиты государства вынуждены идти на уступки и октроировать писанные конституции. Поскольку конституционные ценности несовместимы с господством класса обособленных от общества управленцев, то последние принимают меры к выхолащиванию их. Это осуществляется в двух основных направлениях. Во-первых, в текстах писанных конституций конституционные ценности закрепляются не полно и не четко. Создается механизм их нейтрализации. Во-вторых, ставятся препятствия в реализации конституционных ценностей на практике. На основании обобщения опыта движения к конституционализму на всех континентах, в том числе в России можно выделить основные приемы, с помощью которых происходит названное выхолащивание конституционных ценностей в административных обществах.

1. Текст конституций, октроированной главой государства, закрепляет его положение верховного правителя. Вместо разделения властей вводится разделение труда между законодательными, исполнительными и судебными органами, зависимыми от правителя. Представительный орган, получает только право лоббировать интересы зарождающегося, но еще слабого гражданского общества. Он существенно ограничивается в своих законодательных полномочиях, лишается контрольных функций, не может повлиять на деятельность исполнительных органов, подчиненных правителю. Правитель наделяется правом распускать представительный орган, если он слишком активен или вступает в острый конфликт с ним.

С. 131

Если гражданское общество уже настолько сильно, что в состоянии сформировать из своих представителей парламент, то конституция, октроированная правителем вводит двухпалатную систему, при которой нижняя палата, формируемая обществом, нейтрализуется верхней палатой, формируемой правителем. Глава государства оставляет за собой возможность принимать законы без участия парламента. Конституция может прямо закреплять несменяемость правителя (монархию) или создает лазейки для пожизненного сохранения власти в его руках (создание видимости республики). Например, в конституции нет ограничения срока занятия должности главы государства одним человеком. Конституции переходных периодов декларируют, но не гарантируют реализацию политических свобод членам гражданского общества: свободу слова, массовых мероприятий, объединения в политические партии, свободу выборов представительных органов власти.

2. Мощный бюрократический аппарат государства делает все, чтобы закрепленные в писаной конституции конституционные ценности оставались только на бумаге. Государство создает средства пропаганды и убеждает большинство населения доверить ему всю власть. В обществе распространяются идеи вождизма, патернализма, а так же другие идеи, позволяющие объединять население вокруг правителя (национализм, великодержавие, военная истерия, поиск внешних и внутренних врагов). Конституционные идеи свободы, демократии, прав человека объявляются чуждыми национальным традициям страны. Консерватизм и традиционализм поддерживается церковью, получающей от государства разного рода привилегии. Идеи правового государства подменяются государственной пропагандой идеями полицейского государства, обеспечивающего порядок с помощью репрессивного механизма.

Государственный аппарат старается не допустить развития и укрепления гражданского общества. Бюрократия, используя право государства регулировать экономические отношения, формирует внутри слоя предпринимателей свою клиентеллу. Грубо нарушая принцип равенства и свободы предпринимательства, управленческая элита предоставляет избранным предпринимателям привилегии. Последние, в свою очередь, поддерживают власть своих сюзеренов. Формируется слой служилой интеллигенции, отрицающей конституционные ценности, призывающей вернуться в «светлое

С. 132

прошлое», где безраздельно господствует государственный аппарат и его правитель.

В противовес организациям гражданского общества административное государство создает подконтрольные ему квазипартии и квазиобщественные объединения. Они должны имитировать поддержку общества власти правящей группы, воздействовать на сознание населения. Государство ведет борьбу с

независимыми от него объединениями граждан, старается не допустить развития реальных партий. Сама государственная бюрократия консолидируется в рамках партеобразного объединения в целях обеспечения единства действий и сохранения своего господства над обществом.

Государственная бюрократия пытается взять под свой контроль формирование представительных органов власти, устранить свободу выбора. Сегодня это называется использованием административного ресурса. Избирательные комиссии встроены в механизм административного государства и обеспечивают такие результаты выборов, которые нужны правителю и управленческой элите. Начиная с XX в. класс управленцев активно использует на выборах свое партеобразное объединение. Оно вытесняет с политического поля реальные, но слабые партии, созданные зарождающимся гражданским обществом. С помощью пропорциональной системы квазипартия бюрократии захватывает большинство мест в парламенте. Отдельные харизматические представители гражданского общества, при отсутствии одномандатных округов, не могут проникнуть в представительный орган. Парламент превращается из органов представительства общества в орган представительства бюрократии и ее клиентеллы. Выборы главы государства, если они имеют место, превращаются в плебисциты, на которых население демонстрирует свою преданность правителю. Очень часто в этот период к власти приходят харизматические лидеры, способные получить поддержку толпы.

Класс управленцев нейтрализует нормы конституции издаваемыми подзаконными актами, противоречащими ей. Внутри управленческого аппарата действуют не писанные договоренности. Правитель расставляет на все ключевые должности в государственном механизме лично преданных ему людей, которые исполняют не законы, а его волю. В силу этого судьи оправдывают не конституционные акты правителя, законодательные органы послушно оформляют

С. 133

в виде законов его предписания. Решающее значение приобретает политические доктрины, формируемые правителем. Внутри бюрократического аппарата действуют не нормы закона, а нормы, вытекающие из административных прецедентов и сложившихся административных обычаев. Все это позволяет классу управленцев править обществом не оглядываясь на конституцию, по своему произволу. В стране сохраняется монархическая форма правления (монархия или диктатура) при создании видимости республики.

Большие по площади административные государства имеют имперскую форму государственного устройства с управлением провинциями из единого центра-метрополии. Под давлением населения регионов конституция может закреплять федеративное государственное устройство страны. Оно устраняется на деле с помощью лишения регионов финансовой самостоятельности. Кроме того, правитель лишает население регионов самостоятельно формировать свои органы власти. Он управляет ими с помощью своих наместников. Последние подавляют самостоятельность представительных органов регионов, стараются сформировать их из числа своей клиентеллы.

3. Как уже отмечалось, в период возникновения конституционализма, гражданское общество только зарождается. Оно очень слабое. Большинство населения остается представителем административного общества. Активные члены гражданского общества, в основном из интеллигенции, могут привлекать на свою сторону массы в революционные периоды развития страны. Тогда и принимаются конституционные акты. Но на смену революций неизбежно приходят периоды успокоения. Население теряет интерес к конституционным ценностям и возвращается к патриархальному мышлению. Оно не использует те политические свободы, что закреплены в конституции. Государственный аппарат безнаказанно попирает их, не вызывая всеобщего протеста. Массы теряют интерес к деятельности возникших в революционный период политических партий и они, одна за одной, исчезают с политического поля. Общественные активисты встраиваются в государственный аппарат и превращаются в бюрократию. В обществе вновь восстанавливается вера в правителя и его способность решать все общественные проблемы без участия общества. Люди перестают ходить на выборы органов власти или послушно голосуют за тех, кто декларирует свою преданность

с. 134

правителю. Пассивное общество не поддерживает даже свое местное самоуправление. Оно подменяется государственным управлением на местах.

Модернизация административного общества связана с формированием в нем так называемой левой идеологии, отрицающей конституционные ценности или извращающей их. Правители авторитарных государств могут ограничивать действие конституций, ссылаясь на необходимость защиты общества от леворадикальных движений. Сами члены гражданского общества готовы отказаться от своих конституционных прав в пользу авторитарного государства, гарантирующего подавление левых сил, хорошо показавших в XX в. что от них можно ожидать, если они приходят к власти.

В административном обществе, не способном на самоуправление, при ослаблении авторитарного режима возникает хаос, растет преступность. Масса населения сама требует появления «сильной руки», которая наведет порядок в стране. Во имя этого общество готово отказаться от защиты конституционных ценностей.

В период успокоения конституция теряет своих сторонников. Она отменяется или превращается в пустую декларацию, на которую ни кто не обращает внимания. В лучшем случае создается видимость соблюдения буквы закона при игнорировании его духа, конституционные институты приобретают имитационный характер.

Выделенные закономерности развития конституционализма позволяют понять, что происходит в современной России.



## 4. Денисов С.А. Правовые препятствия реализации прав и свобод человека и гражданина

*// Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 9. Т. 1. М., 2009. С. 164 – 168.*

С. 164

Российское право, как и право других транзитных стран, является противоречивым. Одни нормы декларируют широкий набор прав и свобод человека и гражданина, а другие направлены на то, чтобы их нейтрализовать или блокировать их действие. Для переходных стран характерно наличие двух систем права. Одна – официальная система норм. Эти нормы зафиксированы в конституции и законах, но часто не действуют. Другая – реально действующая система норм, которые могут содержаться в подзаконных актах, административных прецедентах, правовых обычаях, политических доктринах. Первая система норм заимствована на Западе. С ее помощью государство создает себе позитивный имидж, доказывает внешним наблюдателям, что оно является демократическим, правовым, признает права и свободы человека и гражданина, имеет республиканскую форму правления. Правовое регулирование осуществляется с помощью второй системы норм. Часто эти нормы не писаны<sup>54</sup>. Человек, не сталкивающийся с работой государственного механизма, не живущий в России не знает о существовании реальных норм. Эти нормы можно изучать только на практике в рамках социологического подхода к праву. Отечественная наука, стоящая на принципах позитивизма, не желает изучать нормы реально действующего права.

Российское государство продолжает оставаться преимущественно административным, реализующим интересы класса управленцев, входящих в государственный аппарат и опекаемых ими предпринимателей. Это государство создает особый механизм нейтрализации (блокирования) норм, декларированных в законах, но не выражающих интересы управленцев<sup>55</sup>. Далее будут описаны элементы этого механизма.

Типичным способом ограничения конституционных прав человека или гражданина является создание трудностей в процедурах их реализации. Например, граждане России, согласно ст. 31 Конституции РФ имеют право собираться мирно. Но непосредственно реализовать это право невозможно. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>56</sup> не позволяет даже двум человекам выйти на улицу с плакатом (провести пикет) без разрешения местных органов власти. Закон только декларирует уведомительный порядок проведения массовых мероприятий. Реально он вводит разрешительный порядок<sup>57</sup>. Органы власти г. Москвы систематически запрещают проведение массовых мероприятий, грубо нарушая конституционные права граждан. Названный закон делает все, чтобы отбить у граждан желание выходить на улицу с какими-либо требованиями. Чтобы двум гражданам подойти к отделению банка, не выплачивающему их вклады и прокричать «верните наша деньги» (это подпадает под понятие митинга), нужно чтобы они за 10 дней уведомили об этом органы местной власти (ч. 1 ст. 7). Выкрикивать такие слова после 11 часов вечера запрещается (ст. 9 Закона). Данный закон сделал невозможным проведение массовых мероприятий, приуроченных к определенным жизненным фактам. Например, Государственная Дума не формирует повестку для заседаний на десять дней вперед. Граждане, желающие помитинговать перед зданием Думы в день принятия того или иного проекта закона не успевают оформить заявку на проведение массового мероприятия<sup>58</sup>.

Нормы процессуального права должны способствовать реализации норм материального права, но в современной России их используют для того, чтобы декларированное в Конституции РФ право нельзя было реализовать без разрешения начальства. Ст. 3 Конституции РФ дает право гражданам России решать важнейшие вопросы государственной и общественной жизни путем проведения референдума. Но ФЗ «О референдуме РФ»<sup>59</sup> вводит такой порядок возбуждения инициативы о проведении референдума (ст. 14 – 20 ФЗ), реализовать который без согласия на то государственных органов совершенно невозможно. Фактически он вводит запрет на проведение референдумов в России без разрешения государственных органов.

Давно известно, что отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление<sup>60</sup>. Например, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому получать информацию. Но закон, о доступе граждан к информации, которую удерживают органы управления,

<sup>54</sup> Давид Р., Жозеф-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 355.

<sup>55</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

<sup>56</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>57</sup> Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ об ущемлении основных прав граждан собираться мирно, без оружия приказом губернатора Санкт-Петербурга // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 445-446.

<sup>58</sup> Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

<sup>59</sup> Российская газета. 2004. 30 апреля.

<sup>60</sup> Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

не принят. Поэтому право на получение общественно значимой информации остается ограниченным волей должностных лиц.

Реализация ряда прав граждан может быть связана с обязанностью предоставить в органы власти большое количество документов. Сбор их требует значительных усилий, и граждане отказываются от реализации своего права, не желая тратить свое время и нервы на хождение по кабинетам чиновников. В других случаях они просто нарушают закон. Миллионы россиян используют свое право на выбор места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции РФ) не соблюдая установленных правил регистрации. При этом они становятся нарушителями норм административного права и подвергаются поборам со стороны милиции. Не зарегистрированный по месту жительства гражданин лишается массы прав, которые имеют зарегистрированные граждане.

Бюрократия, осуществляющая законотворчество в современной России пытается заорганизовать всю жизнь людей, лишить их свободы. Она широко применяет разрешительный тип правового регулирования. Так, избирательное законодательство стремится подавить всякую инициативу граждан. Человеку, например, запрещается размножить на ксероксе за свой счет несколько десятков листовок, призывающих голосовать за того или иного кандидата. Это будет злостное нарушение ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>61</sup>. Человека (список партии) могут снять с выборов по формальным основаниям (неправильно оформлены документы), какой бы поддержкой избирателей он не обладал.

Конституционная свобода гражданина может быть превращена посредством закона в узкое право на действия, согласованные с бюрократией. Например, Конституция РФ (ст. 30) декларирует свободу деятельности общественных объединений. Однако, ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>62</sup> берется перечислять все права объединений граждан, ставит эти объединения под надзор бюрократии, которая решает, что дозволить делать объединению, а что нет. Объединения граждан не отчитавшиеся перед чиновниками о своей работе могут быть ликвидированы.

Государственная бюрократия берется в законах определять, в каких формах граждане могут реализовать свои конституционные права, фактически лишая миллионы воспользоваться своим конституционным правом. Так, ФЗ «О политических партиях»<sup>63</sup> запретил гражданам создавать партии на профессиональной и религиозной основе. В России запрещено создание христианско-демократической партии, по аналогии с Германией. У нас не может быть создано рабочей (лейбористской) партии, по аналогии с Великобританией. Закон запрещает создание региональных партий, хотя выборы в регионах и даже на местах проводятся по пропорциональной системе. Российская бюрократия запретила создание кадровых партий, как в США. Партия должна иметь не менее 50000 членов, список которых должен быть представлен в органы власти, что ставит их под надзор государственной бюрократии. Подобная регистрация членов партии производилась в США в период маккартизма.

Российские законодатели решили, что Конституция РФ недостаточно ограничивает права и свободы граждан, и решили дополнить ее статьи новыми ограничениями в законах, не изменяя текст Конституции. Так, статья 81 Конституции РФ содержит, казалось бы, законченный перечень ограничений пассивного избирательного права на участие в выборах Президента РФ. Однако, правящая группа решила по-другому. Она расширила этот перечень ограничений в ФЗ «О выборах Президента РФ». Теперь баллотироваться на этот пост не имеет права человек, ранее судимый за преступления экстремистской направленности и даже подвергнутый административному наказанию за экстремизм<sup>64</sup>.

Правящая группа не стесняется прямо лишать граждан их конституционных прав посредством норм закона. В 2004 г. граждане России были лишены права избирать глав регионов, в которых они живут<sup>65</sup>. Введение пропорциональных выборов депутатов Государственной Думы лишило миллионы беспартийных права быть избранными в Думу без согласия на то партийного начальства (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 2005 г.).

Не допустить действия прав и свобод человека можно просто отказавшись от установления эффективной ответственности должностных лиц за посягательства на права людей. Уголовная ответственность должностных лиц наступает только за совершение ими деяний, представляющих общественную опасность. И то, этот вопрос решается правоохранительными органами, которые сами постоянно обвиняются в посягательствах на права человека. Уголовно-процессуальный кодекс РФ не предусматривает возможности

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; Российская газета, 2005, 2 июля.

<sup>62</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997. № 20, ст. 2231; 1998. № 30, ст. 3608; 2002. № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003. № 50, ст. 4855; 2004. № 27, ст. 2711; 2006. № 3, Ст. 282.

<sup>63</sup> Российская газета. 2001. 14 июля.

<sup>64</sup> Ст. 5 ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс РФ», а так же в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме» № 64-ФЗ от 24 апреля 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>65</sup> ФЗ от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

частного обвинения должностных лиц, посягающих на права граждан. Это обвинение может осуществлять только прокуратура, которая чаще всего занимает сторону государственного чиновника. Дисциплинарная ответственность не является императивной. Начальник может наказать подчиненного за творимый им произвол, а может поощрить за усердие, например, за отказ выдавать гражданам необходимую им общественно-значимую информацию. Например, безответственность чиновников сплошь и рядом приводит к волоките. Граждане не могут воспользоваться своим законным правом на протяжении длительного времени (очереди на выдачу заграничного паспорта, водительских прав и т.д.). Чиновник, выполняющий не законный приказ начальника, может быть уверен, что он не будет наказан<sup>66</sup>. Нормы закона или инструкции, подчас, предоставляют должностным лицам возможность широко усмотрения при принятии решений о предоставлении гражданам тех или иных прав.

Для затруднения использования гражданами своих конституционных прав, органы власти могут выдавать временные разрешения на это использование, которые через определенный срок необходимо продлевать. Так, в нарушении Конституции РФ и законов в субъектах Федерации ввели понятие «временное проживание». Пребывающие в регион граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы<sup>67</sup>.

Наиболее распространенным во всех странах является ограничение прав граждан с помощью ведомственных норм, которые не доступны для всеобщего ознакомления. Так, заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 г. направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения. Это грубое нарушение прав граждан на информацию, закрепленных в ст. 29 и 42 Конституции РФ. После мер прокурорского реагирования формулировку текста телеграммы изменили, но суть ее осталась прежней<sup>68</sup>. Нормативные распоряжения начальства могут иметь не писанный характер. На основании устных распоряжений руководства республики Калмыкия единственная в Элите типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков<sup>69</sup>.

Нормы законов, закрепляющие права и свободы человека и гражданина могут быть нейтрализованы другими нормами законодательства. Как было показано выше, нормы Конституции РФ 1993 г. нейтрализуются нормами федеральных законов. Если нормы конституции на деле не имеют прямого действия, то становится легко исправить их с помощью конкретизирующих норм законов и подзаконных актов<sup>70</sup>. Для того, чтобы этого не происходило, мало декларировать прямое действие конституции. Надо, чтобы эту норму принял правоприменитель.

Возможность для нейтрализации прав человека и гражданина открывает сама Конституция РФ. Ч. 3 ст. 55 Конституции в последнее время пользуется большой популярностью у законодателей. Ссылаясь на нее они ограничивают права журналистов на свободу печати, права граждан на доступ к общественно значимой информации. Ссылаясь на необходимость обеспечения безопасности государства в 2004 г. россияне лишили права избирать глав регионов.

Нормы конституции легко нейтрализовать, если они написаны не ясно. Некоторые нормы Конституции РФ вместо требования содержат повествование. Отсутствие закрытого перечня полномочий должностных лиц позволяет безбрежно расширять эти полномочия, ограничивая права граждан страны.

В условиях укрепляющегося авторитарного режима изучение механизма нейтрализации прав человека и гражданина в России становится очень актуальным. Когда-то придет время предъявить счет действующей правящей группе.

---

<sup>66</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

<sup>67</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 75-78.

<sup>68</sup> Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

<sup>69</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

<sup>70</sup> Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 12.

## **5. Денисов С.А. Конфликт гражданских и административных правовых систем в глобальном мире // Право и глобализация : проблемы теории и истории. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2009. С. 54-62.**

С. 54.

Административной автор называет правовую систему, которая обеспечивает господство в обществе класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Экономическое господство управленцев обеспечивается закреплением в нормах права государственной собственности на основные средства производства, редиистрибутивных форм распределения общественного продукта, возможности государственных чиновников вмешиваться в дела частных лиц (условная частная собственность и государственный контроль за производством и распределением продукта частными лицами). Политическое господство класса управленцев обеспечивается закреплением в праве не демократических отношений: несменяемости высших должностных лиц, отстранения общества от участия в управлении государственными и общественными делами. Право закрепляет безответственность государства, его органов и должностных лиц перед населением. В духовной сфере право административной правовой системы закрепляет доминирование одной идеологии (религии), оправдывающей господство класса управленцев над обществом. Конкурирующие идеологии запрещаются. Административная правовая система<sup>71</sup> создается административным государством<sup>72</sup> в административном обществе<sup>73</sup>.

Административная правовая система противоположна гражданской или частнособственнической правовой системе, закрепляющей частную собственность и свободу рыночных отношений, демократию и идеологический плюрализм. Выделенные правовые системы

С. 55

отличаются между собой не только по своей сущности. Они построены на разных принципах права. В основе их лежит разная правовая идеология и правовая психология масс. Они отличаются по своему субъектному составу, распределению прав и обязанностей между субъектами права, источникам права и используемой юридической технике.

Конечно, названные правовые системы являются, прежде всего, идеальными научными моделями, которые в той или иной степени реализуются в исторической практике в конкретных странах. В задачи данной статьи входит рассмотрение конфликта этих правовых систем в мире.

В Древнем мире и Средние века преимущественное положение занимала административная правовая система. В лучшем случае право закрепляло условную частную собственность, при которой собственник имущества оставался в зависимости от воли правителя и его чиновников. Последние могли по своему усмотрению отобрать у человека все, что он имел, в том числе и жизнь. Частнособственническая система зарождается в античном полисе, получает наибольшее развитие в Древнем мире в Римской империи и исчезает с лица земли вместе с ее падением. Как показывает Г.Дж. Берман<sup>74</sup>, частнособственническая правовая система почти с нуля возрождается в средневековой Европе и потому получает название западной (западноевропейской).

Развитие частнособственнической правовой системы происходит постепенно. Сначала вызревают отдельные ее элементы. Право медленно вытесняет государственных управленцев из сферы экономики, закрепляя неприкосновенность частной собственности и свободу рыночных отношений. Экономическое укрепление класса частных собственников позволяет им выработать и внедрить на практике нормы и принципы права, обеспечивающие политическое господство буржуазии над государственной бюрократией. Вводятся конституции, закрепляющие выборность органов власти, разделение властей, политические права и свободы граждан. Конституционное право позволяет превратить государственную машину (государственную бюрократию) в орудие гражданского общества. По такому пути шло развитие правовых систем Англии и Франции в XVI – XIX вв.

Победа частнособственнической правовой системы в европейских

С. 56

странах и Северной Америке создала условия для их быстрого развития (экономического, военного, культурного). Чтобы не проиграть в конкурентной борьбе, правящие группы административных государств начинают вводить у себя элементы частнособственнической правовой системы. Для развития экономики своих стран они вынуждены поддерживать частную собственность, рыночные отношения. Конечно, они могут допустить только условный их характер. Права собственников ограничиваются произволом правителя и его

<sup>71</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

<sup>72</sup> Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

<sup>73</sup> Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106 – 116.

<sup>74</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Изд-во МГУ, 1994.

бюрократии. Класс управленцев не может допустить демократии в стране, поскольку это будет означать потерю им господства над обществом. Но правитель может октроировать конституцию, в которой создается видимость ограничения власти бюрократии, ее ответственность перед обществом. Официальное писаное право призвано имитировать демократию и свободы в духовной сфере. По этому пути шла Германия, Япония и Россия в XIX в. Подобные процессы начали протекать в период недавних реформ в России (1991 – 2003 гг.), Китае (с 1978 – до настоящего времени) и других странах Азии. Государственная бюрократия сама, подчас вопреки общественному мнению, переходит от господства государственной собственности и редиистрибуции к частной собственности и рыночным отношениям, заменяет нормы административного права гражданским правом, сокращает действие административного метода правового регулирования, ограничивает действие норм социального права, принуждая людей к самостоятельному и ответственному поведению. Интересно то, что в так называемых странах Востока (Япония, Южная Корея, Китай, Индия, Тайланд, Сингапур) частнособственническая правовая система внедряется в жизнь более активно, чем в России, которая претендует на вхождение в европейскую семью романо-германского права. Это говорит о том, что нельзя отождествлять частнособственническую систему с понятием Запад, административную систему с понятием Восток.

Введение в административную правовую систему элементов частнособственнической системы ведет к нежелательным для класса управленцев изменениям в обществе. Не смотря на подавление общественной активности, в названных странах формируется гражданское общество, которое стремится распространить принципы частнособственнической правовой системы на все сферы жизни: добиться на деле верховенства личных и политических прав и свобод человека и гражданина, ограничить свободу усмотрения государственного аппарата. Идет борьба за то, чтобы бумажное право,

С. 57

только декларирующее права и свободы, становилось реально действующим. Пойдет ли по этому пути развития Россия и Китай, покажет время.

Одновременно, необходимо отметить, что представители либеральной мысли (Ф. Фукуяма) рано стали «хоронить» административные государства с их правовыми системами. XX век, на примере создания социалистической правовой системы, показал, что у административного государства с его правом есть еще значительный потенциал развития. Уже во второй половине XIX в. К. Маркс утверждал, что капиталистические государства со своим правом частной собственности одерживают победу во всем мире. В ходе колониальной политики Запада происходило быстрое вытеснение из мирового пространства административных правовых систем восточного типа. Но административные общества оказались более живучими, чем ожидалось. Элиты административных обществ, опираясь на теорию социализма, разработанную К. Марксом, сумели создать административные государства и правовые системы новой разновидности. Новая бюрократия из рабочих и крестьян полностью уничтожила старую аристократическую бюрократию, связанную с возникшим классом частных собственников. Старая административная правовая система с элементами частнособственнической была полностью устранена. Новая, так называемая социалистическая правовая система оказалась наиболее полным воплощением в жизнь модели административной правовой системы. Она довела господство бюрократии над обществом до тотального уровня. Частное право было искоренено вместе с частной собственностью и рыночными отношениями. Публичное право с его государственной собственностью и редиистрибуцией стало господствовать в хозяйственной сфере. Административный метод регулирования с его иерархией и обязанностями членов общества перед государством торжествовал полную победу.

Пример так называемого социалистического права показывает, как древняя административная правовая система может принимать новые формы, приспосабливаясь к новым общественным условиям, к новым требованиям времени. Немногие исследователи (например, М. Восленский) смогли увидеть, что советское право – это всего лишь модернизированный вариант правовой системы Древнего Востока<sup>75</sup>.

С. 58

История XX в. показывает, что административная правовая система способна к регенерации, к возрождению из пепла в новых не узнаваемых массой обличиях. Как она сможет выживать, какие примет обличия в XXI в. покажет время.

Необходимо обратить внимание, что некоторые страны мимикрируют, создают видимость перехода к гражданской правовой системе. В писаном праве (конституции и законах) декларируется неприкосновенность частной собственности и право на предпринимательство, демократические свободы. Официальное писаное право играет здесь роль ширмы за которой прячутся реально действующие, часто не писанные нормы, обеспеченные поддержкой государственной бюрократии. Руководство страны имитирует наличие в ней конституционного строя. В правовой системе периода имитаций следует четко выделять (а) реальное позитивное право, опирающееся на силу государственного аппарата (его чиновников), но часто не писаное и (б) официальное позитивное право, которое декларирует права и свободы, не подкрепленные на деле. Эти системы норм противоречат друг другу.

---

<sup>75</sup> Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия совм. С. МП «Октябрь», 1991.

Важнейшим атрибутом такой имитационной правовой системы является механизм нейтрализации действия писаных норм права, ограничивающих власть бюрократии<sup>76</sup>. Одни нормы законов нейтрализуются другими. Нормы гражданского права вытесняются нормами административного права. Действие норм конституции и законов могут быть заблокированы нормами подзаконных актов или обычаев, исходящих от бюрократии. Материальные нормы, декларирующие права человека и гражданина легко нейтрализуются тем, что нет процедуры их реализации и защиты.

Гражданская правовая система не может возникнуть в административном обществе. Последнее не готово взять власть в свои руки, продолжает жить на основе сложившихся обычаев административной правовой системы. Оно нуждается в опеке со стороны государства, доверяет свою судьбу правителю (передает ему законотворческие функции), отказывается участвовать в государственной жизни страны (не создает сильных политических партий, не поддерживает свободные средства массовой информации). Подчас оказывается, что в обществе нет тех субъектов, которые могли бы реализовать нормы, зафиксированные в писаных законах: нет организованного

С. 59

народа, нет граждан, готовых участвовать в общественной и государственной жизни, нет общественных партий и движений. Отсутствие первичных субъектов правовой жизни приводит к тому, что в стране не могут возникнуть вторичные (производные) субъекты: парламент, избранный народом президент, суд, органы местного самоуправления. Вместо них бюрократия формирует органы государства, представляющие ее интересы. Страна возглавляется бессменным правителем, при котором действует орган, узаконивающий его волю (имитация парламента). Суды превращаются в органы репрессий и реализации политики правителя на индивидуальном уровне. Вместо местного самоуправления возникает децентрализованное государственное (бюрократическое) управление на местах.

Опираясь на материалистическую концепцию не трудно доказать, что административные правовые системы имеют в некоторых странах прочную экономическую основу. В частности в России и ряде стран Азии сохраняется сырьдобывающая экономика, где прибавочный продукт имеет форму природной ренты, которая присваивается не демократическим государством. Это обеспечивает экономическое господство государственной бюрократии, которое поддерживается нормами писаного и не писаного позитивного права. Общественное правосознание в этих странах носит ярко выраженный этатистский характер. Частная собственность и рыночные отношения не поддерживаются населением. Оно связывает свои надежды с патерналистской политикой государственной бюрократии, с социальным правом, закрепляющим распределение общественных благ через государство. В таком обществе, где население экономически зависимо от государства не будут работать ни какие демократические нормы, в какой документ их не записывай. Так, население Саудовской Аравии и других арабских эмиратов вполне устраивает абсолютная монархия и авторитарный режим. Отказ от реализации демократических норм Конституции РФ поддерживался до начала экономического кризиса большинством населения России. Оно не возражало против сохранения пожизненной власти правителя, против превращения парламента в законорегистрационный орган при правителе, против существенного ограничения свободы средств массовой информации, свободы объединения в политические партии, права на проведение массовых мероприятий, устранения свободных выборов.

Идеологической основой для выживания административной правовой системы может стать принцип справедливости, опирающийся

С. 60

на уравнительное распределение продукта, осуществляемое через государственную бюрократию. В мусульманских странах административная правовая система ищет свою опору в религии, в ненависти людей к странам Запада. Спецификой современной России является подъем великодержавных, имперских настроений среди масс. Реализация реваншистских планов восстановления великой империи естественно связывается с усилением государства, подавлением индивидуализма, ограничением прав и свобод человека и гражданина во имя реализации великой идеи.

История последних столетий показала, что гражданские правовые системы, построенные на принципе свободы индивида, создают наилучшие условия для быстрого совершенствования общества. Свобода в сфере экономики позволяет находить людям все новые пути ее развития. Демократические свободы укрощают государственный «левиафан», позволяют превратить государственную бюрократию в послушный инструмент общественного прогресса. Защита интеллектуальных прав поощряет духовное творчество людей.

Сторонники административной правовой системы доказывают, что она полезна для так называемых догоняющих стран. Государство, как главный субъект права, имеет возможность принудить консервативное общество к прогрессу, отнять у частных лиц общественные блага и использовать их для достижения тех задач, которые уже решили более прогрессивные страны (индустриализация, концентрация капитала). В условиях так называемых мобилизационных отношений инструментами государства являются административный метод регулирования, обязанности, запреты и санкции, применяемые по отношению к членам общества. Государство, его органы и должностные лица наделяются, наоборот, широкими правами по отношению к рядовым членам общества. Вводится не равенство субъектов в зависимости от их положения в государственном механизме и

---

<sup>76</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

пользы для реализации целей, поставленных государством. В качестве доказательств полезности административной правовой системы приводятся примеры того рывка, который сделал СССР в своем экономическом развитии в 1930-е гг. Вместе с тем, пример правовой системы Северной Кореи и Кубы показывает, что классический вариант административной правовой системы так называемого социалистического типа сегодня совершенно не жизнеспособен. Определенную эффективность показывают гибридные правовые системы, где административное государство допускает

С. 61

действие принципов частного права в сфере экономики. Хороших результатов в этом плане добились китайское руководство в последние два десятилетия XX в. Оно соединило действие принципов частного права на микроуровне и сохранило за собой административные полномочия на уровне макрорегулирования.

Административная правовая система обеспечивает свободу действия высшей бюрократии страны. Все развитие общества ставится в зависимость от ее интеллектуальных способностей, правильности выбранных целей, честности, преданности национальной идее выживания. История показывает, что с некоторым успехом для общества использовали свои неограниченные права только отдельные правители и бюрократические элиты. Чаще всего право использовалось бюрократией для реализации своих частных и групповых интересов, в ущерб обществу. Кроме того, лишение свобод (дееспособности) таких субъектов права как народ, человек, гражданин приводит к тому, что они теряют способность действовать самостоятельно, привыкают к государственной опеке. Нация становится не способной к саморазвитию и самосовершенствованию.

Интересными являются тенденции развития правовых систем развитых стран в последнее столетие. Еще в начале XX в. мыслители стран Запада выражали опасение по поводу того, что частное право в развитых странах все более вытесняется публичным правом. Государство, под предлогом борьбы за справедливость, борьбы с экономическими кризисами начинает вмешиваться в хозяйственную сферу, оно берет на себя функцию распределения общественных благ (социальное государство). В борьбе с терроризмом в последние годы службы безопасности все больше и больше ограничивают личные права граждан (организация наблюдения за людьми на улицах, прослушивание телефонов, производство скрытого считывания информации в компьютерах). Все это наталкивает на мысль, что развитые страны мира могут постепенно ввести у себя принципы административной правовой системы, закрепляющие власть государственной бюрократии. Западная правовая система с ее свободой, формальным равенством может умереть. Дж. Бернхам выражал опасение, что западный мир подошел к порогу менеджеральных революций<sup>77</sup>, в ходе которых частное право будет вытеснено публичным (в первую очередь административным правом).

С. 62

Государства с разными правовыми системами не могут не конфликтовать между собой. В XX в. государства с социалистической моделью административной правовой системы стремились посредством мировой пролетарской революции стереть с лица земли государства с частнособственнической правовой системой. Их руководство ненавистно относилось к принципам свободы, формального равенства, подчиненности государственной бюрократии гражданскому обществу. Для того, чтобы эти идеи не подорвали основы административного общества СССР отгородилось «железным занавесом» от стран Запада. С конца XX в. страны с гражданской правовой системой перешли в наступление. Их не устраивает то, что нормы административной правовой системы не защищают права собственников (инвесторов) (например, отнятие имущества у акционеров ЮКОСа), ограничивают свободу рыночной конкуренции (запрет иностранцам свободно покупать нефтяные и газовые компании в России), поддерживают недобросовестную конкуренцию монополий, находящихся под опекой административных государств (поддержание монопольно высоких цен на нефть странами ОПЕК, попытки создать такую же организацию экспортеров газа). Административные государства так же стараются ограничить право свободного распространения информации в мире для поддержания идеологического господства над своим населением.

В СССР не скрывалось противоборство двух миров и двух правовых систем. Сегодня, в целях поддержания мира, стараются не делать акцент на различиях между правовыми системами так называемого Запада и Востока. Но это не должно мешать теоретикам права видеть конфликт между правовыми системами двух противоположных типов, видеть дрейф правовых систем конкретных стран в ту или иную сторону. В частности, очевидно, что в 1990-е гг. российская правовая система становилась все более частнособственнической. С начала XXI в. началось движение к восстановлению в России основ административной правовой системы.

---

<sup>77</sup> Burnham James. The managerial Revolution. Harmondsworth, 1945.

## 6. Денисов С.А. Обеспечение свободных выборов в России // <http://sutyajnik.ru/cgi-bin/articles.php>

Выступление в Юридической академии в ноябре 2008 г.

В последние годы контрреформ Россия очень далеко ушла от реализации декларированного в Конституции РФ принципа свободных выборов в органы власти (ч. 3 ст. 3). Политика так называемой «управляемой демократии» в первую очередь была направлена на превращение выборов в прикрытие восстановления номенклатурного порядка замещения всех должностей. В условиях быстрого роста благосостояния население потеряло всякий интерес к политике и безразлично относилось к свертыванию демократических свобод. Но вместе с нарастанием кризиса в экономике его политическая активность повысится. Демократические силы должны заранее подготовиться к этому и четко представлять себе какие демократические реформы нужно провести в избирательном праве.

1. Предпосылкой свободных выборов является свобода объединения людей в политические партии. Этому мешает ФЗ «О политических партиях»<sup>78</sup>. Следует пойти по американскому пути и отказаться от подробного регулирования процессов объединения и деятельности партий<sup>79</sup>. Необходимо отменить нормы, устанавливающие запрет на создание различных партий, особенно запрет на создание региональных и кадровых партий (не имеющих фиксированного членства) (ст. 3, 9, 23 ФЗ). Следует устранить разрешительный порядок создания партий. Государству необходимо оставить полномочия по пресечению создания и деятельности экстремистских партий и контроль за внесением в бюджет партий крупных пожертвований от предпринимателей. Действия должностных лиц, направленные на воспрепятствование созданию партий и их деятельности, осуществляемые сегодня<sup>80</sup>, необходимо признать уголовно наказуемыми.

На начальном этапе политическая активность населения будет проявляться в создании небольших общественных объединений. Для освобождения их от бюрократической опеки необходима отмена ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>81</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>82</sup>. В новом законе разрешительный порядок создания общественных объединений следует заменить уведомительным. Государственные органы следует лишить права тотального контроля над объединениями граждан. Они должны подпадать под общедозволительный тип регулирования. Государство должно вмешиваться в их деятельность только в случае нарушения объединениями и их членами уголовного права и охранительных норм административного права. Поскольку в условиях экономического кризиса общественным объединениям не стоит ждать помощи от собственных предпринимателей и не демократического государства, то необходимо снять все ограничения на финансирование их деятельности из зарубежных фондов.

Все это должно обеспечить свободу вхождения новых политических сил на политическую сцену и устранения с нее бюрократических организаций, которые реализовали «железный закон олигархии» Паретто.

2. Свобода выборов не может быть без свободы средств массовой информации. Но для их освобождения надо принять меры запрещающие государству (его органам и должностным лицам) входить в эту сферу жизни общества (финансировать ее, осуществлять контроль над ней). Поскольку значительная часть крупных предпринимателей находятся сегодня под контролем государства, то следует устранить запрет на участие иностранцев в создании СМИ (ст. 7, 19.1 Закона РФ «О средствах массовой информации»). Это укрепит позиции идеологии свободы и демократии в конкурентной борьбе с идеологией консерватизма, изоляционизма и великодержавия.

3. Ни какой свободы выборов не может возникнуть без наличия права на проведение массовых мероприятий. Но для этого следует полностью переписать ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>83</sup>. Необходимо последовательно реализовать принцип уведомительного порядка проведения массовых мероприятий (ст. 7). Сроки подачи уведомлений необходимо сократить до 2 дней. Мероприятия с небольшим числом человек (до 20 участников)

<sup>78</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950

<sup>79</sup> Даниленко В.Н. Политические партии и буржуазное государство. М.: Юридическая литература, 1984. С. 86.

<sup>80</sup> Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «удушении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3; Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партбилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

<sup>81</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

<sup>82</sup> Собрание законодательства. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>83</sup> ФЗ РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.



должны проводиться без уведомления органов власти. Воспрепятствование проведению массовых мероприятий должно преследоваться в административном порядке (например, штраф на должностное лицо до 100 тысяч рублей). Естественно, нельзя допускать проведение мероприятий с нацистскими лозунгами.

4. Правящая группа России под предлогом обеспечения честных выборов максимально забюрократизировала процесс их проведения. Чиновники избирательных комиссий и судьи используя избирательное правоприменение легко снимают с выборов по формальным основаниям представителей оппозиции. Нарушения законов сторонниками правящей группы не замечаются. Исходя из этого, необходимо резко сократить правовое регулирование поведения борющихся на выборах сторон. Им должна быть предоставлена большая свобода. Пусть избиратель оценивает их нравственность и не всегда честные приемы борьбы. Одновременно нужно резко урезать полномочия правоприменителей. Не они должны решать, кто может участвовать в выборах, а кто нет.

Все избирательное законодательство нужно подвергнуть глубокой чистке.

Демократические революции всегда начинались в крупных городах страны (часто только в столице). Консерватизм провинций получил даже особое название «вандеи». В порядке сбора подписей в поддержку кандидата на выборную должность (списка партии) следует отменить норму, о том, что они должны быть собраны в разных регионах страны (ч. 3 ст. 39 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 2005 г.)<sup>84</sup>. Главное представить нужное количество подписей и не важно где они собраны. Следует исключить из законодательства все формальные основания для снятия кандидата (списка партии) с выборов.

В период общественной активности вновь появится много новых участников политических процессов, не обладающих значительными ресурсами. Что бы дать им дорогу необходимо отказаться от пропорциональной системы выборов в Государственную Думу и смешанной системы выборов в представительные органы регионов. Выборы во все органы власти должны стать мажоритарными. Иначе обществу не избавиться от засилья в политике старых политических группировок с их консервативными установками. После того, как возникнет новая демократическая политическая система можно будет вернуться к пропорциональной системе выборов.

Для учета быстро изменяющихся настроений в обществе следует проводить выборы как можно чаще (например, через 2 года). Для этого следует перейти к частичной замене половины или одной трети состава депутатов представительных собраний через 2 года. Естественно, неприемлемым является увеличение сроков пребывания во власти депутатов Государственной Думы и Президента РФ.

Известно, что введенная сегодня система проведения всех выборов в стране два раза в год (ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ») не позволяет слабым оппозиционным группам участвовать в них. Оппозиционные партии не в состоянии найти достаточно финансовых средств для проведения нескольких выборов одновременно в разных регионах. Поэтому существующую практику следует отменить.

Свобода выборов заключается в том, чтобы любое объединение граждан, обладающее необходимыми ресурсами на участие в выборах какого-то уровня, могло беспрепятственно в них участвовать. Поэтому необходимо отменить монополию забюрократизированных партий и квазипартий на участие в выборах органов власти (ч. 1 ст. 36 ФЗ «О политических партиях»), отменить запрет на объединение политических сил в блоки.

Необходимо отменить запрет гражданам и журналистам участвовать в агитационной кампании за счет собственных средств (п. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ») <sup>85</sup>. Может быть следует лишь ограничить их размеры.

Естественно необходимо отменить запрет критики оппонента на выборах, введенный в апреле 2007 г. <sup>86</sup>.

Конечно, предложенные мероприятия по изменению законодательства должны подвергнуться широкому обсуждению.

---

<sup>84</sup> Российская газета. 2005. 24 мая.

<sup>85</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

<sup>86</sup> ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс РФ», а так же в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме» № 64-ФЗ от 24 апреля 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

## 7. Возможные последствия финансово-экономического кризиса для социально-политического развития России

Выступление в ИНИОН, г. Москва, 12 декабря 2008 г.

Используя марксистскую методологию исследования социально-экономических и политических процессов не трудно сделать вывод, что первый этап буржуазно-демократической революции в России, начавшийся в 1991 г., завершился контрреформами начала XXI в. Кризис административного общества 1980-х гг. привел к тому, что господствующий в СССР класс бюрократии сам пошел на проведение буржуазных реформ в 1990-е гг. Он ввел сверху частную собственность (хотя и условную, связанную с опекой частного собственника тем или иным чиновником), элементы рыночных отношений, вынужден был допустить какие-то политические свободы. Повышение цен на нефть, газ и другие полезные ископаемые резко увеличили размеры природной ренты, получаемой от их добычи и продажи за рубеж. Эта природная рента, естественно, присваивалась государственной бюрократией, что позволило ей восстановить свое господствующее положение в экономике. Редистрибутивное распределение значительной доли общественного продукта сверху вниз позволило восстановить единство класса бюрократии, воссоздать объединяющее ее партеобразное объединение, по подобию КПСС. Значительное ограничение свободы средств массовой информации, восстановление эффективно работающей пропагандистской машины позволило подавить политическую активность населения, навязать ему идеологию оправдывающую власть новой бюрократии (патернализм, этатизм, вождизм, великодержавие), антизападные настроения. На этой почве возникли мысли о том, что Россия не пойдет по европейскому пути развития общества, что она останется обществом восточного типа с господством бюрократии в экономике, политике и духовной сфере жизни. Автор называет такие типы общества административными. Но, период процветания, основанный на природной ренте, оказался не долговечным. Подбирающийся к России финансово-экономический кризис наверняка прервет победное восстановление административного строя в России.

1. Для определения будущего России в первую очередь следует задуматься о глубине и характере самого надвигающегося финансово-экономического кризиса, который по настоящему проявится только в 2009 г.

Начавшееся еще весной 2008 г. падение **цен на акции** российских предприятий продолжится в связи с переходом экономического кризиса в реальный сектор экономики. Это будет связано с ухудшением показателей работы предприятий, их банкротством. Если сегодня говорят о недооцененности компаний на рынке, то в ближайшие годы начнет падать их реальная стоимость. Они будут терять квалифицированные кадры. Их оборудование будет выходить из строя (например, остановка работы доменных печей и коксовых батарей может приводить к их безвозвратной потере) и устаревать. Отсутствие залога в виде акций не позволит компаниям получать банковские кредиты для своего развития. Как в 1990-е гг. предприятия смогут рассчитывать только на собственные ресурсы, размер которых будет постоянно уменьшаться. Многие крупные компании получали ранее кредиты на Западе и должны будут вернуть их в 2009 г.

После первой волны «**банкопада**» в октябре 2008 г. весной 2009 г. начнется новый его этап. На первом этапе ликвидность потеряли только отдельные банки, которые имели большие пакеты обесценивающихся акций предприятий и не подготовившиеся к оттоку вкладов граждан. Новая волна захлестнет все банки, особенно хорошо работавшие в предыдущие годы. Она будет связана с ростом невозвратов кредитов банкам частными заемщиками и обанкротившимися предприятиями. В октябре 2008 г. рост задолженности по кредитам в три раза превысил сентябрьский уровень. Растет доля просроченных ипотечных кредитов<sup>87</sup>. Эта тенденция связана с переходом кризиса в реальный сектор экономики: сокращением объемов производства продукции, увольнением рабочих, снижением их доходов, банкротством предприятий. Сохранится и отток вкладов населения, напуганного невозвратом вкладов в отдельных банках. Если в сентябре граждане забрали из банков 1,5 % вкладов, то на конец октября утечка составила 9,2 % вкладов<sup>88</sup>.

На первой стадии банковского кризиса, банки потерявшие ликвидность были проданы крупным и в тот период успешным банкам. Но полученное ими наследство не будет приносить прибыли. Наоборот, оно потянет их ко дну. Во второй половине 2009 г. проблемы начнутся и у банков, находящихся под контролем государства. Вместе с бюджетными деньгами им дают нагрузку по спасению других банков и поддержке не эффективных предприятий (принуждение давать им кредиты). Кредиты, выданные для спасения предприятий, которые вынуждены будут резко уменьшить производство, в условиях кризиса, не будут возвращены.

Банки не смогут давать кредиты реальному сектору экономики в силу низкой ликвидности. Предоставляемые кредиты будут слишком дороги. Они будут использоваться только в торговле и в спекулятивных сделках.

Банковский кризис начался с падения рынка межбанковского кредитования в сентябре 2008 г. В дальнейшем **недоверие предпринимателей друг к другу и к государству** будет только возрастать. Ложь должностных лиц стала обычным приемом государственной политики. Например, в ноябре 2008 г. помощник Президента А. Дворкович заявил, что девальвации рубля не будет ни в 2008 г. ни в 2009 г., а через несколько дней Центральный банк России начал девальвацию рубля. Общество, где правительство постоянно лжет своему народу, а народ старается обмануть государство и предпринимателей не может развиваться эффективно. Например, вкладчики не верят, что правительство сможет вернуть им их вклады после банкротства банка, и в массовом порядке выводят деньги из банковской системы. В ближайшее время в экономике резко увеличится объем «черного» рынка, уклонение от уплаты налогов. Уже начался переход предприятий на бартерные сделки<sup>89</sup>. Это приведет к снижению государственных доходов, уменьшению социальных программ поддержки не трудоспособного населения и бедных слоев общества.

Наращение банковского кризиса приведет к **падению производства даже на успешных предприятиях**, которые не получают кредитов. Счета других предприятий будут заморожены в банках потерявших ликвидность. Кто-то вообще потеряет свои оборотные средства в обанкротившихся банках. В 2009 г. множество предприятий обанкротится.

<sup>87</sup> Ипотечный маятник // Российская газета. 2008. 21 ноября. С. 3.

<sup>88</sup> Вклады откатываются из банков // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 1.

<sup>89</sup> Колесников А. Наполнительское мастерство // Коммерсантъ. 2008. 28 октября. С. 2.

В основном падение производства на российских предприятиях будет связано с резким **сокращением цен на экспортируемые из страны товары**, сокращением объемов экспорта и падением потребностей и цен на производимые товары внутри страны. Рынок продавца сырья в 2009 г. превратится в рынок покупателя. Потребители сырья будут приобретать его в странах девальвировавших свои национальные валюты и обеспечивших более низкие цены на экспортные товары. Страны Европы и США будут покупать сырье в дружественных им (например, ЮАР, Чили, Украина) или слабых государствах, не претендующих на мировое господство (в том числе в Ираке). Россия, руководство которой проводило последние годы имперскую политику угроз и шантажа, будет получать заказы на поставку своего товара в последнюю очередь и только в обмен на предоставление привилегий иностранному капиталу. «Дружественный» Китай так же отказался давать кредиты России на строительство нефтепровода к его границам, пока цена на нефть не будет значительно снижена<sup>90</sup>.

Политика поддержания дорогого рубля будет стимулировать импорт в Россию. В первой половине 2008 г. он вырос на 51,7 %<sup>91</sup>. Российские товары становятся все более неконкурентоспособны. Они менее качественны, а будут еще и слишком дороги. Производство их будет сокращаться, а предприятия их производящие закрываться. Например, отмечается, что в условиях дорогого рубля производство алюминия на Надвоицком заводе обходилось в ноябре 2008 г. в 2300 долларов за тонну, а продавался он на рынке по 1950 долларов<sup>92</sup>. К концу ноября стоимость алюминия на Лондонской бирже составляла уже 1780 долларов за тонну<sup>93</sup>.

Если в 1990-х гг. России была оказана помощь со стороны зарубежных партнеров, то сегодня, после развязывания правой группой «холодной войны» с Западом, на такую помощь рассчитывать не приходится. Стране, как в 1930-е гг., придется решать свои проблемы за свой собственный счет, т.е. за счет снижения уровня жизни своего населения. Представители крупного бизнеса прекрасно понимают, что происходит с экономикой страны. Они не собираются жертвовать своим капиталом и активно выводят его за рубеж<sup>94</sup>, где частная собственность надежно защищена и не зависит от покровительства отдельных управленцев в государственном аппарате. Угрозы применить санкции к предпринимателям, выводящим капитал за рубеж, приведут только к тому, что это будет делаться более скрытно<sup>95</sup>.

В рыночных условиях экономической кризис оказывает очищающее воздействие на экономическую систему. Из нее вытесняются не эффективные собственники. В административной экономике России первый этап кризиса не будет иметь такого значения. Государство накопило за предыдущий период значительные резервы, и государственные чиновники высшего ранга будут расходовать их на поддержку опекаемых ими предпринимателей (естественно под предлогом защиты социально значимых компаний). Выживут будут те, кто ближе к начальству, а не те, кто работает более эффективно. Лишь после того, как государственная казна станет пустой в стране начнется рыночный отбор более нужных для экономики страны структур и разорение тех, кто жил под административной опекой. Это означает, что Россия будет выходить из кризиса гораздо позже, чем другие страны с рыночной экономикой. Ближе всего к уху правителя находится газовый монополист. Тарифы на газ на будущий год решено увеличить. Это добьет нашу промышленность, потребляющую газ и произведенную на его основе энергию<sup>96</sup>. В первую очередь будет уничтожена металлургия (особенно производство алюминия).

Выделяемые средства не помогут российской экономике. Они будут **бездарно растрочены**: на покупку обесценивающихся акций предприятий для создания видимости оживления фондового рынка, на поддержание твердого рубля, который должен стать основой российского финансового центра<sup>97</sup>, на оживление предприятий, продукция которых в сложившихся условиях ни кому не нужна. Часть средств, при отсутствии общественного и парламентского контроля за их расходованием, будет похищена. За три месяца с начала августа 2008 г. Центральный банк потерял из золото-валютных резервов 123 млрд. долларов (более 20 %). Таким образом, накопленных резервов должно хватить до осени 2009 г.

Необходимо иметь в виду, что совокупный долг российских банков и компаний перед западными банками в октябре 2008 г. составлял около 500 млрд. долларов. В то же время, объем золотовалютных резервов России к 7 ноября 2008 г. составлял 475,4 млрд. долларов. Западные банки перестали кредитовать российские предприятия и в 2008 – 2009 гг. отечественные компании должны вернуть долги в размере 160 млрд. долларов. Таким образом, отток капиталов из России в 2009 г. продолжится.

Правящая группа **не сможет принимать эффективных мер** по преодолению кризиса. Она устранила из своего окружения честных ученых, которые могли бы выступать экспертами. Роль экспертов имитируют пропагандисты, которые восхваляют мудрость руководства страны, доказывают правильность и своевременность производимых ими действий. Самое глупое решение выдается за правильное.

Большинство руководителей страны не обладает экономическим сознанием. Они показали себя специалистами по захвату и удержанию власти в условиях изобилия денежных средств, идущих от продажи нефти и газа за рубеж. Но они не умеют работать в условиях экономического кризиса. Правитель и его окружение самоуверенны, не способны исправлять свои ошибки и не желают их признавать. Надежда, что кризис быстро пройдет не позволяет им принимать долговременных стратегических решений. В условиях, когда не ясно, что будет через несколько месяцев, правительство продолжает строить утопичные планы по развитию страны на три года или даже до 2020 г.<sup>98</sup>.

Сбои дает централизованная система принятия решений. В октябре 2008 г. Аман Тулеев пожаловался В.В. Путину, что в Кузбассе не хватает вагонов для вывоза угля. Последний приказал увеличить поставку вагонов, но к этому времени они оказались уже не нужны, так как предприятия стали сокращать закупки угля. Вагоны стали простаивать, принося убытки, как железнодорожникам, так и предприятиям по добыче угля<sup>99</sup>.

<sup>90</sup> Скорлыгина Н. Бутрин Д. Борьба китайских мальчиков // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 1. 9.

<sup>91</sup> Шарипова А., Парфентьева И. Импорту кризис не помеха. Коммерсантъ. 2008. 28 октября. С. 8.

<sup>92</sup> Персональный удар // Российская газета. 2008. 19 ноября. С. 7.

<sup>93</sup> Ведомости. 2008. 28 ноября. С. Б04.

<sup>94</sup> Хуторных Е. Три приметы кризиса // Ведомости. 2008. 28 ноября. С. Б01.

<sup>95</sup> Шаповалов А. Рынок поверил в проблемы ЦБ // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 2.

<sup>96</sup> Когда растут одни тарифы // Российская газета. 2008. 20 ноября. С. 13.

<sup>97</sup> Колесников А. Наполнительское мастерство // Коммерсантъ. 2008. 28 октября. С. 2.

<sup>98</sup> Граник И., Нетреба П. Алексей Кудрин огласил цену нефти // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 2.

<sup>99</sup> Лавренков И., Екимовский А. Железнодорожникам больше не насыпают // Коммерсантъ. 2008. 22 ноября. С. 4.

Основные усилия государственная бюрократия направляет и будет направлять на создание видимости благополучия в стране, на очковитательство. Так, 30 октября 2008 г. когда уже потеряли ликвидность 4 крупных банка Екатеринбург, когда в два раза упали цены на металлы полпред Президента по уральскому округу П. Латышев докладывает Д. Медведеву, что ситуация в регионе сохраняется стабильной, нерешенных проблем нет. Бюджеты регионов реализуются в полном объеме<sup>100</sup>. Вместо того, чтобы мобилизовать мысль и активность населения на решение задач по преодолению кризиса, правящая группа будет скрывать его масштабы. Это связано с навязыванием обществу патерналистской идеологии, согласно которой люди должны верить в правителя и его людей и не вмешиваться в государственную жизнь.

Не эффективная экономическая политика и расходование бюджетных средств связаны с тем, что в России отсутствует дееспособный парламент. Депутаты, тщательно подобранные правящей группой не способны к критическому мышлению. Они могут только послушно одобрять указания правителя и его людей. Поправки в Бюджетный кодекс РФ совсем устраняют их из процесса принятия решений по расходованию бюджетных денег. Правительство получило право не придерживаться требований принятого бюджета<sup>101</sup>.

Темпы падения российской экономики могут сравняться с темпами ее подъема за последние годы. Цены на нефть (а значит и доход от ее продажи) упали с 147,27 долларов за баррель 11 июля 2008 г. до 46,14 долларов за баррель 20 ноября 2008 г.<sup>102</sup> Уже осенью 2008 г. некоторые металлургические предприятия сократили производство продукции на 30 – 50 %<sup>103</sup>, прекращается строительство, которое не может осуществляться без кредитования. Угольщики в ноябре заявили о трехкратном сокращении продаж<sup>104</sup>. Резко сокращает объемы производства машиностроение.

Падение производства в России неизбежно приведет к **росту безработицы** (в том числе скрытой, когда человека не увольняют, но сокращают его рабочий день или отправляют во внеочередной отпуск), **снижению доходов населения**. В октябре 2008 г. уже начался быстрый прирост невыплаченной заработной платы (на 33,4 % больше чем в сентябре 2008 г.)<sup>105</sup>. Массовое сокращение персонала ожидается в январе – феврале 2009 г.<sup>106</sup>. Всемирный банк прогнозирует, что безработица в России в 2009 г. достигнет 6,6 % от работоспособного населения<sup>107</sup>.

## 2. Экономический кризис неизбежно породит **кризис социальный и политический**.

Население в начале XXI в. легко верило, что расцвет экономики страны связан с мудростью вождя и его окружения. С такой же легкостью оно обвинит правящую группу во всех своих экономических проблемах (безработица, падение жизненного уровня). Попытка свалить всю вину на Америку не будет иметь сто процентного успеха. Значительная доля населения откажет в доверии вождю.

Еще недавно населению было совершенно безразлична политическая жизнь страны. Оно голосовало за тех, на кого укажет правящая элита и правитель. Людей невозможно было вывести на улицы для участия в митингах, демонстрациях. К весне 2009 г. (может быть к осени) положение резко поменяется. Безработные люди с удовольствием будут участвовать в массовых мероприятиях оппозиции: митингах, демонстрациях, шествиях. Частыми станут не санкционированные забастовки с требованием выплаты заработной платы. У людей появится потребность излить где-нибудь, на ком-нибудь свое **возмущение тем обманом, которое осуществляло государство** в предыдущие месяцы. Обиженных будет много. В ходе народных распродаж акций предприятий, находящихся под государственным контролем (Сбербанк, Роснефть), людей убеждали, что акции недооценены и их покупка обогатит покупателей. В результате люди потеряли до 70 % своих вложений.

Чиновники и банкиры убеждали вкладчиков, что их вклады застрахованы, и они не должны заботиться об их изъятии при потере банками ликвидности в октябре 2008 г. К весне станет ясно, что ни банки, ни государство не в состоянии вернуть людям их вклады в соответствие с законом о страховании вкладов. Агентство по страхованию вкладов, как известно, может гарантировать возврат только 2,3 % вкладов населения в банках страны. Повезет только тем, чьи банки обанкротятся первыми. Они получат свои деньги из тех незначительных средств, что имеются в Агентстве по страхованию вкладов.

Как уже отмечалось, высшие чиновники клялись, что государство не допустит девальвации рубля<sup>108</sup>. Но любой грамотный экономист скажет, что к осени 2009 г., в условиях отрицательного торгового баланса рубль обесценится.

Высшее руководство страны сначала утверждало, что мировой кризис не затронет Россию (теория «тихой гавани»). Какое-то время приход кризиса в страну отрицался, замалчивался. Чиновникам было приказано не произносить этого слова. Затем людей убеждали, что кризис не будет долгим, и мы его легко переживем. Так, 7 ноября 2008 г. Президент заявляет, что Россия является стабильной страной, а руководство Первоуральского новотрубного завода о намерении уволить 2,7 тыс. рабочих<sup>109</sup>. Что могут подумать рабочие о Президенте страны?

Вся эта ложь не просто подорвет доверие населения к правящей группе и ее бюрократии. Оно возненавидит тех, кто нес эту живую информацию людям.

Разочарование людей в правящей группе будет связано с тем, что **она не в состоянии эффективно бороться с кризисом**, не может исполнить свои обещания, свои разрекламированные решения. Созданный не демократический государственный аппарат не эффективен. Он не может действовать быстро, выделяемые средства расходуются не по назначению. Яркие заявления высших должностных лиц, не воплощенные в дело, будут раздражать людей. Следует вспомнить судьбу лидеров СССР и России в конце XX в. В 1986 – 1987 гг. население обожало М.С. Горбачева, но после того, как его жизненный уровень упал, возненавидело его. «На ура» был принят приход к власти Б.Н. Ельцина. Но

<sup>100</sup> Белов С. Страна инноваций // Российская газета. 2008. 31 октября. С. 2.

<sup>101</sup> Граник И., Нетреба П. Алексей Кудрин огласил цену нефти // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 2.

<sup>102</sup> Коммерсантъ. 2008. 21 ноября. С. 7.

<sup>103</sup> Смирнов Д. «Северсталь» осталась на бондах // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 9.

<sup>104</sup> Смирнов Д. Угли начали остывать // Коммерсантъ. 2008. 13 ноября. С. 9.

<sup>105</sup> Егоршева Н. Чувство долга // Российская газета. 2008. 21 ноября. С. 5.

<sup>106</sup> Персональный удар // Российская газета. 2008. 19 ноября. С. 7.

<sup>107</sup> Николаева Д. Кризис развеет надежды бедных // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 2.

<sup>108</sup> Колесников А. Наполнительское мастерство // Коммерсантъ. 2008. 28 октября. С. 2.

<sup>109</sup> Группа ЧТПЗ сократит 4,9 тыс. рабочих // Коммерсантъ. 2008. 8 ноября.

экономические проблемы страны нивелировали и его авторитет. В.В. Путин, навряд ли станет исключением из этого правила.

Рост социальной активности населения приведет к **укреплению сил оппозиции**. Из масс народа вырастут новые оппозиционные лидеры, способные направлять активность людей, готовые вступить в борьбу за власть с обанкротившейся правящей группой и ее бюрократией. Если это могло произойти в посттоталитарной России, то почему это не может произойти сейчас, когда оппозиция находится не в тюрьмах и лагерях, а просто оттеснена от публичной политики и не заметна для обывателя. Люди, которые временно отошли от политики (часто в бизнес), перестали верить в возможности демократизации страны, «опьяненные» подъемом социальной активности масс и открывающимися возможностями публичной политики быстро смогут вернуться в нее и встать во главе новых демократических партий. Масса, в условиях экономического кризиса, вернется к поиску выходов из него, к поиску новых вождей. При восстановлении свободы средств массовой информации демократическая оппозиция вполне может претендовать на власть в стране. Кроме того, к ней быстро «примажутся» вчерашние защитники авторитарного, вождистского режима. Как и в 1990-е гг. они объявят, что всегда были тайными сторонниками демократии и лишь ненавистный авторитарный режим заставлял их молчать до сих пор.

Первыми почувствовали скорый подъем активности масс коммунисты. На прошедшем в ноябре 2008 г. съезде КПРФ уже заговорили о переходе к новым, не парламентским формам борьбы за власть. Очевидно, что все левые силы будут способствовать росту социальной активности бедной части населения, количество которого в ближайшие месяцы резко увеличится.

Падение авторитета правящей группы и правителя будет связан с **патерналистской и вождистской идеологией**, которую они распространяли в массах. Людей убеждали в том, что мудрый вождь и его команда может справиться с любыми трудностями и приведет страну в «светлое будущее» без помощи общества, без демократии. Люди верили этому. В результате, вся вина за разразившийся кризис падет на правителя, который не смог оправдать доверие людей. Последние годы государственная пропаганда раздувала имперские и великодержавные идеи. Население уже поверило, что Россия стала вновь великой державой. В потере этого статуса в ходе кризиса люди так же обвинят команду «питерских» вместе с их лидером.

3. Все эти факторы приведут к тому, что правящая бюрократическая группа вынуждена будет **сдавать свои позиции, идти на уступки** или даже передать власть в стране представителям бизнеса.

Экономический кризис и социальное напряжение в стране неизбежно приведет к **конфликтам внутри правящей группы**. Не секрет, что правящая элита расколота на тех, кто склонен к продолжению буржуазно-демократических реформ и усилению более тесных отношений с Западом и тех, кто стремится вернуться назад, к привычному для них административному обществу, в котором они были полные хозяева (командиры). Необходимо помнить, что падение СССР было вызвано как раз этим конфликтом внутри бюрократии. Тогда победило реформаторское крыло, что и открыло дорогу для реализации первого этапа буржуазно-демократической революции в стране в 1990-е гг. Исчерпание централизованных резервов неизбежно приведет к тому, что региональные бюрократические элиты, связанные с местным предпринимательским сообществом выйдут из подчинения центра, так же как это случилось в начале 1990-х гг. Уже сегодня три представителя регионов, не потерявших вкус к автономии, заявили о необходимости вернуться к выборам глав регионов (М. Шаймиев, М. Рахимов, Ю. Лужков)<sup>110</sup>. Партеобразное объединение бюрократии и клиентистской буржуазии так же расколота на два противоборствующих блока. В условиях экономического кризиса конфликт между ними приведет к выделению из «Единой России» одной или большего числа реальных буржуазно-демократических партий, так же как это произошло с КПСС, дисциплина в которой была гораздо более жесткой. Не следует забывать, что в феврале 1917 г. ранее послушные царю депутаты Государственной Думы пошли на бунт против него, на требование отречения царя от престола и захват власти в свои руки. Отмена монархии была более решительным шагом, чем отказ от верности полу-легитимному правителю, который по Конституции РФ может быть отправлен в отставку по требованию Государственной Думы.

Для восстановления экономики после кризиса стране будут нужны **внешние инвестиции**. Для их привлечения правящая группа вынуждена будет давать гарантии невмешательства бюрократии в рыночные отношения. Вполне возможно, что после агрессивного наступления бюрократической элиты на отечественные и иностранные компании в 2004 – 2008 гг. (атака на ЮКОС, Сахалин-энерджи, ТНК-ВР), представители крупного капитала потребуют ухода так называемых «питерских» с высших государственных постов и передачи власти тем, в ком бизнес видит надежных партнеров, а не надзирателей. Проблема в том, что класс буржуазии в России все еще не организован, не имеет своей партии, своей идеологии, которая могла бы быть привлекательной для масс. В 1917 г. этот фактор привел к падению буржуазного правительства и победе коммунистической бюрократии, опирающейся на неимущие и политически неграмотные массы.

Как в 1990-е гг. обедневшее государство не сможет содержать огромный пропагандистский аппарат страны, и журналисты, еще недавно прославляющие правящую группу, пойдут искать новых хозяев в лице разных групп буржуазии или начнут действовать по своему усмотрению. Очевидно, они не пожалеют своих старых хозяев, которые заставляли их лгать так долго. Они будут мстить за свое унижение на протяжении последних лет.

Буржуазно демократическая революция (или реформа) может произойти **мирно**, путем уступок обществу. Некоторые данные позволяют предположить, что правящая группа так привыкла к своей абсолютной власти, что будет отстаивать ее до последнего. Она постарается удержать ее с помощью репрессий, которые могут иметь разные последствия. Все может кончиться **насильственным** отстранением ее от власти.

Если у правящей группы хватит разума, она может пойти на уступки возникающим в ходе кризиса демократическим силам. Западные страны наверняка постараются восстановить демократию в России. Свою финансовую помощь правящей группе они увяжут с требованием ослабления авторитарного режима, так же как это имело место в 1980-х гг. М.С. Горбачев тогда согласился на уступки демократическому движению. Сегодня, эти уступки могут заключаться в возврате к свободному образованию политических партий (отмена закона о борьбе с оппозиционными партиями - ФЗ «О политических партиях») и политических общественных движений, восстановлении свободы средств массовой информации, в проведении свободных выборов в представительные органы власти. Если демократическим силам удастся овладеть представительными органами, то создадутся условия для изменения законодательства, отмены авторитарных законов и перехода к парламентским формам правления.

<sup>110</sup> Бегимбетова И., Хамраев В. У Минтимера Шаймиева меняется тон // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 2.

Оппозиция может не ожидать очередных парламентских выборов и выборов Президента РФ. Она может потребовать проведения досрочных выборов президента, самороспуска Государственной Думы. Конечно, этим постарается воспользоваться В.В. Путин для занятия должности президента на шесть лет. Не факт, что это у него получится, особенно если будет сделана ошибка в выборе момента внеочередных выборов (слишком рано, когда кризис будет в разгаре и правитель не сможет предстать в качестве его победителя или слишком поздно, когда авторитет правителя будет уже безвозвратно подорван). М.С. Горбачев в 1990 г. так же надеялся, что сможет проводить управляемые выборы в органы власти (на Съезд народных депутатов СССР, в Верховный Совет РСФСР, на пост Президента РСФСР). Современная система контроля над выборами не является более совершенной, чем советская.

Масштаб отступления правящей группы и возможность потери ею власти зависит от долговременности кризиса. В начале XX века население России терпело бедствия войны на протяжении двух с половиной лет (август 1914 г. – февраль 1917 г.).

4. Сложившаяся ситуация не исключает движения страны по пути **укрепления авторитарных порядков** и еще большего восстановления власти государственной бюрократии.

Правящая группа за последние годы достаточно эффективно искореняла оппозицию в стране. В результате активность масс некому будет поддержать. Она может вылиться в бессмысленный бунт, в межнациональную резню, в погромы банков, уличные столкновения с милицией и войсками. Для наведения порядка в стране потребуются жесткие полицейские меры. По пути правящая группа постарается избавиться от остатков оппозиционных элит. Интеллектуальные слои общества покинут страну. Россия превратится в большую Северную Корею, где экономические трудности и политическая нестабильность будет оправдывать тоталитарный строй.

В случае, если центр снимет со своего содержания кавказский регион, то там неизбежно обострится сепаратистская деятельность. Попытка подавить ее с помощью насилия вызовет всплеск терроризма по всей стране. Общество потребует от правящей группы укрепления полицейского государства.

Сегодня в хоре государственных пропагандистов, выдающих себя за экспертов, не слышно голоса ученых, которые должны строить прогнозы будущего страны. Эти прогнозы, естественно, должны иметь вид сценариев различных направлений развития страны.

## **8. Возможные последствия экономического кризиса для развития конституционализма в России**

Аннотация выступления 12 декабря 2008 г. в Москве

История России и других стран показывает, что социально-экономические и политические кризисы могут быть мощным толчком для развития конституционализма. Царизм пошел на самоограничение власти после революции 1905 г. Конституция РФ 1993 г. стала итогом кризиса советской системы в конце 1980 – начале 1990-х гг.

Очевидно, что Россия сегодня вновь стоит перед лицом глубокого экономического кризиса, который показывает не эффективность административного общества, государства и правовой системы. Финансово-экономический кризис на глазах перерастает в социальный. В стране быстро растет безработица, в 2009 г. ожидается понижение доходов значительных групп населения. Все это вызовет рост социальной активности населения, которое будет искать виновников случившегося. Люди вспомнят про свои политические конституционные права, которые до этого были в основном не востребованными. Они потребуют восстановления свободы слова, свободы деятельности средств массовой информации, начнут выходить на улицу, пренебрегая теми ограничениями их конституционного права, которые установил закон. Появится потребность в организованных действиях, в реальных, а не искусственно созданных партиях. Недовольство правящей группой приведет к требованию проведения свободных выборов.

Если демократической оппозиции удастся овладеть представительными органами власти, то возникнет возможность отменить нормы законов авторитарного характера, принятые в последнее время. Это нормы, ограничивающие права граждан на проведение массовых мероприятий, на создание общественных объединений и партий, на свободные выборы. Глубокий кризис может поставить вопрос о переходе от суперпрезидентской республики к парламентской.

Ситуация может развиваться и в прямо противоположном направлении. Если правящая группа решит подавлять политическую активность масс с помощью насилия, то в стране будут приниматься законы, устанавливающие еще больше ограничений прав граждан. Тенденция к этому уже наметилась. Законодатели рассматривают вопрос об отмене суда присяжных по делам, имеющим политическое значение.

Насколько данные прогнозы оправдаются, будет ясно в течение года.

## 9. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России

Тезисы выступления в г. Москве в феврале 2009 г.

Суды, осуществляющие контроль за конституционностью нормативных актов страны могут играть значительную роль в развитии политической системы страны. Примером является Верховный Суд США, Верховный Суд Таиланда, фактически запретивший в ноябре 2008 г. деятельность правящей партии страны и сместивший со своего поста премьер-министра страны.

Законы о судах, обычно декларируют их независимость. Фактически они часто находятся под влиянием главы государства, который формирует состав судебных органов, оказывает политическое давление на судей. Не раз в разных странах мира главы государств распускали высшие судебные органы или приостанавливали их работу. Так было и в России в 1993 г.

До 1993 г. Президент России не играл той доминирующей роли, которую он приобрел в начале XXI в. Конституционный Суд России в спорах между Верховным Советом и Президентом мог легко выступить против главы государства. Так, он выступил против объединения в один орган министерства внутренних дел и служб государственной безопасности в 1992 г., которое было направлено на сосредоточение власти в руках Президента РФ. Смелым, но роковым для Конституционного Суда было решение, принятое в октябре 1993 г. о признании Указа Президента РФ о роспуске Верховного Совета и выхода из конституционного поля не конституционным. Президент РФ приостановил деятельность Конституционного Суда. После этого был принят новый Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ», который ограничивал полномочия суда, увеличивал количество его судей. Это было нужно для того, чтобы наполнить состав суда людьми, более лояльными действующему главе государства. Своего поста лишился председатель Конституционного Суда.

После 1993 г. Конституционный Суд России в спорах главы государства с парламентом по политическим вопросам неизменно вставал на сторону Президента РФ. Он принимал решения, фактически направленные на затруднение законотворческой деятельности Федерального Собрания, оправдывал захват Президентом РФ законотворческих и судебных функций, а так же превращение Правительства РФ из самостоятельной ветви власти в орган реализующий волю Президента РФ.

Подводя итог политики Конституционного Суда в решении указанных вопросов можно сказать, что он принял участие в восстановлении в России традиционной для нее монархической формы правления.

Решения Конституционного Суда РФ часто были направлены на ограничения самостоятельности регионов. Примером может быть решение о признании конституционным отмены выборов глав регионов и превращения их в наместников Президента РФ в регионах. Можно сказать, что суд внес свою лепту в восстановление имперского государственного устройства России.

В борьбе с региональными элитами в 1990-е гг. центр вынужден был поддерживать сильные органы местного самоуправления. В реализации этой политики участвовал Конституционный Суд РФ. Он не раз вставал на защиту местного самоуправления, которое региональные элиты пытались превратить в государственное управление на местах.

Некоторые решения Конституционного Суда РФ обеспечивали укрепление авторитарного режима в стране. Это относится, например, к признанию конституционным запрета на создание в России небольших федеральных партий, региональных партий, партий, объединяющих людей на основе единства профессии и исповедуемой религии.

Роль решений Конституционного Суда России определяется обстановкой в которой они принимаются. Так, признание конституционным ФКЗ «О референдуме в РФ» равносильно поддержанию политики руководства страны на недопущение проведения референдумов без согласия на это высших государственных органов. Но в условиях, когда единственной оппозиционной силой в стране являются коммунисты, запрет проведения референдумов является гарантией от возврата к советскому прошлому.

Решения Конституционного Суда России, вынесенные до 1994 г., направленные против усиления власти Президента РФ по факту были направлены против буржуазных реформ, проводимых главой государства. После того как в начале XXI в. Президент РФ встал во главе осуществления контрреформ в России, решения Конституционного Суда РФ, направленные на расширение полномочий главы государства так же можно оценить как препятствующие прогрессивному развитию страны, как в политической, так и в экономической сфере.

Большое количество решений Суда были направлены на защиту личных прав человека и гражданина, ограничению произвола государства в административной и экономической сфере. Эта деятельность Суда была направлена на укрепление гражданского общества в России и создает условия для развития демократии в будущем.

Не смотря на то, что закон «О Конституционном Суде России» запрещает ему выносить решения на основе политических пристрастий, его решения не могут не играть ту или иную роль в развитии политической системы страны.



## 10. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России

Выступление в Москве 6 февраля 2009 г.

В странах, где построено правовое государство, и общество уважительно относится к своей конституции, суды, осуществляющие контроль за конституционностью нормативных актов страны, могут играть значительную роль в развитии политической системы. Примером является Верховный Суд США. Верховный Суд Таиланда сыграл неожиданно решающую роль в разрешении политического конфликта в стране. Он запретил в декабре 2008 г. деятельность трех правящих партий страны и сместил со своего поста премьер-министра страны<sup>111</sup>.

Законы о судах, обычно декларируют их независимость. Фактически они часто находятся под влиянием главы государства, который формирует состав судебных органов, оказывает политическое давление на судей. Поэтому не удивительно, что конституционный суд может вынести решение, оправдывающее государственный переворот и отказ правителя подчиняться требованиям конституции. Например, Верховный суд Пакистана после длительных споров вынужден был признать конституционность военного переворота, произведенного генералом Зия-уль-Хаком, прибегнув к помощи «теории необходимости»<sup>112</sup>. Не раз в разных странах мира главы государств распускали высшие судебные органы или приостанавливали их работу. Необходимо обратить внимание на то, что судебный контроль за законами возник в Англии, как контроль королевского суда за актами, издаваемыми парламентом, т.е. как средство ограничения власти парламента и населения, которое он представляет<sup>113</sup>. В странах имитирующих западные политические и правовые системы конституционная юстиция неизбежно становится подсобным инструментом правителя для легитимации его власти, придания его действиям видимости конституционности.

Конституционный Суд России играет второстепенную роль в политической жизни страны. Это обусловлено традиционным для нашей страны правовым нигилизмом. Конституция, от имени которой выступает Конституционный Суд, у нас всегда играла в основном идеологическую роль. Если ее нормы не удовлетворяют интересы правящей элиты, то они игнорируются или изменяются. В 1993 г. Конституционный Суд твердо встал на защиту Конституции РФ 1977 г. и Верховного Совета. Он нашел основания для отрешения Президента Б.Н. Ельцина от должности<sup>114</sup>. В итоге, деятельность самого Суда была приостановлена Президентом РФ<sup>115</sup>. Только готовность большинства судей пойти на уступки Президенту спасла Суд от роспуска. После этого был принят новый Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ»<sup>116</sup>, который ограничивал полномочия суда, увеличивал количество его судей. Последнее было нужно для того, чтобы наполнить состав суда людьми, более лояльными действующему главе государства. Своего поста лишился председатель Конституционного Суда. Видимо этот случай стал хорошим уроком для судей, и в последующие годы они знали свое место в политической системе, где главную роль играет Президент, а с 2008 г. правитель страны. Исследователи отмечают, что новый состав Суда не признал не конституционным ни одного акта Президента РФ<sup>117</sup>. Кроме того, государственные органы легко обходят решения Конституционного Суда. Вместо нормативных актов, признанных Конституционным Судом не конституционными, они принимают новые с таким же содержанием. Суд вынужден снова и снова признавать какие-то положения не конституционными, принимая уже не постановления, а определения Суда. Решения Конституционного Суда подчас игнорируются другими инстанциями<sup>118</sup>.

В начале 1990-х гг. в России витал дух свободы. Были большие надежды на то, что страна, сбросив с себя тоталитарный порядок, встанет на путь демократического развития, станет правовым государством. Все это привело к тому, что первый состав судей Конституционного Суда отличался принципиальностью и готовностью твердо стоять на защите норм Конституции. До 1993 г. Конституционный Суд России в спорах между Верховным Советом и Президентом мог легко выступить против главы государства. Так, в 1992 г. он принял решение, направленное против объединения в один орган министерства внутренних дел и служб государственной безопасности, которое было направлено на сосредоточение власти в руках Президента РФ<sup>119</sup>. Как уже отмечалось, смелым, но роковым для Конституционного Суда было решение, принятое в сентябре 1993 г. о признании Указа Президента РФ № 1400 о роспуске Верховного Совета и выходе из конституционного поля не конституционным (Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»).

После 1993 г. Конституционный Суд России в спорах главы государства с парламентом по политическим вопросам неизменно вставал на сторону Президента РФ. Он принимал решения, фактически направленные на затруднение законотворческой деятельности Федерального Собрания. Например, Конституционный Суд в Постановлении от 12 апреля

<sup>111</sup> Меринов С. Туристов отправят домой // Российская газета. 2008. 4 декабря. С. 8.

<sup>112</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательство дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 327.

<sup>113</sup> Евдокимов Е.Б. Возникновение конституционного судопроизводства в США // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 50.

<sup>114</sup> Заключение Конституционного Суда РФ «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400 и обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 г. // Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы. В 6 т. Т. 6. Российская Федерация. М.: Мысль, 2003. С. 235 – 238.

<sup>115</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3921.

<sup>116</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>117</sup> Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2004. М., 2005. С. 770 – 774.

<sup>118</sup> Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» // Государство и право. 1997. № 5. С. 8, 12.

<sup>119</sup> Постановление КС РФ от 14 января 1992 г. № 1-П // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 6. Ст. 247.

1995 г. № 12-П указал, что Государственная Дума должна рассчитывать число проголосовавших за него не от числа фактически избранных депутатов или реально присутствующих на заседании, а от общего числа депутатов, которые должны быть избраны в Государственную Думу<sup>120</sup>.

В своих решениях Конституционный Суд РФ легализовал выход Президента РФ из под действия разрешительного типа правового регулирования, свойственного для правового государства. Этот тип правового регулирования предполагает, что орган власти или должностное лицо может делать только то, что ему прямо предписано в конституции или законе. Конституционный Суд РФ усмотрел в Конституции РФ скрытые полномочия Президента РФ, которые прямо не прописаны в тексте Конституции. Конституционный Суд признал, что Президент в целях обеспечения суверенитета России и государственной целостности ее может действовать достаточно свободно, если установленный порядок его деятельности не детализирован в Конституции и законах. Он может принимать меры, не предусмотренные конкретными статьями Конституции, описывающими его полномочия и компетенцию<sup>121</sup>. Данная доктрина открыла путь для безмерного расширения полномочий главы государства, которые он присваивал себе сам или они закреплялись в новых законодательных актах. Е.И. Колушин пишет, что такого рода трактовка Конституции позволяет до бесконечности расширять полномочия Президента, открывая все новые и новые «скрытые», «предполагаемые», «дремлющие», «остаточные», «резервные», «подразумеваемые» полномочия и оправдывая их как некие прерогативы гаранта Конституции<sup>122</sup>. Уже к 2000 г., по подсчетам некоторых исследователей, Президент РФ сосредоточил в своих руках до 80 % властных полномочий на федеральном уровне<sup>123</sup>.

Судья Конституционного Суда В.О. Лучин отмечает, что объем полномочий Президента стал настолько велик, что превратился, по сути, в тяжкий груз, лежащий на главе государства. Президент физически не в состоянии надлежащим образом осуществлять эти полномочия, что неизбежно приводит к «раздуванию штата его помощников, смещению реальной власти от Президента к его Администрации»<sup>124</sup>. Таким образом, Конституционный Суд РФ своим решением дал дорогу для непомерного расширения власти Администрации Президента РФ, этакого «императорского двора», «канцелярии его императорского величества». Господство подобного рода субъектов политической системы было типично для императорской и Советской России. В.О. Лучин пишет: «Этот «монстр», по своим функциям и властным устремлениям очень напоминающий ЦК КПСС, может преломлять через себя и для себя власть Президента всем фактически управлять и все контролировать, но ни за что не нести ответственность, так как его деятельность находится вне парламентского и судебного контроля»<sup>125</sup>.

Развивая доктрину наличия у Президента РФ скрытых полномочий, Конституционный Суд РФ признал за Президентом РФ право осуществлять законотворческие функции, а именно издавать указы, которые носят характер законов, если законодатель не урегулировал какую-то сферу общественных отношений<sup>126</sup>. Судья Конституционного Суда В.О. Лучин в своем особом мнении обратил внимание суда, что это решение противоречит принципу верховенства законов, который должен действовать в правовом государстве<sup>127</sup>. Очевидно, что законотворчество Президента РФ подрывает действие принципа разделения властей. Обычно при делегированном правотворчестве парламент сохраняет за собой право парламентского контроля за издаваемыми подзаконными актами. Но в данном случае, Конституционный Суд не считал нужным его введение.

С превращением парламента в послушный инструмент реализации воли Президента РФ после 2003 г., глава государства почти не пользуется своими дискретными полномочиями, легализованными Конституционным Судом. Все необходимые решения он легко проводит через свой «карманный» парламент. Это позволяет ему возлагать всю полноту ответственности на законодателей, если принятое решение не популярно. Вместе с тем, продолжают действовать указы Президента РФ, которые дали жизнь таким не конституционным институтам, как федеральные округа, система органов государственной власти в федеральных округах, Государственный Совет. С помощью своих указов он сам регулирует свою деятельность (выступает судьей в собственном деле). Примерами являются: Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», утвержденное Указом Президента РФ Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ от 14 ноября 2002 г., Положение о порядке предоставления политического убежища в РФ от 21 июля 1997 г.<sup>128</sup>. Своим Указом Президент РФ определяет порядок выдвижения кандидатов на должность глав регионов<sup>129</sup>. Эти отношения имеют для общества столь важное значение, что очевидно, должны регулироваться законами, а не указами главы государства.

В ходе расширения своих полномочий явочным путем Президент РФ в 1990-е гг. присвоил себе некоторые судебные функции. Он отказывался подписывать законы, которые его не устраивали, на том основании, что они были приняты Федеральным Собранием с нарушением процедур. Факты нарушения процедур собирали представители Президента РФ в палатах парламента. Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ на возвращение федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания «в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ей условий и процедур»<sup>130</sup>. Суд не смутило то, что Президент своими действиями нарушает принцип разделения властей, присваивая себе не предусмотренные Конституцией РФ и законами судебные функции.

<sup>120</sup> СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

<sup>121</sup> Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. // Вестник КС РФ, 1995. № 5.

<sup>122</sup> Колушин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 230.

<sup>123</sup> Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 31.

<sup>124</sup> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 466.

<sup>125</sup> Там же. С. 468.

<sup>126</sup> Постановление Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>127</sup> Вестник КС РФ. 1996. № 3.

<sup>128</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

<sup>129</sup> Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427.

<sup>130</sup> Постановление КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

В начале XX в. в России царь, пытаясь сохранить основы самодержавия, отказался пойти на формирование правительства, ответственного перед Государственной Думой. Это стало одной из причин его низложения в марте 1917 г. Сегодня в России, так же как до 1917 г. Ответственно перед главой государства. Оно может просто безнаказанно не исполнять законы, принятые парламентом. Это значительно ослабляет Федеральное Собрание, ставит под вопрос республиканский характер формы правления страны. Своими решениями Конституционный Суд России помог ослабить и без того не играющую большой роли в механизме государственной власти Государственную Думу. Ст. 111 Конституции РФ предполагает, что Правительство РФ должно формироваться в ходе компромисса между Государственной Думой и Президентом РФ. Однако Конституционный Суд РФ истолковал ее так, что она превратилась в способ выдвижения Президентом ультиматума Государственной Думе. Президент, по мнению судей Конституционного Суда, может предлагать Думе одного и того же кандидата на пост главы Правительства<sup>131</sup>. В случае отказа Думы утвердить выдвинутую кандидатуру, ей угрожает роспуск. Это дает дорогу не поиску компромиссов и договоренностей между политическими силами, а установлению диктата главы государства. Процедура назначения Председателя Правительства РФ превратилась в принятие депутатами Государственной Думы присяги на верность Президенту РФ в демонстрацию готовности подчиниться воле правителя.

Как отмечал бывший судья Конституционного Суда А. Гаджиев, при вынесении решений Суд постоянно должен балансировать между противоположными принципами, заложенными в Конституции РФ 1993 г.<sup>132</sup>. Решая конфликт между принципом республики и принципом единоличного правления, Конституционный Суд после 1993 г. неизменно поддерживал меры по усилению главы государства. Поэтому можно сказать, что он внес свой посильный вклад в восстановление в России традиционной для нее монархической формы правления, в устранение разделения властей и превращение парламента в законорегистрационный орган при главе государства<sup>133</sup>. Такое поведение Конституционного Суда можно оправдать тем, что в случае конфликта с главой государства, большинство решений Суда будут игнорироваться органами власти, и он полностью потеряет возможность влиять на ситуацию в стране. В случае достижения компромисса с Президентом Суд получает надежду, что его решения будут исполняться, опираясь на авторитет главы государства. Наверно какую-то роль играет и то, что Конституционный Суд и его судьи материально зависят от Администрации Президента РФ. В хозяйственном аспекте Конституционный Суд прикреплён к президентскому управлению делами, которое обеспечивает транспорт, питание, эксплуатацию помещений, где размещается Конституционный Суд РФ<sup>134</sup>.

Интересно то, что одни и те же решения Конституционного Суда приобретают совершенно различные значения для развития политической системы страны и для всего общества в связи с изменением обстановки, в которой они реализуются. В 1990-е гг. Президент РФ являлся главным реформатором страны. Парламент, наоборот, занимал консервативные позиции. Используя свои широкие полномочия, подчас нарушая Конституцию РФ, глава государства разрушал политические и экономические основы старого строя и вопреки мнению большинства вводил в стране новые отношения. Решения, направленные на расширение полномочий Президента РФ создавали условия для осуществления либеральных реформ. В начале XXI в. к власти пришел человек с консервативными убеждениями, и предоставленные ему широкие полномочия позволили легко осуществить контрреформы.

Сегодня всем понятно, что в России усиливается тенденция централизации управления страной. Это признают и судьи Конституционного Суда РФ<sup>135</sup>. Региональные элиты пытались сопротивляться этим тенденциям и часто обращались в Конституционный Суд за поддержкой сохранения своих полномочий. Однако чаще всего они ее не находили.

Важнейшим решением Президента РФ, которое фактически устраняет федеративный характер государства, конечно, является переход к назначению им глав регионов. Как известно, это назначение прикрыто актом утверждения назначаемого человека региональным парламентом под угрозой его роспуска<sup>136</sup>. «В России – пишет И.А. Стародубцева – сложилась невиданная для зарубежных федеративных государств практика, когда Федерация устанавливает не только порядок формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, но Президент РФ фактически «назначает» высшее должностное лицо субъекта РФ (под угрозой роспуска парламента субъекта Федерации)»<sup>137</sup>. «Порядок назначения глав регионов «трудно совместим с духом сотрудничества между разными уровнями власти, необходимым в федеративном государстве» – пишут конституционалисты<sup>138</sup>. Многие считали, что новый порядок назначения глав регионов будет признан Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ. Однако Суд и здесь встал на сторону главы государства, признав конституционным лишение населения региона конституционного права выбирать своего главу государства<sup>139</sup>. В нарушении ч. 2 ст. 55 Конституции РФ был принят закон ограничивающий права граждан на участие в управлении государственными делами (ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ). Суд откровенно проигнорировал ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, которая гласит, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно. С решением своих коллег не согласился судья Конституционного Суда РФ

<sup>131</sup> Постановление КС РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Вестник КС РФ. 1999. № 2.

<sup>132</sup> Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда РФ. Ч. 1 // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10 - 13.

<sup>133</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>134</sup> Баренбойм П.Д. Путешествие из Москвы в Петербург и судьба российского конституционализма. О переезде Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2006. С. 14.

<sup>135</sup> Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 12.

<sup>136</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>137</sup> Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 28.

<sup>138</sup> Станских С. Фогельклу А. Проблемы реформирования федеративных отношений в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 3 – 5.

<sup>139</sup> Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

А.Л. Кононов. Н.М. Добрынин отмечает, что названном решением Конституционный Суд РФ дальше всего отошел от идей конституционализма<sup>140</sup>. Переход к назначению глав регионов из центра имеет большое значение для изменения политической системы страны. Он направлен на консолидацию управленческих групп страны, выстраивания строгой иерархической системы. Региональные политики постепенно должны заменяться чиновниками, назначенными из центра. В случае удачи, это должно привести к уничтожению политической системы в стране. Ее место должна занять бюрократическая система, где все властные субъекты назначаются, а не выбираются населением. Сегодня, согласно установленным нормам, глава региона перестает быть публичным политиком. Подбор кандидата на эту должность становится предметом «внутридворцовых интриг». Согласно Указа Президента РФ кандидатов на должность главы региона подбирает полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, предлагает их главе Администрации Президента РФ, который рассматривает и представляет их главе государства<sup>141</sup>. Уже возникла практика отстранения главы региона от должности на основании потери им доверия Президента РФ<sup>142</sup>. Это показывает, что государство постепенно приватизируется его главой, переходит в его личное управление. Происходит феодализация государства.

Конституционный Суд РФ и в 1990-е гг. принимал решения, направленные на ограничение полномочий органов власти в регионах. В Постановлении от 18 января 1996 г.<sup>143</sup> Конституционный Суд РФ пресек всякие попытки региональных элит самостоятельно выбирать для своего региона тот или иной вид республики. Он потребовал, чтобы они исходили из федеральной схемы взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью. Более того, Суд сам стал указывать регионам, как они должны устраивать систему своих органов власти. В частности запретил представительным органам регионов участвовать в избрании (назначении) глав регионов, ссылаясь на принцип разделения властей и необходимость обеспечения самостоятельности исполнительной ветви власти. Правда, в Постановлении от 21 декабря 2005 г. Конституционный Суд РФ фактически отказался от своей позиции, высказанной в Постановлении от 18 января 1998 г., сославшись на изменение обстановки. Действительно, в 1998 г. представительные органы ряда регионов выступали в качестве открытой оппозиции Президенту РФ. Тогда в интересах главы государства было нейтрализовать эти органы. Сегодня представительные органы достаточно послушны и не опасны для центральной власти. К тому же, центру надо было как-то создать видимость участия региональных органов в назначении главы региона. Поэтому как первое, так и второе решение Конституционного Суда, противоречащие друг другу, являются пропрезидентскими. Другое дело, что это не поднимает авторитет самого Конституционного Суда, выставляет его в роли «девушки по вызову».

На подрыв автономии региональных элит направлены решения Конституционного Суда РФ, которые отказывают населению регионов в праве иметь какую-либо степень суверенитета<sup>144</sup>, не смотря на то, что Конституция РФ прямо называет республики государствами (ч. 2 ст. 5) и предоставляет органам власти регионов всю полноту государственной власти по предметам их исключительного ведения (ст. 73). Конституционный Суд постарался значительно ограничить законодательные права регионов, предусмотренные в ст. 73 Конституции РФ. Вопросы, явно относящиеся к исключительному ведению органов власти субъектов Федерации, он в своих решениях относил к предмету совместного ведения центра и регионов. Например, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>145</sup> под прикрытием выработки принципов, детально регулирует порядок формирования органов власти регионов, что является явным выходом за пределы п. «н» ст. 72 Конституции РФ и вторжением в предмет ведения субъекта Федерации. Но Конституционный Суд РФ проигнорировал нарушение Конституции РФ и признал данный закон конституционным<sup>146</sup>. Подобные вторжения в дела регионов имели место и ранее, например, в Указе Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и Положении о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом. Тогда Конституционный Суд РФ признал этот указ конституционным. Только судья Конституционного Суда В.О. Лучин в своем особом мнении признал, что вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций относятся к ведению субъекта РФ<sup>147</sup>.

Конституционный Суд РФ помог органам власти центра ограничить права регионов в решении вопросов, отнесенных Конституцией РФ к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72). Сейчас они сводятся к праву руководства регионов высказывать свое мнение по вопросам, которые должны решаться совместно, например, с помощью переговоров. При этом центр может не обращать внимание на мнение регионов. Например, п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит вопросы кадров судебных органов к вопросам совместного ведения регионов и центра. В своем Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О Конституционный Суд РФ указал, что несогласие законодательного (представительного) органа с назначением

<sup>140</sup> Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73 – 82.

<sup>141</sup> Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427.

<sup>142</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. «О Логинове В.А.» // СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 934.

<sup>143</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>144</sup> Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>145</sup> СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2003, № 27, ст. 2709; 2005, № 1, ст. 17, 25; 2006, № 1, ст. 10; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3287; № 31, ст. 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 207, № 1, ст. 21; № 13, ст. 1464; № 21, ст. 2425; 2007, № 30, ст. 3747.

<sup>146</sup> Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>147</sup> Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

конкретного лица на должность не исключает как возможность предоставления Председателем Верховного Суда РФ данной кандидатуры Президенту РФ, так и право Президента РФ назначить на должность то лицо, чья кандидатура не была согласована с законодательным (представительным) органом<sup>148</sup>.

В период, когда главы регионов выбирались населением, региональные элиты республик пытались поставить под свой контроль эти выборы, создать препятствия для участия в них «московских варягов». С этой целью они устанавливали цензы оседлости или языка для кандидатов на должность главы региона. Конституционный Суд РФ под предлогом обеспечения равных избирательных прав для всех граждан России признал эту практику не конституционной<sup>149</sup>. Своими решениями Суд так же запретил вводить не предусмотренные федеральным законодательством ограничения пассивного избирательного права на выборах в представительные органы власти регионов<sup>150</sup>.

Последствия деятельности Конституционного Суда, направленной на ограничение самостоятельности региональных элит нельзя считать однозначными. С одной стороны, они были направлены на обеспечения равенства прав граждан на всей территории страны, на поддержание единства экономического пространства страны. В 1990-е гг. они мешали развитию тенденции роста феодальной раздробленности страны, помогали подавить саботаж либеральных реформ левой оппозиции большинства региональных элит. Но вместе с этим, эти решения способствовали устранению политического многообразия в стране, конкуренции политических групп. Население было лишено права выбора той или иной политической элиты. Вместе с этим стала исчезать всякая публичная политика. Можно сказать, что суд внес свою лепту в восстановление традиционного имперского государственного устройства России.

Некоторые решения Суда являются чрезвычайно вредными для развития российской политической системы, т.к. ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» не позволяет их пересматривать. Нормы, которые принял Конституционный Суд чрезвычайно трудно исправить. Например, после решений Суда о запрете субъектам Федерации самостоятельно определять систему своих органов власти<sup>151</sup> России будет трудно вернуться к федеративной форме государственного устройства, даже тогда, когда для этого возникнут объективные обстоятельства. Придется изменять некоторые нормы Конституции РФ. Впрочем, Конституционный Суд РФ сам показывает примеры пренебрежения своими решениями. Так, в своем Постановлении от 9 июля 2002 г.<sup>152</sup> он не стал требовать от всех субъектов Федерации придерживаться нормы о запрете главам регионов занимать эту должность два срока подряд, как это закреплено в Конституции РФ в отношении Президента РФ (ч. 3 ст. 81). Видимо, между Президентом РФ и главами ряда регионов было заключено соглашение о том, что он не будет требовать смещения их с должности после того, как они занимают ее 10 лет подряд и более. Конституционный Суд РФ, видимо, придал этому соглашению законный вид.

Россия делает только первые шаги к становлению многопартийной системы. Группа, пришедшая к власти, решила остановить этот процесс, законсервировать выгодное ей существующее положение. В последние пять лет на политическом поле доминирует партеобразное объединение бюрократии. «Сверху» создано несколько партий подсадок, призванных обозначать оппозицию и многопартийность. Коммунистическая партия ослаблена, а демократическая оппозиция совсем устранена из политической жизни страны. Оживить эту систему может только появление новых партий с новыми молодыми лидерами. Чтобы не допустить этого Федеральное Собрание приняло ФЗ «О политических партиях»<sup>153</sup>. Он запрещает создавать кадровые партии, не имеющие формального членства, небольшие партии с числом членов менее 50 тысяч членов, региональные партии. Одновременно устанавливается, что ни какие иные политические объединения страны не могут участвовать в избирательном процессе. Как в период маккартизма в США, все члены партий должны быть зарегистрированы, и списки их передаваться в органы государственной власти. Сегодня это не безопасно для членов оппозиционных партий. Естественно этот закон грубо нарушает конституционные нормы демократической жизни (ст. 1), ограничивает многопартийность (ст. 13), право на объединение и на свободу деятельности объединений граждан (ст. 30), право на свободные выборы (ст. 3 и 32), на свободу выражения своих политических убеждений (ст. 29). Однако Конституционный Суд не нашел в данном законе этих нарушений и счел его конституционным<sup>154</sup>. В своем Постановлении он пришел к удивительному выводу, что ликвидация партии по формальным основаниям (отсутствие в ее списках 50000 членов) не является ее запретом и не нарушает ни ч. 3 ст. 13, ни ч. 1 ст. 30 Конституции РФ.

Для того чтобы закрыть дорогу в политику новым лидерам, не подконтрольным правящей группе в России была введена пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы и смешанная система выборов в представительные органы власти регионов. Списки кандидатов в органы власти централизованных партий и квазипартий легко проверять из центра. Созданная система обеспечивает

<sup>148</sup> Российская газета. 2003. 29 апреля.

<sup>149</sup> Постановление КС РФ от 10 декабря 1997 г. // Вестник КС РФ. 1997. № 1; Постановление КС РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Вестник КС РФ. 1998. № 3.

<sup>150</sup> Постановление КС РФ от 21 июня 1996 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 27. Ст. 334; Определение КС РФ от 22 октября 1999 г. // Вестник КС РФ. 2000. № 2.

<sup>151</sup> Постановление КС РФ от 18 января 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>152</sup> Российская газета. 2002. 16 июня.

<sup>153</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093. ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

<sup>154</sup> Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. С. 3989.

управляемость выборов органов власти Администрацией Президента и нарушает ст. 1, 3 и 32 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не нашел в данной системе выборов указанных нарушений<sup>155</sup>. Он отказался учесть специфику этапа развития России, сложившуюся в стране ситуацию и сослался на то, что пропорциональная система выборов имеет место во многих демократических странах мира. Введенная пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы уже позволила сформировать послушный правительству состав палаты Федерального Собрания, заблокировав действие ст. 10 Конституции РФ, которая говорит о самостоятельности ветвей власти.

Для борьбы с ослабленным демократическим движением, которое еще сохраняется только в нескольких больших городах страны законодатель ввел требование в соответствие с которым партия должна выдвинуть списки кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы в большом количестве регионов страны, а при выборах депутатов в представительный орган региона в нескольких административных районах региона. Используя административное давление, бюрократия в регионах (особенно отсталых, полностью зависимых от дотаций из центра) мешает оппозиционным партиям выдвигать указанные списки и партии снимаются с выборов. Естественно, эти меры являются прямым нарушением свободы выборов, декларируемой в ст. 3 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ пришел к обратному заключению, что положения закона, закрепляющие указанные ограничения направлены на упрочение гарантий свободных выборов и участия в них политических партий и их кандидатов<sup>156</sup>. Суд не поддержал лишь самые откровенные способы борьбы с оппозицией. Он признал не конституционным положения закона, которые позволяли исключить список партии с выборов, если бюрократии удавалось снять с выборов кандидата входящего в первую тройку списка<sup>157</sup>.

Двойственное политическое значение имеют решения Конституционного Суда России<sup>158</sup> о признании конституционными положений ФКЗ «О референдуме в РФ» в его редакции от 1995 г.<sup>159</sup> и 2004 г.<sup>160</sup>, которые фактически создают условия невозможности проведения референдума в стране, если это не выгодно правящей группе. В условиях, когда единственной оппозиционной силой в стране, способной организовать общероссийский референдум, являются коммунисты, запрет проведения референдумов является гарантией от возврата к советскому прошлому, гарантией от проведения в жизнь популистских решений. С другой стороны, очевидно, что закон откровенно ограничивает право граждан на проведение референдума (ст. 3 Конституции РФ), который справедливо определяется в Конституции РФ как форма выражения суверенитета народа. Суд не только не признал указанные положения закона не конституционными, но в одном из своих решении заявил, что они защищают права граждан на участие в референдуме<sup>161</sup>. В своем Постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П<sup>162</sup> Суд наглядно показал, что суверенитет в России принадлежит не народу, а правящей группе, которая намерена пожизненно удерживать власть в стране. В нем записано, что референдум «не может подменять органы народного представительства» и другие органы власти, которые имеют свои исключительные prerogatives, т.е. народ не может посягать на суверенные права правителя и других органов государственной власти. Это положение вполне согласуется с формами правления, принятыми в Средневековье.

В 1990-е гг. в России произошло значительное укрепление власти региональных элит. Президент РФ пытался ограничить их всевластие в регионах, поддерживая сильных лидеров, занимающих должности в органах местного самоуправления. Во многих регионах главе региона центр противопоставлял главу столичного города. Поддерживая политику Президента РФ, Конституционный Суд часто защищал органы местного самоуправления, не позволял главам регионов превратить их в свои подчиненные структуры. Чтобы не допустить возникновения сильных муниципальных образований главы регионов запрещали создавать муниципальные органы в больших городах. Город разбивался на не самостоятельные районы, в которых и вводилось местное самоуправление. Конституционный Суд признал не конституционной такую практику<sup>163</sup>. В некоторых регионах прямо вводилось назначение глав муниципальных образований главой региона. Конституционный Суд РФ справедливо нашел в этом нарушение ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Однако, это решение легко обходится во многих регионах, где муниципальные образования финансово зависят от региональных властей. Конституционный Суд наложил запрет на издание законов субъектов Федерации, в которых региональные власти определяли удобную для них структуру органов власти муниципальных

<sup>155</sup> Определение КС РФ от 20 ноября 1995 г.; от 15 ноября 2007 г.; от 18 декабря 2007 г.; от 19 апреля 2007 г. Тексты определений не опубликованы. Ссылка на них см. Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 2 (63) С. 142 – 143.

<sup>156</sup> Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 2. Ст. 1073; Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // Вестник КС РФ. 2005. № 1. Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник КС РФ. 2007. № 5.

<sup>157</sup> Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 2. Ст. 1073.

<sup>158</sup> Постановление КС РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П; 6 апреля 2006 г. № 3-П; 21 марта 2007 г. № 3-П // СЗ РФ, 2007. № 14. Ст. 1741. Определение КС РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О // ?

<sup>159</sup> СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

<sup>160</sup> Российская газета. 2004. 30 апреля.

<sup>161</sup> Ч. 2 п. 5 Постановления КС РФ № 3-П от 21 марта 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

<sup>162</sup> СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

<sup>163</sup> Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 54. Ст. 708.

образований<sup>164</sup>. Конституционный Суд пытался защищать органы местного самоуправления от постановки их в финансовую зависимость от региональных властей<sup>165</sup>. На деле это почти не имело успеха.

Конечно, муниципальные органы занимаются в основном хозяйственными, а не политическими делами. Но они служат начальной школой подготовки новых политиков. Само местное самоуправление приучает население самостоятельно решать вопросы общественной жизни, в том числе вопросы выборов своих представителей в органы власти на местном уровне. Очевидно, что демократия в России начнет от декларации переходить в реальную жизнь только через развитие местного самоуправления.

Подводя итог деятельности Конституционного Суда РФ в формировании государственного политического режима в России, можно сказать, что большинство его решений не мешали или даже помогали укреплению в стране авторитарного режима.

Защитить политические права граждан мог бы независимый от иных ветвей власти суд. Однако, в последние годы руководство страны успешно выстроило вертикаль власти и в судебной сфере. Судьи оказались подчиненными не Конституции и закону, как декларируется в ст. 120 Конституции РФ, а председателям судов. Те, в свою очередь, подбираются Администрацией Президента РФ. При участии председателей судов формируются квалификационные коллегии судей, которые применяют к судьям дисциплинарные взыскания, вплоть до прекращения их полномочий. Конституционный Суд РФ не стал защищать независимость судей. Он признал существующую систему управления судьями конституционной, лишь предложив законодателю ввести тайное голосование в квалификационной коллегии при принятии решения о применении к судье дисциплинарного взыскания, а так же специальные дисциплинарные суды или институт импичмента<sup>166</sup>. Результатом зависимого положения судей от иных ветвей власти является то, что суд превращается из органа правосудия в орган репрессий. Такое положение неизбежно приведет к тому, что общество будет вынуждено реализовать свои интересы не с помощью закона и суда, а с помощью не законных и насильственных форм политической борьбы.

Очевидным вкладом Конституционного Суда РФ в либеральные реформы является защита личных прав человека и гражданина от произвола государства и его должностных лиц. Эти права стоят вне политических отношений, но они помогают формированию личности, независимой от государства. Гражданское общество, без которого не могут возникнуть демократические отношения в стране, формируется из самостоятельных индивидов, а не подданных, зависящих от доброй воли государства и его бюрократии.

Политическая система в России станет демократической только с появлением сильного класса предпринимателей. В этом деле заслуги Конституционного Суда РФ так же очевидны. Несколько его решений имели важное значение для ограждения предпринимателей от стремления бюрократии посредством налогов, сборов, иных форм вмешательства государства в экономическую сферу восстановить редиистрибутивную экономику в стране<sup>167</sup>. Конечно, они не могли обеспечить торжество принципа либерального государства, в котором налоги не могут быть без представительства. Но этот вопрос решится вместе с усилением класса предпринимателей.

Из сказанного можно сделать следующий вывод: не смотря на то, что ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (ч. 3 ст. 29) запрещает ему выносить решения на основе политических пристрастий<sup>168</sup>, его решения не могут не играть ту или иную роль в развитии политической системы страны. Часто, не важно, что хотели сказать судьи в своем решении, а важно то, чьи интересы оно фактически выразило.

---

<sup>164</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1994 г. // ?; Постановление от 1 февраля 1996 г. // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 34 – 47; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; Определение КС РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13 – 18; Определение КС РФ от 24 мая 2005 г. // Вестник КС РФ. 2005. № 6.

<sup>165</sup> Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. № 3 // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

<sup>166</sup> Постановление КС РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П // СЗ РФ. 2008. № 10 Ч. 2. Ст. 976.

<sup>167</sup> Гаджиев Г. Принцип права и право из принципа // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2(63). С. 28.

<sup>168</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 1334; 2005. № 12. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829.

## 11. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур

***// Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир: Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) Гуманитарного университета, 2-3 апреля 2009 года: Доклады. В 2 т. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2009. С. 73 – 77.***

С. 73

Автор выделяет две основные правовые культуры, борющиеся в современном мире за свое выживание. Первая, самая древняя – административная правовая культура. Ее суть в том, что члены общества рассматривают государство (его бюрократию), как основной регулятор общественных отношений. Правотворческая функция передается не демократическому государству. Эту правовую культуру можно назвать суперэтангистской. Другая правовая культура, гражданская, родилась в странах Запада (поэтому часто ее называют западной). Она возникла в следствие того, что класс частных собственников сумел встать над государством, подчинить бюрократию своей воле. Возникшее гражданское общество само творит право и закрепляет его в различных источниках посредством своих представителей в государственном аппарате (парламенте, суде). Естественно, право здесь выражает интересы общества, его членов и ограничивает полномочия должностных лиц, государства.

Россия традиционно имела административную правовую культуру. Гражданское общество было слабым и пассивным. Вся правовая жизнь страны направлялась классом управленцев, составляющим государственный аппарат. Сегодня в Россию «вброшены семена» гражданской правовой культуры. В 1993 г. Б.Н. Ельцин октроировал Конституцию, отражающую западные ценности. Класс управленцев, для сохранения своей власти, вынужден признать права частных собственников и допустить закрепление в праве элементов рыночных отношений.

Конституционный Суд РФ является типичным продуктом соединения двух правовых культур. С одной стороны он вынужден придавать конституционный вид политической власти класса управленцев, поддерживать отношения патернализма между государством и обществом. С другой стороны, своими решениями он защищает предпринимателей от чрезмерного давления бюрократии, встает на защиту личных прав человека.

С. 74

### 1. Обеспечение политического господства класса управленцев

Сохранение административного характера государства обычно связано с обеспечением единоличной власти правителя. В сентябре 1993 г. Конституционный Суд РФ принял решение направленное против государственного переворота, совершенного Президентом РФ. Он нашел основания для отрешения Б.Н. Ельцина от должности Президента РФ. Вследствие этого работа Суда была приостановлена главой государства. Возникла угроза его роспуска. Это стало хорошим уроком для судей. В последующих своих решениях по конфликтным ситуациям они, как правило, принимали сторону главы государства. Отвергая принцип правового государства, Суд в своем Постановлении от 31 июля 1995 г. признал, что Президент РФ не связан нормами Конституции РФ и законами. Он может присваивать себе новые полномочия, которые не перечислены в тексте Конституции, но их можно вывести из нее, ссылаясь на цели, которые должен реализовать глава государства. Принцип целесообразности поставлен выше принципа законности. Это решение открыло дорогу безмерному расширению полномочий Администрации Президента, действующей от имени главы государства. Поэтому иногда ее называют новым ЦК КПСС или канцелярией его императорского величества.

В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П Конституционный Суд признал право Президента РФ осуществлять законотворческие функции, грубо нарушая принцип разделения властей. Это до сих пор позволяет главе государства посредством своих указов разделять страну на федеральные округа и формировать в них не конституционные органы власти, которые подменяют собой органы власти в субъектах Федерации. Указное право определяет порядок осуществления кадровой политики Президента РФ, в частности порядок назначения глав регионов. В Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П Суд признал судебные полномочия главы государства. Он посчитал, что Президент РФ имеет право осуществлять надзор за соблюдением процедуры принятия законов в палатах Федерального Собрания и если она нарушается отказывать в подписи принятому закону, направляя его в Федеральное Собрание на новое рассмотрение.

Движение к республиканской форме правления в России уже второй раз сталкивается с проблемой формирования ответственного перед парламентом правительства. В Конституции РФ закреплены некоторые предпосылки участия Государственной Думы в формировании Правительства РФ (ст. 111). Конституционный Суд помог свести их на нет. В своем Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П он истолковал статью так, что вместо поиска компромисса между Президентом РФ и Государственной Думой при назначении Председателя Правительства РФ, она стала закреплять право Президента РФ выдвигать ультиматум Государственной Думе. Суд признал, что Президент РФ может три раза выдвигать на пост Председателя



Правительства одного и того же человека. Если Государственная Дума проявляет упрямство и отказывается его утвердить, то она распускается.

Конституционный Суд, как мог, оказывал помощь Президенту РФ в восстановлении традиционного для России имперского государственного устройства с централизованным управлением страной. В Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П он признал вполне конституционным лишение населения регионов права избирать главу региона и передачу права назначения его Президенту РФ при формальном участии представительных органов региона. В этом же постановлении Суд признал конституционным

#### С. 75

регулирование в федеральном законе правил формирования органов власти регионов, и установление системы этих органов. Он полностью проигнорировал положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, где сказано, что эти вопросы относятся к предмету ведения субъекта Федерации. Суд отказался признать даже ограниченный суверенитет субъектов Федерации (Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П), не смотря на то, что Конституция РФ говорит о них, как о государствах (ч. 2 ст. 5 и ст. 73). Постановление от 21 декабря 2005 г. значительно подорвало авторитет самого Конституционного Суда в глазах демократической общественности, так как Суду, для того чтобы не вступить в конфликт с Президентом, пришлось отказаться от своего собственного решения, зафиксированного в Постановлении от 18 января 1998 г. В последнем он ясно выразил мысль, что участие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации в назначении (выборах) на должность главы региона не конституционно.

#### 2. Поддержание патерналистских отношений между обществом и государством.

До трети решений Конституционного Суда касается разрешения жалоб граждан, касающихся их социальных прав. Ссылаясь на конституционную декларацию о том, что Россия является социальным государством, Суд требует от органов власти страны исполнять свои патерналистские функции с целью поддержания доверия населения к государству. Не демократическое государство не может стать социальным. Оно может стать только патерналистским. Так, Конституционный Суд пытался заставить государство исполнять принятые им на себя обязанности, закрепленные в законах. Он признал, что закон о бюджете не может отменять действие других законов, путем отказа выделения средств на их реализацию (Постановление КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П).

#### 3. Защита личных прав человека.

Как известно, человек часто оказывается беззащитным перед произволом государственных чиновников, попадая в сферу уголовного преследования. Федеральное Собрание долгое время отказывалось вводить в уголовный процесс нормы, закрепленные в Конституции РФ. Конституционный Суд в Постановлении от 14 марта 2002 года № 6-П принудил законодателя ввести в Уголовно-процессуальный кодекс нормы, обеспечивающие задержание и арест граждан только по решению суда. Для российского законодателя, представляющего в первую очередь класс управленцев, характерно стремление облегчить работу дознавателя, следователя, суда. Это может делаться в ущерб интересам сторон уголовного процесса. Конституционный Суд своими решениями восстанавливает права граждан. Например, в своем Определении от 6 июля 2000 г.

#### С. 76

Суд признал право лиц, чьи права и свободы затрагиваются решением об отказе в возбуждении уголовного дела на доступ к материалам, на основании которых было вынесено это решение. Конституционный Суд признал не конституционной норму УПК РФ, позволяющую суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления потерпевшего с протестом, без извещения потерпевшего о времени и месте судебного заседания и без обеспечения потерпевшему права довести до суда свою позицию по имеющим к нему отношения доводам протеста (Постановление КС РФ от 14 февраля 2000 г.).

Административное государство стремится разрешать споры о праве в административном порядке, минуя судебную инстанцию. В Постановлении от 24 мая 2007 г. № 7-П Конституционный Суд РФ выразил правовую позицию, которая заключается в том, что гражданам не может быть отказано в выплате социального пособия при утрате кормильца, если не доказано в суде, что гражданин умышленно совершил правонарушение, которое привело к его смерти. Решения правоохранительных органов о том, что гражданин погиб по причине совершения им преступления недостаточно.

#### 4. Защита экономических прав предпринимателей

Административное государство пытается ограничить права предпринимателей, поставить их под свой жесткий контроль, отнять у них произведенные ими блага. Услужливая интеллигенция выдвинула теорию, согласно которой на объединения граждан не распространяются права человека, закрепленные в Конституции РФ. Конституционному Суду РФ пришлось разъяснять, что нормы Конституции РФ обращенные к гражданам в такой же степени обращены и к объединениям граждан. Объединения граждан, в том числе юридические лица, являются субъектами конституционных прав и свобод (Постановление КС РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П).

Любимой у российской бюрократии является ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, позволяющая классу управленцев ограничивать права человека и гражданина, ссылаясь на общественные потребности. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, гласящую, что указанное ограничение прав и свобод должны быть соразмерны значимости достигаемых общественных целей (Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П).

Конституционный Суд вынужден был напоминать российской бюрократии, что новые налоги могут быть введены только федеральными законами. Он пытался пресечь введение дополнительных налогов на предпринимателей косвенным путем, через введения различных марок учетной информации, сертификации продукции и т.д. В Постановлении от 23 декабря 1999 г. Конституционный

#### С. 77

Суд РФ сформулировал требование к государству не провоцировать частных лиц на нарушение закона путем установления чрезмерно высоких налогов и сборов.

Конституционный Суд РФ является типичным органом переходного периода от одной правовой культуры к другой. Его политика отчасти направлена на консервацию и даже на восстановление административной правовой системы, а отчасти содержит в себе черты либерализма.

## 12. Денисов С.А. Введение централизованного управления Советом Федерации

**// Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. Материалы межвузовской научно-практической конференции 11 декабря 2008 года. М.: ГУУЮ 2009. С. 69 – 73.**

С. 69

В последние восемь лет Россия уверенно шла к восстановлению традиционной для нее монархической формы правления. Парламент постепенно превращался из законодательного в законорегистрационный орган при правителе<sup>169</sup>. Прошло то время, когда члены Совета Федерации могли требовать отставки Президента РФ, отказывались поддерживать законы, продвигаемые главой государства<sup>170</sup>. Для того, чтобы превратить Совет Федерации в послушный инструмент власти правителя была проведена большая работа, в том числе по изменению законодательства.

1. Первый удар по мощи Совета Федерации был нанесен реформой 2000 г.<sup>171</sup>, когда прямое представительство в нем региональных элит (главы региона и главы представительного органа региона) было отменено. Совет Федерации, который тогда возглавлялся Е. Строевым, пытался сопротивляться принятию нового закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». В обращении к Президенту РФ члены Совета Федерации прямо писали, что закон направлен на ослабление роли палаты<sup>172</sup>. Но протест был сломлен. Совет Федерации стал формироваться из представителей глав регионов и региональных парламентов. Член Совета Федерации стал восприниматься в регионе, как региональный лоббист (проситель). Он выбирался из людей, постоянно живущих в Москве и имеющих обширные связи в центральных органах власти, в первую очередь в Администрации Президента, Правительстве и других исполнительных органах. Например, именно этим оправдывалось назначение членом Совета Федерации от Свердловской области А. Школьника. Руководитель исполкома свердловского отделения «Единой России» отмечал, что А. Школьник способен лоббировать интересы региона на федеральном уровне. «Александр Школьник имеет широкий круг связей в Москве» – добавлял руководитель департамента информационной политики свердловского губернатора<sup>173</sup>.

Постепенно сложилась практика (правовой обычай), в соответствии с которой выбор кандидата в члены Совета Федерации стал согласовываться с Администрацией Президента РФ и Председателем Совета Федерации<sup>174</sup>. В последнее время этого ни кто не скрывает. Наоборот, при утверждении кандидатуры члена Совета

С. 70

Федерации в представительном органе субъекта Федерации глава региона указывает депутатам, что предлагаемая кандидатура согласована с Администрацией Президента и Председателем Совета Федерации<sup>175</sup>. Естественно, человек, которого отвергают в Администрации Президента, не может эффективно исполнять свои лоббистские функции. Чем дальше, тем в меньшей степени региональные элиты определяли, кто будет представлять их в Совете Федерации. В конце концов, от них просто стали требовать утверждения в качестве членом Совета Федерации кандидатур назначенных из центра. Например, назначенный членом Совета Федерации от Ленинградской области А. Молчанов известен своей близостью к Председателю Совета Федерации С. Миронову<sup>176</sup>. Спикер Рязанской областной думы вынужден был признать, что сегодня, представители регионов в Совете Федерации «не очень то советуются с субъектами»<sup>177</sup>. С переходом в 2004 г. к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ централизация формирования состава Совета Федерации еще больше укрепилась. Президент назначает в регион своего заместителя. Последний, по мере возможностей, подбирает послушный состав регионального представительного органа и вместе они

<sup>169</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>170</sup> Раскачивало сильно, с курса не сбились // Парламентская газета. 1999. 18 сентября. С. 1, 2.

<sup>171</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>172</sup> Обращение Совета Федерации к Президенту РФ В.В. Путину в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении проекта Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // Парламентская газета. 2000. 9 июня. С. 4.

<sup>173</sup> Моторина А. Александр Школьник подался в сенаторы // Коммерсант-Урал. 2008. 9 сентября. С. 12.

<sup>174</sup> Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политику на бизнесмена // Коммерсантъ. 2008 10 сентября. С. 2; Как управлять неснимаемыми? // Коммерсантъ. 2004. 12 ноября. С. 2; Конфисахор А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>175</sup> Конфисахор А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>176</sup> С. Миронов когда-то работал в фирме А. Молчанова. – Конфисахор А., Шевчук М., Пушкарская А. Человек из списка Forbes станет сенатором // Коммерсантъ. 2008. 22 января. С. 3.

<sup>177</sup> Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

определяют, кто будет лоббировать их интересы и интересы региона в Москве, занимая должность члена Совета Федерации.

2. Усиление власти Президента РФ позволило ему в 2001 г. сместить с должности Председателя Совета Федерации представителя коммунистов, и продвинуть на эту должность лично преданного ему С. Миронова, который с тех пор бессменно занимает эту должность. Через него В. Путин осуществлял и осуществляет управление палатой.

Для усиления власти Председателя палаты были приняты законодательные и кадровые меры. Он начинает участвовать в формировании состава членов Совета Федерации. Региональные элиты вынуждены согласовывать с ним кандидатуру на должность члена Совета Федерации. Были случаи, когда С. Миронов прямо заявлял, что он не допустит утверждения в качестве члена Совета Федерации не угодного ему человека<sup>178</sup>. Выбранные в регионах члены Совета Федерации, которые не устраивали Председателя палаты, месяцами не могли вступить в должность, так как закон устанавливает, что выдвинутый в регионе кандидат в члены Совета Федерации получает полномочия члена Совета Федерации только со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий данного члена Совета Федерации. Председатель палаты затягивал принятие этого решения, просто не ставя вопроса о нем в повестку дня палаты. Таким путем он добился пересмотра решения о выдвижении членом Совета Федерации Н. Киселева от Архангельской области в 2008 г., С. Кислова, выдвинутого в марте 2006 г. от Ростовской области<sup>179</sup>, Г. Томчинова от Читинской области в 2005 г.<sup>180</sup> С. Миронов неоднократно включался в процесс выдвижения кандидатов в члены Совета Федерации или отзыва членов палаты региональными органами власти (отзыв Р. Алтынбаева в 2003 г.; отзыв Е. Бушманова в 2004 г.). К решению этих вопросов подключали федеральные органы власти: прокуратуру, суды (избрание в 2002 г. А. Коха представителем от законодательного

С. 71

Собрания Ленинградской области; избрание В. Шахновского от Эвенкийского автономного округа в 2003 г.)<sup>181</sup>.

В 2004 г. региональные элиты были лишены права досрочно отзываться своих представителей из Совета Федерации. Одновременно, Председатель Совета Федерации получил возможность производить чистки в составе палаты. Согласно принятым в 2004 г. закону<sup>182</sup>, Председатель Совета Федерации получил право инициировать отзыв члена палаты. В результате складываются курьезные ситуации. Депутаты региональных представительных органов обращаются к Председателю Совета Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о досрочном прекращении члена Совета Федерации, которого они сами когда-то выдвинули (пример обращения депутатов парламента Кабардино-Балкарии об отзыве своего представителя в Совете Федерации Х. Кармокова)<sup>183</sup>. Депутаты Амурской области потратили два года на то, чтобы добиться лишения полномочий члена Совета Федерации Г. Бусловой, которую они когда-то выдвинули в верхнюю палату Федерального Собрания. Все это время С. Миронов стойко защищал своего товарища по партии<sup>184</sup>.

В организации системы управления Советом Федерации явно присутствует личный интерес Председателя палаты. В июне 2008 г. Совет Федерации по инициативе С. Миронова принял изменения в Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания РФ, запрещающие членам палаты организацию и ведение любой деятельности в интересах политической партии<sup>185</sup>. Это связано с тем, что большинство членов Совета Федерации являются членами «Единой России», а С. Миронов является руководителем конкурирующей политической организации под названием «Справедливая Россия». Мерой по усилению единоначалия в управлении Советом Федерации можно считать ликвидацию по инициативе Председателя Совета Федерации должности первого заместителя Председателя палаты<sup>186</sup>. В июне 2008 г. С. Миронов провел через Совет Федерации поправку в Регламент палаты, в соответствии с которой он поставил под свой контроль распоряжение финансовыми средствами палаты. В соответствии с поправкой, смета расходов на обеспечение

<sup>178</sup> Абдуллина Л., Нагорных И. «Роднику» не пробиться в Совет Федерации // Коммерсантъ. 2007. 2 июня. С. 2.

<sup>179</sup> Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политика на бизнесмена // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 2.

<sup>180</sup> Барахова А. Верховный главнокомандующий верхней палатой // Коммерсантъ-Власть. 2005. № 15. С. 24.

<sup>181</sup> Как отзывали из Совета Федерации // Коммерсантъ. 2004. 12 ноября. С. 2.

<sup>182</sup> Ч. 2 ст. 4 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Совета Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Совета Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5128.

<sup>183</sup> Самедов Т., Барахова А. Сенатора отзывают по партийной линии // Коммерсантъ. 2007. 21 декабря. С. 2.

<sup>184</sup> Барахова А. и др. Совет Федерации начал работу с кадрового вопроса // Коммерсантъ. 2007. 20 сентября. С. 3.

<sup>185</sup> Городецкая Н. Совет Федерации проводит беспартийную линию // Коммерсантъ. 2008. 19 марта. С. 3.

<sup>186</sup> Барахова А. Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. 2004. 16 апреля. С. 2.

деятельности Совета Федерации и его региональных представительств утверждается не постановлением палаты, а единолично Председателем палаты<sup>187</sup>.

За последние годы С. Миронов превратился из председателя представительного органа власти в строгого начальника (хозяина), командующего подчиненными ему членами Совета Федерации. Подчас, он относится к членам Совета Федерации, как к школьникам, которых он берет за уши. На одном из заседаний он выразил свое недовольство тем, что члены палаты не поют гимн, и обещал заставить их выучить его слова. Ежегодно он делает свои оценки работы членов Совета Федерации

С. 72

и в письменном виде отправляет их в регионы. В очередной справке он обещал отразить знание членами Совета Федерации гимна России<sup>188</sup>.

3. Повышение управляемости региональных элит из центра позволило перейти к формированию Совета Федерации из людей, проживающих в регионах. Согласно ФЗ № 189-ФЗ от 21 июля 2007 г. «О внесении изменений в ст. 1 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»<sup>189</sup> членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин, проживающий не менее 10 лет в совокупности на территории субъекта Федерации, который он представляет. Лоббистский потенциал этих провинциалов конечно снизился. Кроме того, они не имеют политического веса и более послушны воле Председателя палаты. Конечно, названные поправки в закон не затронули главного принципа подбора кадров в современной России из представителей силовых органов государства. Ценз оседлости не коснулся военных, прокуроров, служащих органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотиков и учреждений уголовно-исполнительной системы.

4. Общемировой опыт показывает, что правитель пытается сохранить контроль над парламентом через верхнюю палату, формируемую при его активном участии. Так было во Франции, в царской России. Современная Россия идет таким же путем. С 2004 г. половина членов Совета Федерации назначаются представителями Президента РФ в регионах. Если учесть, что главы большинства регионов успешно контролируют представительные органы регионов, то оказывается, что большинство членов Совета Федерации получают свои должности по согласованию с Администрацией главы государства. Прохождению в Совет Федерации «нужных» людей способствуют установленные в законах процедуры. Ч. 1 и 2 ст. 3 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Совета Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Совета Федерального Собрания РФ» устанавливает, что кандидатуру для избрания представителя в Совет Федерации от представительного органа региона вносит председатель этого органа. Вариант внесения этой кандидатуры депутатами численностью не менее одной трети от общего числа депутатов представительного органа видится как исключение из общего правила<sup>190</sup>.

Принятые меры к усилению управляемости Советом Федерации уже имеют свои результаты. В отличие от Государственной Думы, где еще нет единогласия, Совет Федерации, подчас, принимает решения единогласно. Он все больше становится похожим на Верховный Совет СССР, в котором нет не согласных с мнением начальства. Даже закон, направленный на устранение федерации и введение прямого управления страной из Москвы через заместителей Президента РФ в регионах не вызвал протеста членов Совета Федерации. Он был принят при одном воздержавшемся<sup>191</sup>. Без обсуждения члены Совета Федерации приняли поправки в ФЗ «О политических партиях», которые запретили создавать в России небольшие партии (меньше 50000 человек)<sup>192</sup>.

С. 73

5. До начала экономического кризиса, Россия шла по пути усиления способности правящей элиты манипулировать общественным сознанием. Выборы в органы власти разного уровня становились все более управляемыми и результат их определялся бюрократическими элитами. Видимо это породило мнение, что надо переходить к прямой выборности членов Совета Федерации населением регионов<sup>193</sup>. Сегодня, конечно, эта идея не будет воплощаться в жизнь.

6. Переход правителя с должности Президента РФ на должность Председателя Правительства РФ не устранил подчинения ему Совета Федерации. Решающее значение в России (так же как в любом феодальном обществе) имеют не писанные законы и Конституция, а личные связи и обязательства. Председатель Совета Федерации остался, человеком лично преданным правителю, на какой бы должности он не находился.

Из сказанного можно сделать вывод, что в России завершено восстановление традиционной для нее монархической формы правления. Совет Федерации превращен в послушное звено законорегистрационного органа при правителе.

<sup>187</sup> Городецкая Н. Совет Федерации проводит беспартийную линию // Коммерсантъ. 2008. 19 марта. С. 3.

<sup>188</sup> Владимиров Д. На бэк-вокале у спикера // Российская газета. 2007. 20 сентября. С. 3.

<sup>189</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 30, ст. 3803.

<sup>190</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5128.

<sup>191</sup> Владимиров Д. Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. 2004. 9 декабря. С. 9.

<sup>192</sup> Там же.

<sup>193</sup> Рагозина Е. Реформа на пять лет // Ведомости. 2008. 28 ноября. С. 2.

### **13. Денисов С.А. Правовой обычай в жизни современного российского общества // Онтология и аксиология права: тезисы докладов и сообщений Четвертой международной научной конференции. Омск: Омская академи МВД России, 2009. С. 82 – 85.**

С. 82

Писанный акт в России не обладает значительным авторитетом. Он читается и выполняется в основном тогда, когда есть угроза санкции за нарушение его требований. Это связано с не демократическим порядком принятия

С. 83

законов. Они исходят не от общества, а от оторванной от него группы управленцев. Депутаты представительных органов власти не считают необходимым обсуждать с населением те нормы, которые они вводят в законы. Во-вторых, законы в России играют в значительной степени имиджевую роль. Они копируют законодательство развитых стран для того, чтобы показать всему миру, что Россия является цивилизованной европейской страной. Часто нормы законов вступают в конфликт с интересами класса управленцев и ими игнорируются. При этом нельзя сказать, что Россия – это страна хаоса. В обществе, внутри государственного аппарата действуют нормы обычаев, которые часто даже не осознаются, поскольку передаются от поколения к поколению путем показа образца привычного и принятого большинством поведения. Обычай – это часть духовной культуры людей, не критично воспринимаемой большинством. А.И. Герцен писал: «Народы вживаются до того в вековые формы и обряды, что не понимают жизни в других формах, хотя бы были лучше» [Герцен А.И. Сочинения. В 9 т. Т. 7. М., 1958. С. 105]. Часть обычаев становится правовыми с точки зрения позитивистской концепции, т.к. поддерживаются силой государства (его чиновниками).

Обычай может вступать в конфликт с писаной нормой права, нейтрализовать ее полностью или частично.

К сожалению, в России доминирует формально-позитивистский подход к праву. Норма считается правовой, только если она записана в каком-то нормативном акте. В силу этого правоведы не изучают действующие в стране правовые обычаи. Это подрывает авторитет всей правовой науки, которая отказывается видеть очевидное мощное регулирующее влияние обычая на важнейшие сферы общественной жизни.

Политологи и социологи обращают внимание на то, что в России действует свой неписанный конституционный договор между населением и аппаратом государственного управления (управленческой элитой). Государство берет на себя обязанность поддерживать определенный уровень жизни людей, а в ответ, население не вмешивается в управление страной, отказывается использовать закрепленные в писаной Конституции РФ права на формирование государственного аппарата (ст. 3 и 32), на осуществление контроля за его деятельностью (ч. 4 и 5 ст. 29), на такие формы выражения своего мнения как митинги и демонстрации (ст. 31). Это помогает понять сложившуюся сегодня ситуацию в России, при которой демократические права есть, их еще пока не отнимают, а демократии (демократических отношений) нет. Люди добровольно голосуют за кандидатов на различные должности в государственном аппарате, на которых указывает правящая группа. Они отказываются участвовать в формировании оппозиционных партий и не поддерживают те, что уже созданы.

С. 84

В России действует тысячелетний обычай единоправия. Население передает свои суверенные права (ст. 3 Конституции РФ) правителю в обмен на то, что он берется заботиться о своих подданных или хотя бы делает вид, что заботится. Конституция РФ создает препятствия для пожизненного занятия должности Президента РФ одним человеком

(ч. 3 ст. 81), а большинство не возражают против этого. Республику невозможно ввести декретом. Она должна опираться на общественную потребность хотя бы элит страны.

Люди в странах Запада боролись за право быть гражданами страны и самостоятельно решать свою судьбу. Большинство населения России не стремится к тому, чтобы приобрести свободу. Их вполне устраивает положение подданного, зависимого от начальства человека, которое дает возможность не думать о завтрашнем дне, не принимать решений о своей судьбе и судьбе своей страны и не отвечать за них. Закон может отменить крепостное право, но люди, не ценящие свободу, будут продолжать искать себе «хозяина».

Интересно трансформировалась в России норма о социальном государстве (ст. 7 Конституции РФ). Большинство, в том числе и видные правоведы толкуют ее в привычном для административных обществ смысле. Под социальным государством понимают патерналистское государство, традиционное для стран Азии с Древних времен. От этого государства требуют заботиться о всех членах общества: обеспечивать их заработок, предоставлять жилье, медицинское обслуживание, давать образование.

Ч. 1 ст. 35 Конституции РФ очень точно указывает, что частная собственность в России охраняется законом. Как отмечалось выше, закон у нас не является надежным защитником. Поэтому в стране действуют сохранившиеся с феодальных времен обычаи предоставления бенефиций людям лично преданным правителю и другим высшим начальникам. Люди, близкие к тем, кто распределял материальные блага в ходе приватизации, получили «поместья» на условиях выполнения определенных повинностей (поддержание сюзерена в политической борьбе за власть). Им так же гарантируется покровительство (защита от налоговых органов, государственная помощь в условиях экономического кризиса). Смена правителя приводит к отнятию бенефиций у одних и передаче их другим. Большинство населения так же верно общинным порядкам. Оно осуждает накопление капитала большого размера и поддерживает политиков, которые обещают отнять его. Для населения административных обществ является привычным государственная собственность на средства производства. Частная собственность вызывает зависть и ненависть к ее владельцу.

Правовые обычаи господствуют над писаным правом и внутри государственного аппарата. Конституция РФ предоставляет колоссальные полномочия Президенту РФ. Но в России правят не институты, а конкретные люди. Как будет называться должность, которую займет

С. 85

Правитель не имеет значение. Все конституционные полномочия Президента РФ нулифицируются, если эту должность занимает человек, назначенный Правителем. Обычай верности Правителю выше норм Конституции.

В 1990-е гг. был нарушен обычай централизованного управления страной. Но его оказалось не трудно восстановить без всяких жестких мер. Привычный принцип единоначалия легко вернулся не только в организацию исполнительной ветви власти, но в жизнь представительных органов власти и судов.

В условиях отрыва государственного аппарата от общества работники этого аппарата в основном руководствуются обычаями сложившимися в нем. Типичными для бюрократической системы являются обычаи чиновничества, сокрытия от общества фактов о своей деятельности («канцелярская тайна»), защита своих работников от юридической ответственности при совершении ими правонарушений (защита «чистоты мундира»). Так, в последние годы общество много говорит, но ни чего не может сделать с традиционным произволом в армии («дедовщина»). В некоторых организациях обычными являются коррупционные нормы.

Р. Давид писал, что главенство традиций в нормативном регулировании общественных отношений типично для стран Азии. «Структура и институты западного типа, введенные в этих странах, в большинстве случаев остаются простым фасадом, за которым регламентация общественных отношений строится, как правило, в соответствии с традиционными моделями» [Давид Р., Жозеф-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 355]. Правоведам России пора перестать закрывать глаза на реальность и приступить к изучению ее.

## 14. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики

### // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

С. 2

Ст. 1 Конституции РФ провозглашает, что основами российского государства являются демократия и республиканская форма правления. Эти требования вступают в конфликт с традициями российского общества и государства. Последнее у нас никогда не было ни демократическим, ни республиканским. Советское государство только имитировало демократию и республику. Естественно, заставить общество и государство отказаться от своего тысячелетнего обычая монархического правления, не демократического режима очень трудно. Интересно в этом плане выяснить позицию Конституционного Суда РФ.

Очевидно, что ст. 16 (ч. 2) Конституции РФ требует от Конституционного Суда толковать положения всех норм Конституции так, чтобы они не противоречили основам конституционного строя изложенным, в том числе, в ст. 1 Конституции РФ. Нормативные акты, рассматриваемые Конституционным Судом РФ, могут быть признаны конституционными так же если они не противоречат целям, указанным в ст. 1 Конституции РФ. При анализе решений Конституционного Суда мы должны выяснять, насколько они обеспечивают рост демократии в стране, защищают республиканскую форму правления.

В Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Суд отказался от догматизма и признал, что одна и та же норма может иметь совершенно различное значение для общества на разных этапах его развития. Действительно, как мы видим из практики конституционного регулирования, закрепление монархии в Великобритании не мешает поддержанию демократических отношений в этой стране. Одновременно, право граждан на участие в референдуме могло легко использоваться Наполеоном Бонапартом для введения им единоличного правления и устранения республики. При анализе решений Конституционного Суда РФ надо смотреть, какое значение имеют его решения в конкретной исторической обстановке.

#### 1. Защита республики

Опыт исторического развития показывает, что во всех странах на молодую республику покушается глава государства, который при поддержке своих сторонников, а той и массы консервативно настроенного населения, пытается установить свою единоличную власть в стране, более или менее жесткую диктатуру. Россия не является исключением.

В сентябре 1993 г. Конституционный Суд РФ безоглядно встал на защиту республики во главе с Верховным Советом РФ за что поплатился приостановлением его деятельности<sup>194</sup>. Это было хорошим уроком для судей Конституционного Суда. В обществе, где традиционного не уважают право и конституцию, суду не на кого опереться. При наличии всех деклараций о независимости суда он остается беззащитным от произвола властных элит. Этим можно оправдать многие последующие решения Конституционного Суда РФ, обеспечивавшие укрепление монархического правления в России.

Важнейшее значение для безбрежного расширения полномочий главы государства имело Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. В нем Суд выдвинул доктрину наличия «скрытых» полномочий Президента РФ в Конституции РФ. Эти скрытые полномочия он предложил выводить из целей, которые должен реализовать Президент РФ, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ. Таким образом, Суд признал, что цель оправдывает средства. Изложенная доктрина прямо противоположна принципу правового государства, согласно которому, государство, его органы, должностные лица могут делать только то, что прямо закреплено в конституции и законах. В этом смысл самого делегирования обществом отдельных полномочий своим представителям в государственном аппарате. Реализация доктрины «скрытых» полномочий имела колоссальное значение для развития всего механизма российского государства. Президент постепенно становился тем, без кого не может сдвинуться ни одно дело. Он берет на себя даже обязанности проследить, достаточно ли

С. 3

горючего заготовлено на Дальнем Востоке, для того, чтобы благополучно пройти отопительный сезон и построен ли хоккейный корт для подводников на Камчатке<sup>195</sup>. Естественно, один он физически не может справиться с взятыми на себя полномочиями. От его имени начинает действовать Администрация Президента, которая разрастается все больше и больше. На ее содержание тратится больше бюджетных средств, чем на обеспечение деятельности всего Федерального Собрания. Она превращается в мощный теневой кабинет, который пытается подменить все органы власти, всех проконтролировать. Никому не известные, не подконтрольные ни одному органу государства чиновники принимают решения по важнейшим вопросам государственной жизни и не отвечают за вредные последствия их реализации. Возникло нечто заменяющее советский ЦК КПСС или канцелярию его императорского величества в XIX в.

Опираясь на доктрину «скрытых» полномочий, глава государства с участием послушного ему парламента постоянно расширял в последние годы свои полномочия. Он стал фактически назначать своих заместителей в качестве глав регионов, определять состав Счетной палаты. И здесь Конституционный Суд только оправдывал действия по переходу страны к монархическому правлению и устранению разделения властей. Ст. 77 Конституции РФ четко и ясно говорит о том, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно. Конституционный Суд проигнорировал это положение Конституции РФ<sup>196</sup> и посчитал, что федеральный законодатель

<sup>194</sup> Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3921.

<sup>195</sup> Власова Е. Камчатский зонтик // Российская газета. 2008. 26 сентября.

<sup>196</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

может отменить принцип федерализма, ввести принцип унитаризма и предоставить Президенту РФ расставлять преданных ему людей на посты глав регионов.

Указанная доктрина «скрытых» полномочий главы государства была развита в последующих решениях Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 г. Конституционный Суд признал право Президента РФ осуществлять законотворческие функции, в том случае если по какому-то вопросу не принят закон<sup>197</sup>. Это решение Суда открыло дорогу для формирования «указного права». Судья В.О. Лучин в своем особом мнении отметил, что данное решение подрывает принцип верховенства закона. Чтобы не умалять власть парламента, временные указы Президента, носящие характер закона, могли бы издаваться с условием одобрения их Федеральным Собранием. Конечно, это не устраивало правящую тогда группу. До сих пор на указах Президента основано разделение страны на федеральные округа, формирование органов власти в федеральных округах, порядок подбора кандидата на должность главы региона и т.д.

Нет сомнения в том, что названные решения Конституционного Суда были полезны для осуществления реформ в России, для решения срочных вопросов, встававших в трудное время 1990-х гг. Но так же очевидно, что они относятся к категории чрезвычайных норм, которые обычно принимаются в условиях революций. Первый Президент России был главной опорой для осуществления либеральных реформ, которые не поддерживались ни большей частью политической элиты из числа старой советской бюрократии, ни большинством населения, от которого новые рыночные отношения требовали самостоятельности и активности в борьбе за выживание. Усиление власти главы государства и его ближайших советников во имя осуществления реформ в стране являлось явным посягательством на республиканские нормы жизни и не соответствовало требованию ст. 1 Конституции РФ. Как всегда в условиях революций целесообразность доминировала над законностью и конституционностью решений.

Расширяя полномочия главы государства, Конституционный Суд не остановился на принятии двух названных постановлений. В Постановлении от 22 апреля 1996 г. № 10-П<sup>198</sup> Конституционный Суд признал конституционным присвоение Президентом РФ судебных функций. Пытаясь помешать Федеральному Собранию принимать не устраивающие его законы, Президент РФ отправлял эти законы обратно в палаты Федерального Собрания без подписания на основании того, что была нарушена процедура их принятия. Расследование фактов нарушения процедуры и сбор доказательств брали на себя представители Президента в палатах Федерального Собрания. Решение Конституционного Суда, признавшего не противоречащим Конституции РФ эту практику, конечно, было направлено против строгой реализации принципа разделения властей и было принято в рамках общей тенденции движения к монархии в стране.

Российское государственное право уже второй раз сталкивается с тем, что глава государства отказывается от закрепления в законе формирования ответственного перед парламентом правительства. Первый раз это было в начале XX в. Закончилось это тем, что члены Государственной Думы под давлением восставших масс Петрограда заставили отречься царя от престола и сформировали временное правительство из своего состава в марте 1917 г. В Конституции РФ 1993 г. предусматриваются нормы, которые позволяют Государственной Думе участвовать в формировании Правительства (ст. 83 (п. «г»), 103 (ч. 1 п. «а» и «б»), 111, 117 (ч. 3 и 4)). Однако и эти возможности Государственной Думы были урезаны при поддержке Конституционного Суда РФ. Принципы республиканской формы правления предполагают поиск компромиссов между различными органами власти. Через такой компромисс должен решаться вопрос о назначении Председателя Правительства. Однако, Конституционный Суд в Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П<sup>199</sup> решил, что Президент РФ может выдвигать ультиматумы Государственной Думе и три раза предлагать на утверждение одну и ту же кандидатуру на пост Председателя Правительства.

В последние годы в большинстве регионов сложилось положение, при котором глава регионов, используя свой административный ресурс и политическую пассивность большинства населения, формирует удобный для себя представительный орган власти. Конституционный Суд своим Постановлением от 21 декабря 2005 г. помог движению регионов от республики к монархическому правлению. Как уже отмечалось, он признал за федеральным законодателем право отменять принцип выборности формирования органов власти регионов. В соответствии с ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации

С. 4

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»<sup>200</sup> фактически региональный парламент приводится к присяге главе региона, назначенному Президентом РФ. Если представительный орган отказывается признать назначенного Президентом наместника, то он подлежит роспуску.

Из сказанного следует вывод, что из Конституционного Суда РФ не получилось защитника республиканской формы правления в России. Все его решения с 1993 г. были направлены на поддержание усиления власти главы государства.

## 2. Защита демократии

Внешние наблюдатели, в том числе такая международная организация, как Freedom House считают, что Россия уже несколько лет является несвободной страной<sup>201</sup>. Не вооруженным глазом видно, что в России проводятся так называемые «управляемые» выборы в органы власти, восстановлено доминирование одной организации, называемой партией власти или бюрократии. Сами представители правящей группы признают, что в стране не существует нормальной демократии, такой как в развитых странах. У нас особая «суверенная демократия», так же как в советское время была особого рода «социалистическая демократия». Возникает вопрос, что сделал Конституционный Суд РФ для того, чтобы в соответствии со ст. 1 Конституции РФ России являлась просто демократической страной без всяких прилагательных «суверенная»?

Правящая группа в последние годы направила свои усилия на консервацию существующей партийной системы. Очевидно, что старые оппозиционные партии не угрожают ее власти, так как не пользуются

<sup>197</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>198</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

<sup>199</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

<sup>200</sup> СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>201</sup> Козенко А., Таратута Ю. Несвобода с чистой совестью // Коммерсантъ. 2007. 1 февраля. С. 1. 4.



поддержкой населения, не могут победить на выборах. Они только создают видимость многопартийности, прикрывая собой господство одной партии власти. Движение России к демократии может осуществляться только при появлении новых партий, новых лидеров. Чтобы этого не произошло, принят Федеральный закон «О политических партиях»<sup>202</sup>, запрещающий создание небольших партий с числом менее 50 тыс. человек, а так же региональных партий (ст. 3 Закона). Каждому честному человеку понятно, что сегодня без разрешения правящей группы в стране невозможно создать большую оппозиционную федеральную партию. На современном этапе развития страны демократические движения имеют поддержку только в больших городах. Требование закона о том, что федеральная партия должна иметь свои региональные отделения числом не менее 500 человек в более чем половине регионов страны (ст. 3 Закона) не выполнимо для них. Кроме того, закон разрешает создавать только массовые партии с обязательным учетом всех членов партии и сообщением о них в органы государственной власти (ст. 18 Закона). Данные положения очень похожи на те, что существовали в период маккартизма в США. Закон Маккарена-Вуда также требовал регистрации коммунистической партии и ее членов в министерстве юстиции<sup>203</sup>

Перечисленные выше положения ФЗ «О политических партиях» явно не направлены на демократизацию России, а, кроме того, без всяких оснований, нарушая требования ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничивают право граждан на объединение, свободу деятельности объединений (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ), многопартийность (ч. 3 ст. 13 Конституции РФ) и равенство общественных объединений (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ). Недемократизм запрета региональных партий особенно очевиден в условиях введения смешанной системы выборов в региональные парламенты. Региональные политические объединения лишаются права выдвигать свой список кандидатов в региональный представительный орган власти. Это могут делать только федеральные партии, сегодня контролируемые центральными властями.

Конституционный Суд пишет, что запрет образовать маленькую партию не означает лишение политического объединения граждан политических прав<sup>204</sup>. Судьи видимо забыли, что федеральный законодатель запретил гражданам и их политическим объединениям участвовать в агитационной компании во время выборов, если эта компания не оплачена из избирательного фонда какого-то депутата или партии<sup>205</sup>. Если гражданин или политическое объединение не получают разрешения названных субъектов и им не выделяется денег на агитацию, то им запрещается высказывать свои взгляды.

Сегодня в стране не одобряется деятельность оппозиции, есть факты преследования членов оппозиционных партий<sup>206</sup>. Обязанность членов партии регистрироваться в государственных органах, предусмотренная федеральным законом «О политических партиях» (ст. 18), на деле становится формой контроля государства за направлением мысли людей, средством выявления инакомыслящих и грубо нарушает требование ч. 1 ст. 29 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не увидел всех этих нарушений Конституции РФ и одобрил законодательные препятствия на пути движения страны к демократии. В своем Постановлении от 16 июля 2007 г. № 11-П (п. 3.1) Конституционный Суд показал, что он хорошо осознает политику правящей в стране группы, называемую политологами «управляемой демократией» и поддерживает ее. Консервацию существующей системы он назвал «поэтапным формированием устойчивой многопартийной системы»<sup>207</sup>. Суд прямо поддержал политику стимулирования объединительных процессов и создания предпосылок для формирования крупных политических партий<sup>208</sup>. Как известно, гигантомания, типична для бюрократических систем. Несколькими большими централизованными партиями легче манипулировать из центра, чем множеством

С. 5

маленьких партий<sup>209</sup>. Конституционный Суд поставил российского законодателя чуть ли не рядом с Богом. В одном из своих решений он указал, что требования законодателя к разрешенным партиям носят не субъективный характер, а объективно (выделено мной) обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы<sup>210</sup>. Здесь вспоминается Коммунистическая партия Советского Союза, которая, согласно ее утверждениям, опираясь на единственно верное марксистско-ленинское учение и открытые ею законы развития общества, всегда исходила только из объективных потребностей его развития.

Декларирование свободы деятельности общественных объединений в ч. 2 ст. 30 Конституции РФ естественно предполагает свободу членов объединения в решении вопроса о внутренней организации объединения. Однако федеральный законодатель грубо вмешивается во внутренние дела партий в ФЗ «О

<sup>202</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272.

<sup>203</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

<sup>204</sup> П. 5 Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1742.

<sup>205</sup> Ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. №31. Ст. 3427; 2007. № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 31. Ст. 4011; 2008. № 52. Ст. 6229.

<sup>206</sup> Панин А., Хамраев В. В «Яблоке» опять арест // Коммерсантъ. 2008. 26 марта. С. 3.

<sup>207</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 16.

<sup>208</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 17.

<sup>209</sup> Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай // ПОЛИС, 2007. № 5. С. 22.

<sup>210</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 19.

политических партиях» и запрещает создание кадровых партий, по типу демократической и республиканской партии в США. Он предписывает гражданам создавать только партии массового типа, которые наиболее приемлемы для тоталитарных режимов, стремящихся держать под контролем всю жизнь общества. Перед Конституционным Судом ни кто не ставил вопроса о конституционности запрета создавать кадровые партии. Ставился только вопрос о конституционности ограничения минимального числа членов партии. Признав такие ограничения конституционными, Суд одновременно признал не противоречащим Конституции и само предписание членам партии создавать только партии массового типа с фиксированным членством<sup>211</sup>.

Конституционный Суд не усомнился в праве законодателей вмешиваться во внутреннюю жизнь партии и определять, должны ли члены партии регистрироваться или нет. Возможность государственных чиновников контролировать умонастроения граждан, их поддержку той или иной партии не была воспринята Судом как не демократическая<sup>212</sup>. Это не удивительно для страны, где тоталитарные порядки являются привычными и не вызывающими возмущения и отторжения. Для любого представителя демократической мысли ясно, что российский законодатель злоупотребляет правом для чрезмерно вмешательства в вопросы партстроительства с целью помешать свободному развитию многопартийной системы в стране и свободе деятельности партий. Российское государство ни как не может расстаться со своей руководящей и направляющей ролью в обществе. Государственные чиновники боятся, что гражданское общество (народ) выйдет из под их контроля, всерьез решит стать источником власти в стране.

В своем Постановлении от 16 июля 2007 г. Конституционный Суд РФ пришел к парадоксальному выводу, что ликвидация партии по формальным основаниям, исходя из того, что в ее составе отсутствуют пятьдесят тысяч членов или она не смогла создать в одном из регионов свое отделение численностью двести пятьдесят человек, не является ее запретом<sup>213</sup>. Если партия лишается возможности называться партией, теряет право действовать как партия, то что же это такое, как не запрет ее, нарушающий ст. 30 (ч. 1) и 13 (ч. 3 и 4) Конституции РФ. Казалось бы ч. 5 ст.13 Конституция РФ дает законченный перечень оснований запрета партий. Но законодатели, не внося поправки в текст Конституции изменяют ее содержание, дописывают ее путем внесения новых не конституционных оснований для запрета деятельности политической организации.

Ч. 3 ст. 55 Конституции РФ дает право законодателям ограничивать права граждан. Конституционный Суд РФ, ссылаясь на эту норму, оправдывает действие законодателя по ограничению прав граждан на объединение<sup>214</sup>. Но он ссылается в своем решении на необходимость развития партийно-политической системы в конкретных исторических условиях, обеспечения ее стабильности<sup>215</sup>. Запрет создания региональных и межрегиональных партий Конституционный Суд обосновал тем, что необходимо препятствовать дроблению политических сил и появлению множества искусственно создаваемых малочисленных партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время и которые, в силу этого не способны выполнять свое предназначение в качестве общественного объединения в политической системе общества<sup>216</sup>. Таким образом, Конституционный Суд пытается найти политологические обоснования для ограничения прав граждан, которые отсутствуют в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Он опирается не на норму Конституции, а на политическую целесообразность. Нельзя же всерьез представить, что наличие небольших партий подорвет основы конституционного строя России. А вот то, что эти партии существенно затруднили бы осуществление политики «управляемой демократии» – это очевидно. Результаты проводимых в стране выборов, особенно на региональном уровне стали бы не столь предсказуемы как сейчас, особенно в период экономического кризиса. Поведение федерального законодателя вполне понятно. Бюрократическое государство всегда пытается мелочно урегулировать все поведение подданных с тем, чтобы лишить их свободы. Конституционный Суд оказался в роли помощника бюрократии.

Конституционный Суд помог правящей группе загнать вновь образуемые партии в порочный круг. Партия не может набрать значительное количество своих сторонников, так как запрещена (путем отказа в регистрации) и не может вести свою деятельность. Но она не может быть разрешена (зарегистрирована) пока не приобретет пятьдесят тысяч членов. Все это обеспечило «замораживание» развития многопартийной системы страны. Действующая система не отражает интересы общества. Поэтому не удивительно, что согласно

С. 6

социологическим опросам население отказывает в доверии существующим партиям<sup>217</sup>.

Как известно, правящие группы пытаются использовать для удержания власти в стране выгодное им избирательное законодательство. При Б.Н. Ельцине попытки создать так называемую партию власти были не эффективны. Для борьбы с КПРФ пытались применять смешанную систему выборов в Государственную Думу<sup>218</sup>. Когда партия власти стала достаточно сильной, правящая группа решила перейти к пропорциональной

<sup>211</sup> П. 3.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 19.

<sup>212</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

<sup>213</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 23.

<sup>214</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 19.

<sup>215</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 16 - 19.

<sup>216</sup> П. 3.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1740.

<sup>217</sup> Хамраев В. Россия склоняется к полупартийности // Коммерсантъ. 2008. 26 сентября. С. 2.

<sup>218</sup> Конституция РФ: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 414.

системе выборов, поскольку она помогает не допустить в состав депутатов Думы самостоятельных харизматических лидеров, дает возможность партократии определять состав депутатского корпуса и наполнить его людьми лояльными правящей группе. Роль высшей партийной бюрократии, которая решает вопрос о составе списка кандидатов от партии резко возрастает. Одновременно судьба депутата определяется не его связью с избирателями, а его отношениями с руководством партии<sup>219</sup>. Партийный мандат имеет тенденцию торжествовать над мандатом избирательным<sup>220</sup>. Введенный законом 7 % барьер для вхождения партии в Думу направлен против мелких партий, которые при смешанной системе имели возможность направлять в Думу своих представителей, побеждавших в одномандатных округах. Конституционный Суд РФ в своих решениях ясно обозначил свои политические пристрастия. Он выступил противником участия в выборах небольших партий и поэтому признает не противоречащим принципу демократии введение в России пропорциональной системы. Действительно, такая система выборов существует во многих демократических странах мира. Но в условиях только формирующегося гражданского общества и слабого участия населения в политической жизни страны для развития демократии в России необходимо не бюрократизировать политические процессы, а наоборот, создавать условия для проявления самых разнообразных инициатив снизу. Демократические элиты еще только формируются в стране, а устранение смешанной системы выборов депутатов Государственной Думы направлено на консервацию господства старых элит.

В результате перечисленных выше мер, одобренных Конституционным Судом РФ Россия перешла к управляемым выборам с заранее известным результатом. В итоге выборы 2007 г. позволили сформировать Думу, которую политологи называют «карманной». Видимо именно такой представительный орган Конституционный Суд РФ считает нормально функционирующим парламентом, обеспечивающим стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом<sup>221</sup>.

Обеспечить управляемость выборов в России помогает запрет гражданам и их объединениям высказывать свое мнение о кандидатах или партиях, борющихся на выборах, без их разрешения и оплаты ими этих высказываний, если для доведения их до избирателей используются какие-то материальные средства. Более того, требование молчать предъявляется и к партиям, не сумевшим получить в избирательных комиссиях право участвовать в выборах<sup>222</sup>. Медведеву на воеводстве у М.Е. Салтыкова-Щедрина не нравилось, что животные, вместо того, чтобы маршировать в ногу рыскают, летают или ползают<sup>223</sup>. Так же и федеральный законодатель решил запретить свободу выборов, предусмотренную ст. 3 Конституции РФ и оставить право высказываться во время проведения агитационной компании только дозволенным избирательными комиссиями субъектам с пассивным избирательным правом<sup>224</sup>. Получилось, что выборы это не дело граждан, а дело только тех, кто пытается занять должность в органах власти. На стадии проведения агитации граждане превращены в объекты информационного воздействия на них со стороны кандидатов в депутаты или партий допущенных к выборам. Человеку позволено задавать вопросы, но ему запрещается высказывать свою точку зрения, если форма этого высказывания имеет какую-то стоимость (например, напечатана на бумаге или высказана в СМИ). Конституционный Суд РФ признал эти запреты не конституционными только в тех случаях, когда законодатель позволяет избирателям голосовать против всех кандидатов или списков партий<sup>225</sup>. В Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П<sup>226</sup> Конституционный Суд признал конституционным запрет лицам, не обладающим пассивным избирательным правом высказывать свое мнение о кандидатах на выборные должности, если это мнение не оплачено из избирательного фонда. В целях обеспечения свободных выборов он признал полезным существенно ограничить свободу граждан, в частности свободу слова и печати (ст. 29 Конституции РФ)<sup>227</sup>. Суд признал дискретные полномочия федерального законодателя по ограничению прав граждан, основанные не на требовании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а просто исходящие из исторических условий, складывающихся на том или ином этапе развития страны, т.е. из политической целесообразности. Очевидно, что данные решения Конституционного Суда по бюрократизации процесса выборов в органы власти не способствуют развитию демократии в России, а обеспечивает подконтрольность этих выборов правящей группе.

<sup>219</sup> Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президентализма: российский случай // ПОЛИС, 2007. № 5. С. 11.

<sup>220</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // ПОЛИС. 2007. № 5. С. 61.

<sup>221</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 17.

<sup>222</sup> Ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. №31. Ст. 3427; 2007. № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 31. Ст. 4011; 2008. № 52. Ст. 6229.

<sup>223</sup> Салтыков-Щедрин М.Е. Избранное. М.: Изд-во «Правда», 1987. С. 335 – 336.

<sup>224</sup> Ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. №31. Ст. 3427; 2007. № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 31. Ст. 4011; 2008. № 52. Ст. 6229.

<sup>225</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // СЗ РФ. 2005. № 47.

<sup>226</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 12 – 19.

<sup>227</sup> П. 2.3. Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 16.

Федеральный законодатель в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» (ст. 48)<sup>228</sup> запретил журналистам высказывать свое мнение о борющихся на выборах сторонах без их

С. 7

разрешения, ибо любое мнение о них объективно имеет агитационный результат, а агитация разрешена только субъектам пассивного избирательного права. Журналист, имеющий сведения о кандидате на выборную должность не имеет права довести их до своей аудитории, пока за это не заплатит один из участников борьбы из своего избирательного фонда. Это положение закона лишает журналиста права осуществлять свою профессиональную обязанность, вводит запрет на работу средств массовой информации во время проведения агитационной компании, т.е. грубо нарушает ст. 29 Конституции РФ. В Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П Конституционный Суд<sup>229</sup> признал право журналистов высказывать свое мнение о кандидате или партии участвующей в выборах, но только в случаях, если они не имели умысла на проведение агитации. Не трудно представить, что сведения о кандидатах на выборные должности положительно или отрицательно их характеризующие, имеют агитационное значение, и правоохранительным органам не трудно будет доказать, что журналист, высказывая свое мнение, имел хотя бы косвенный умысел на агитацию. Фактически Конституционный Суд признал конституционной практику исключения журналистов из агитационного процесса, если они не наняты одной из борющихся за власть стороной. Демократическими эти положения можно считать только в случае, когда большинство СМИ находятся под контролем государственной бюрократии, и запрет им осуществлять их деятельность по манипулированию сознанием населения является благом для общества.

Требование к гражданам, их объединениям и журналистам не высказывать своих точек зрения о кандидатах без их разрешения (если на это затрачены какие-то суммы денег) особенно хорошо работают в сочетании с отменой законодателем порога явки избирателей для голосования<sup>230</sup>. Создается возможность проведения «тихих» выборов, почти без участия избирателей. Денег на проведение агитации у оппозиции всегда мало, а депутату, опирающемуся на административный ресурс нет необходимости напоминать о себе избирателям. Это является еще одним доказательством того, что решения Конституционного Суда, оправдывающие запрета на участие в агитации гражданам и их объединениям не служит делу демократизации страны.

Судьи Конституционного Суда не могут не знать законов избирательной географии (джерримендеринг), которые используются в избирательных процессах всех стран<sup>231</sup>. В любом советском учебнике по государственному праву зарубежных стран описаны способы того, как консервативные партии получают большинство в парламенте, обеспечивая через законодательство большую представительность сельских районов и депрессивных регионов по сравнению с более демократически настроенными крупными городами. В России наберется не более десятка городов, где демократические движения имеют какую-то поддержку. При этом большинство регионов являются дотационными, т.е. зависимы от финансовой помощи из центра. Поэтому консервативным партиям не трудно получить большинство в парламенте. Российское законодательство, опираясь на знание законов избирательной географии, помогает им в этом. Федеральный закон «О политических партиях» требует от любой партии создать региональные отделения во всех субъектах Федерации. При этом в половине из них в региональных отделениях должно быть не менее 500 зарегистрированных членов (ст. 3 ФЗ)<sup>232</sup>. Это положение легко выполняется партией власти. Там где есть государственная бюрократия, есть и ее региональное отделение. Для партий демократической направленности это требование не выполнимо при сегодняшних умонастроениях и принимаемых мерах против оппозиции. Таким образом, эти партии ликвидируются, а демократические движения лишаются права участвовать в выборах в органы власти при пропорциональной системе выборов. Конституционный Суд РФ признал использование этого приема устранения демократических сил из избирательного процесса не противоречащим Конституции РФ, в том числе ст. 1<sup>233</sup>.

Для борьбы с оппозицией, в том числе демократической, законодатели центра и регионов требуют от партии, выдвигающей список кандидатов в депутаты на выборах, включения в него значительного числа региональных групп. Например, ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания российской Федерации» (п. 11 ч. 3 ст. 44)<sup>234</sup> требует, чтобы таких групп было не менее 80. Как уже отмечалось,

<sup>228</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 31. Ст. 3427; 2007. № 10. Ст. 1151; № 17. Ст. 1938; № 31. Ст. 4011; 2008. № 52. Ст. 6229.

<sup>229</sup> СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>230</sup> Ст. 2 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов» // СЗ. 2006. № 29. Ст. 3125.

<sup>231</sup> Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М.: Международные отношения, 1988. С. 268.

<sup>232</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 9.

<sup>233</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>234</sup> Ст. 6 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а так же в целях

для маленьких демократических партий России выполнить это требование трудно, так как их избиратели, это жители больших городов, которых в стране немного. В ряде регионов местная бюрократия ведет жесткую борьбу с оппозицией и последняя не в состоянии сформировать в них свою региональную группу. Иногда такая группа создается, но после административного давления на кандидатов на выборные должности, они снимают свои кандидатуры с выборов<sup>235</sup>. В Постановлении от 11 марта 2008 г. Конституционный Суд РФ не усмотрел в указанном требовании к партийному списку включать в себя множество региональных списков меру, направленную против развития демократических процессов в России<sup>236</sup>. Он лишь призвал бюрократию умерить свои аппетиты и отказаться от неприкрытого крючкотворства в борьбе с оппозицией. В Постановлении от 25 апреля 2000 г. № 7-П Суд признал не конституционным отказ в регистрации списка кандидата или отмену его на том основании, что кандидаты, занимавшие три первых места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов выбыли из этого списка<sup>237</sup>. В Постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П<sup>238</sup> Суд признал не соответствующим Конституции РФ положения Закона Волгоградской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Волгоградской области», которые требовали от партий на 60 мест в Законодательном Собрании выдвинуть не менее 51 кандидата по 17 региональным округам (т.е. не менее 3 в каждом округе). Естественно, оппозиция такие жесткие требования выполнить не могла.

С. 8

Даже студенту первого курса ясно, что демократия означает выборность органов власти, а назначение является принципом организации бюрократической системы. Однако, в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ не посчитал лишение граждан избирать главу региона<sup>239</sup> посягательством на демократические институты страны, умалением ранее имевшихся у граждан прав<sup>240</sup>. Очевидно, что население регионов часто избирало на пост главы региона не очень достойных людей. Демократия не всегда тождественна эффективности. Но, при наличии выборности глав регионов, элиты центра вынуждены были вступать в публичный диалог с региональными элитами. Именно публичная политика делает массы просвещенными и позволяет стране двигаться по пути укрепления демократии. Бюрократические методы управления страной через решения, принимаемые за закрытыми дверями превращают граждан в подданных, которые ждут заботы о них от «добротного царя».

В ряде своих решений Конституционный Суд РФ явно выходит за пределы ст. 29 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Он исследует политические процессы, происходящие в стране, обосновывает свои решения политической целесообразностью, а не правом. В своих решениях он явно выражает интересы правящей сегодня группы людей и политической организации, называемой «Единая Россия». Это очевидно проступает в решениях о правовом регулировании создания и деятельности партий и избирательного процесса. Так, выражая интересы крупных партий, Конституционный Суд выдвинул следующую правовую позицию, оправдывающую запрет региональных и межрегиональных партий: «политические партии создаются для обеспечения участия граждан в политической жизни всей Российской Федерации, а не только ее отдельной части, они призваны формировать политическую волю многонационального российского народа как целого, выражать, прежде всего, общенациональные интересы, цели их деятельности не должны ассоциироваться исключительно с интересами отдельных регионов»<sup>241</sup>. Конституционный Суд открыто поддерживает политику правящей группы на создание крупных партий и запрещения деятельности небольших партий<sup>242</sup>. Граждане, входящие в демократическое движение, которое в России пока очень слабое, с этим согласиться не могут.

В некоторых своих решениях Конституционный Суд берет формулировать политические доктрины, которые иногда являются очень спорными. Так в Постановлении от 1 февраля 2005 г. (п. 3.2.) заявляется, что создание региональных и местных политических партий может стать фактором ослабления развивающейся российской демократии, ослабит конституционные гарантии прав и свобод, в том числе самого права на свободу объединения в политические партии<sup>243</sup>. Судьи решили, что они лучше, чем сами граждане знают, какие политические права нужны людям, а какие им только навредят. Общество лишили возможности самостоятельно решать, пользоваться своим правом или не пользоваться исходя из политической целесообразности. Таковую теплую заботу о гражданах мы имели в СССР, где КПСС решала, какие политические права полезны для строительства социализма, а какие вредят ему и советскому человеку не нужны.

Объем статьи не позволяет сделать обзор всех решений Конституционного Суда, касающихся вопросов государственного режима и формы правления. Анализ самых важных решений показывает, что зарождающиеся

---

обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>235</sup> Кравченко М., Чернега Ю. Демократов отправили вслед за пенсионерами // Коммерсантъ. 2005. № 79. С. 3.

<sup>236</sup> Вестник Конституционного Суда. 2008. № 3. С. 20 – 31.

<sup>237</sup> СЗ РФ, 2000. № 19. Ст. 2102.

<sup>238</sup> Вестник Конституционного Суда. 2008. № 3. С. 20 – 31.

<sup>239</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>240</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>241</sup> П. 3.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1740.

<sup>242</sup> П. 3.3. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1741.

<sup>243</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491.

в России демократические силы не находят поддержки в Конституционном Суде, который помогает правящей группе законсервировать существующие общественные отношения и претендовать на пожизненное удержание власти в своих руках.

## **15. Денисов С.А. Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов // denisov11-12.narod.ru**

Выступление на круглом столе. Москва. Март 2009 г.

Спецификой российского государства всегда было то, что оно господствовало над обществом, подавляло его. Оно вырабатывало удобную для государственной бюрократии идеологию, оправдывающую ее господство и, навязывало ее обществу. Интеллектуальные элиты, формирующиеся в обществе, либо ставились на службу государству, либо уничтожались. Обществу не позволялось вырабатывать собственную идеологию, в том числе правовую. Проведение общественных экспертиз нормативных актов и их проектов является одним из средств формирования общественного правового сознания.

Перед общественными экспертами могут быть поставлены вопросы самого разного характера. На современном этапе развития российского общества очень важным является оценка действующих и принимаемых нормативных актов на соответствие принципам конституционности. При проведении подобных экспертиз необходимо учитывать весь богатый опыт мировой истории нарушения норм конституционного права. Разного рода отклонения от принципов конституционного права, их причины изучаются наукой конституционная девиантология<sup>244</sup>.

Все страны мира проходили трудный этап перехода от доконституционного государственного права к конституционному. Этот этап характеризуется общими чертами. Принимаемые под давлением прогрессивных демократических элит конституции не реализуются на деле, носят бумажный, декларативный характер. Возникает номинальный конституционализм<sup>245</sup>. Сами конституционные акты обычно октроируются правителем, что позволяет ему внести в них множество «лазеек» для подрыва конституционного строя. Бюрократические элиты, не желающие попасть под контроль гражданского общества, создают мощный механизм нейтрализации норм конституции<sup>246</sup>. Одним из элементов этого механизма являются законы и подзаконные акты, которые отменяют действие норм конституции, дополняют их новыми ограничениями, искажают их содержание. Даже нацисты в Германии не стали отменять Веймарскую Конституцию, а с помощью законодательства блокировали действие ее норм<sup>247</sup>.

Не трудно выделить основные направления подрыва конституционного строя в переходные периоды.

Главным звеном в механизме власти государственной бюрократии является правитель. В стране принимаются законы, обеспечивающие сохранение суверенитета в его руках. Вместе с ним независимость от общества получает весь бюрократический аппарат государства. Расширение полномочий правителя позволяет устранить разделение властей и консолидировать класс управленцев, не допустить возникновения слоя политиков, представляющих какие-то группы общества. Концентрация власти в руках правителя в переходный период имела место в Англии при Кромвеле, во Франции при императорах, в США при Линкольне и т.д. Эта тенденция получила разные названия: «бонапартизм», «цезаризм», «султаннизм». Переход от республики к диктатуре может происходить постепенно, посредством законодательных реформ. Так, историки отмечают, что Наполеон Бонапарт перед тем, как полностью уничтожить республику, подготовил определенный необходимый для этого политический климат. Укрепление личной власти Бонапарта осуществлялось через увеличение количества его полномочий, что вскоре привело к качественным изменениям. Республика переродилась в монархию<sup>248</sup>.

Для того, чтобы лишить население возможности делать выбор между теми или иными политическими элитами бюрократии необходимо обеспечить несменяемость правителя и передачу его власти выбранному преемнику. Например, Наполеон Бонапарт сначала законодательно закрепил за собой власть на 10 лет, а затем объявил себя пожизненным императором с передачей власти по наследству. Во многих странах Азии и Африки просто отменяют ограничение сроков пребывания правителя на должности главы государства. Имеющиеся у него властные возможности позволяют ему избираться на должность президента до самой смерти (или до насильственного свержения).

Тенденции к диктатуре обычно сопровождаются лишением населения частей страны права самостоятельно решать вопросы своей жизни. Происходит устранение федерализма и местного самоуправления. Например, после укрепления своей власти А. Гитлер отказался от федеративного устройства Германии и местного самоуправления. Была введена «вертикаль власти» с назначением всех глав регионов из числа руководителей нацистской партии<sup>249</sup>. Устранение декларированного федерализма и местного самоуправления может производиться скрытно за счет законов о распределении налоговых поступлений между центром и регионами. Большая часть налогов присваивается центром, а потом распределяется по воле центральной бюрократии между регионами и муниципалитетами, которые теряют финансовую самостоятельность.

Самым первым шагом общества на пути демократии является предоставление возможности населению передавать государственную власть той или иной политической элите. Для этого законодательство должно обеспечить равенство прав для политической группы находящейся у власти и в оппозиции. В странах, только имитирующих демократию такого равенства нет. Наоборот, законодательство содержит нормы дискриминирующие оппозицию, не позволяющие ей законным способом бороться за власть. Это нормы, регулирующие деятельность партий, порядок проведения массовых мероприятий, избирательного законодательства<sup>250</sup>.

В переходный период слабое гражданское общество пытается участвовать в управлении делами государства через представительные органы власти. Поэтому, в целях сохранения своей власти, бюрократия должна принять законы,

<sup>244</sup> Денисов С.А. Конституционная девиантология и деликтология // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 11-16.

<sup>245</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 404.

<sup>246</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>247</sup> Баев В.Г. Законодательная деятельность германского рейхстага в период Веймарской республики (1919-1933 гг.) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород 2002. С. 6.

<sup>248</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62, 63.

<sup>249</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 207.

<sup>250</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

ослабляющие власть парламента. Он обычно превращается в совещательный орган при правителе. Лишение возможности влиять на исполнение законов делает их не обязательными. Они превращаются в «красивый фасад». Парламент не устранился даже при Гитлере. Он просто был наполнен лично преданными ему людьми из состава созданного им партеобразного объединения бюрократии, которое называлось нацистской партией. Диктатор Венесуэлы Х. Гомеса превратил конгресс в канцелярию, которая лишь штамповала решения, издаваемые правителем<sup>251</sup>.

Чтобы не допустить в парламент представителей гражданского общества правящая группа разрабатывает избирательное законодательство, позволяющее проводить управляемые выборы. Законодатели используют законы избирательной географии (джерримендеринг). Известно, что демократические движения в переходные периоды пользуются поддержкой только в крупных городах. В России таких не более десяти. Сельские и слабо развитые районы консервативны. Во Франции революционный Париж постоянно вступал в конфликт с консервативными сельскими провинциями (пример Вандеи). Требования к партиям создать свои региональные отделения во всех регионах России<sup>252</sup> и внести в выборах депутатов Государственной Думы в федеральный список 80 региональных списков кандидатов<sup>253</sup> является эффективным инструментом ликвидации демократических партий и не допущения их проникновения в Государственную Думу.

На этапе, когда демократическое движение еще очень слабое, важно не допустить объединения демократических сил страны, их организованной деятельности, особенно на выборах в органы власти. Здесь эффективно работает запрет создания небольших по численности и региональных партий, который вводит ст. 3 ФЗ «О политических партиях». Для эффективной борьбы с оппозицией необходимо взять на учет ее сторонников. Например, в США в 1950-е гг. (период маккартизма) был принят закон Маккарена-Вуда, который требовал регистрации коммунистической партии и ее членов в министерстве юстиции<sup>254</sup>. Ст. 18 ФЗ «О политических партиях» так же позволяет эффективно отслеживать инакомыслящих в стране и принимать к ним различные меры воздействия.

Для удержания власти в стране под контролем одной правящей группы важно не допустить свободы средств массовой информации. Борьба с журналистами, не желающими служить правящей группе, можно с помощью уголовного и гражданского законодательства (обвиняя их в экстремизме, оскорблении чиновников, причинении им морального вреда и т.д.). Важно пресечь контакты с демократическими странами мира, например, запретить иностранцам учреждать средства массовой информации<sup>255</sup>.

Бюрократия в переходный период не может полностью контролировать общество, как при тоталитарном режиме. Она ищет способы подавления прорывающейся общественной активности. Средством такого подавления служат нормы административного права. Они мелочно регламентируют поведение граждан и, таким образом, под разными предлогами позволяют чиновникам запрещать или существенно затруднять не выгодную им публичную деятельность оппозиционно настроенных граждан. Масса бюрократических «крючков» позволяет на основании формальных нарушений какого-нибудь пункта закона или инструкции снять с выборов кандидата в депутаты или список партии, отказать партии в регистрации, лишить права граждан выйти на митинг или демонстрацию и т.д. Чрезмерное ограничение свобод некоммерческих общественных объединений<sup>256</sup>, которое было осуществлено ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>257</sup> позволило сократить их количество в последние годы. Большинство из них не смогло или не захотело систематически отчитываться перед бюрократией о своей деятельности<sup>258</sup>.

Для расширения своих полномочий бюрократия пытается нормы морали превращать в нормы права, которые она берется охранять. Например, от журналистов требуют под угрозой применения санкций давать только достоверную информацию<sup>259</sup>. За сомнения в победе СССР над Гитлеровской Германией предлагается применять уголовную ответственность<sup>260</sup>.

Зарегулированность общественных отношений осуществляется бюрократией и в сфере экономики. Под предлогом защиты прав потребителей бюрократия вводит разрешительный тип регулирования производства продукции и ее продажи. Предпринимателей окружают требованиями получать разрешения на каждое свое действие через лицензирование, сертифицирование и т.д. Это делает их зависимыми от бюрократии и вынуждает откупаться от нее с помощью взяток. Фактически в этом проявляются остатки феодализма, при котором все права населения условны. Их реализация зависит от доброй воли сюзерена.

В советской науке государства, мелочно регламентирующие всю общественную жизнь, получили название полицейских<sup>261</sup>.

Конституционный Суд РФ не раз отмечал, что расширить дискретные полномочия чиновников и сделать гражданина зависимым от его воли легко путем принятия неопределенных норм, которые будут толковаться чиновником в своих интересах<sup>262</sup>. Например, термин «экстремизм» является очень удобным для борьбы с разного рода оппозицией правящей группе, особенно в условиях, когда эта группа обеспечила свою несменяемость с помощью норм закона.

<sup>251</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 730.

<sup>252</sup> Ст. 3 ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272.

<sup>253</sup> П. 11 ч. 3 ст. 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>254</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

<sup>255</sup> Ст. 7 и 19.1 Закона РФ «О средствах массовой информации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300. С изменениями и дополнениями.

<sup>256</sup> Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122.

<sup>257</sup> СЗ РФ. 2005. № 3. Ст. 282.

<sup>258</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

<sup>259</sup> Пастухов М. Закон для невоспитанных // Медиа Эксперт. Москва, 2004. № 1 (5). С. 5.

<sup>260</sup> Васильев А., Ахметжанова К., Беспалова Н. Защитник отечественной // Коммерсантъ. 2009. 25 февраля.

<sup>261</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 113.

<sup>262</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П // СЗ РФ, 2008. № 24. Ст. 2892.



При обосновании той или иной принимаемой нормы иногда ссылаются на то, что она применяется в демократических странах. Но надо иметь в виду, что одна и та же норма будет иметь разный эффект в странах с разной правовой культурой. Как известно, попытки ввести президентскую форму правления по подобию США в странах Латинской Америки приводили к возникновению в них диктатур президентов. Очевидно, что введение пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы в России не способствует ее демократическому развитию. Эта система выборов привела к вытеснению из Думы представителей слабых демократических движений, к консервации сложившейся партийной системы, которая, по данным социологов, не имеет авторитета в обществе.

Общественная экспертиза нормативных актов должна обращать внимание не только на имеющиеся в них нормы, но и на отсутствие норм, которые должны обеспечивать конституционный строй в стране. Например, бюрократия может творить произвол, пользуясь отсутствием эффективной юридической ответственности за свои действия и бездействия (организация слежки за представителями оппозиционных движений, произвольные административные задержания, причинение вреда гражданам и организациям).

Эксперт, анализирующий нормативные акты должен хорошо знать обычно применяемые бюрократией механизмы нейтрализации норм права. Материальную норму можно легко нейтрализовать с помощью процессуальных норм. Последние могут настолько затруднить реализацию материальной нормы, что субъекты права будут добровольно отказываться от ее реализации. Бездействие материальной нормы можно обеспечить путем отказа от установления процесса ее реализации или защиты<sup>263</sup>.

Для успешного проведения экспертизы нормативных актов на предмет их соответствия требованиям конституционализма эксперты должны вооружиться знаниями науки конституционной девиантологии.

---

<sup>263</sup> Денисов С.А. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.

## 16. Денисов С.А. Политическая доктрина в нормативном регулировании современно России // Конституция и доктрины России современным взглядом. Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 17 марта 2009 г.). М.: Научный эксперт, 2009. С. 117-131.

С. 117

Господство в современной юридической науке методологии идеалистического позитивизма приводит к тому, что юристы видят нормы права только тогда, когда они оформлены в писаных нормативных актах. Это позволяет позитивистам уходить от изучения реальной правовой системы страны и не реагировать на актуальные проблем общественного развития (прятаться от них в тиши кабинетов со сборниками нормативных документов). Социологический подход к изучению правовой системы требует выделения в ней двух групп норм. Во-первых, это нормы официального позитивного права, которые содержатся в писаных нормативных актах и выполняют функции фасада правовой системы. Вторая группа включает нормы реального позитивного права. Это нормы, фактически осуществляющие правовое регулирование общественных отношений в стране. Естественно, нормы официального и реального позитивного права могут частично совпадать по своему содержанию. Но некоторые из них могут вступать в конфликт между собой. Исследователи развивающихся стран отмечают, что в этих странах обычно существует глубокая пропасть между нормами реального и официального позитивного права<sup>264</sup>. Такое положение характерно и для России начиная с XX в. в связи с тем, что государство, наряду с прямым подавлением общества, активно стало применять метод хитрости и обмана.

Нормы официального права, имеющие рекламный характер для страны, удобно размещать в писаных законах, в том числе в конституции. Реальные нормы содержатся в писаных и не писаных актах. Их можно найти в обычаях, прецедентах, доктринах, сформулированных правителем.

Предметом исследования в данной статье является реальное позитивное право.

Конституция РФ 1993 г. утверждает, что она имеет высшую юридическую силу в стране (ч. 1 ст. 15). Как и другие нормы Конституции, декларирующие основы конституционного строя, это положение лишь идеал, к которому можно стремиться, но далеко не реализуемое на деле требование. Конституция и писанные законы не могут занять в России господствующее положение по нескольким причинам.

Во-первых, конституция и закон, принятый парламентом приобретают высшее значение только в гражданском обществе. Здесь элиты гражданского общества стремятся поставить под свой контроль огромный бюрократический аппарат государства. Они оформляют свои интересы в виде норм права и закрепляют эти нормы через своих политиков в парламенте в виде законов. Через суд, политические структуры в правительстве эти законы навязываются государственной бюрократической машине. Верховенство законов здесь не просто красивая доктрина, а инструмент для реализации интересов сильного гражданского общества.

Российское общество не является гражданским. Оно относится к обществам административного типа, где масса населения не способна на самоуправление. Она не может сформулировать свои правовые идеи, не может выдвинуть из своей среды конкурирующих политиков, способных поставить через парламент под контроль общества класс бюрократии. Административное общество нуждается в опеке со стороны государственной бюрократии. Последняя вырабатывает правовую идеологию и навязывает ее населению. Бюрократические элиты формулируют нормы права, которые являются инструментом управления обществом. Эти нормы могут помещаться где угодно: в подзаконных актах, обычаях и т.д. Закон и конституция здесь не играют решающей роли. Чаще всего в них помещаются нормы, выполняющие идеологические функции и не осуществляющие реальное правовое регулирование. Не устраивающие бюрократию нормы легко нейтрализуются с помощью специального механизма их нейтрализации или блокирования<sup>265</sup>.

Во-вторых, Россия, начиная с XVIII в. пытается показать, что она относится к группе развитых европейских стран. С этой целью она имитирует институты этих стран. Важнейшим инструментом имитации становятся принимаемые законы. Нормы этих законов ни кто не собирается исполнять. Часто нет даже субъектов, заинтересованных в их реализации. Это явление стало типичным для многих азиатских стран в XX в. Описывая правовую систему стран Дальнего Востока, Р. Давид отмечает, что «структура и институты западного типа, введенные в этих странах, в большинстве случаев остаются простым фасадом, за которым регламентация общественных отношений строится, как правило, в соответствии с традиционными моделями»<sup>266</sup>.

В-третьих, Россия относится к категории стран, где институты не имеют доминирующего значения в жизни общества. Более важную роль в ней играют конкретные лица, управляющие страной. Для населения в 1930-е гг. и сейчас не важно, какую официальную должность занимает Правитель, и какие полномочия связывает закон с этой должностью. Люди делегируют конкретному Правителю суверенитет, в том числе право принимать важнейшие нормативные решения, которые стоят выше норм всякого писаного права. Кроме того, Правитель обладает реальной властью в стране. В его руках экономические инструменты и аппарат принуждения. Сила нормативных решений Правителя определяется его авторитетом и наличием инструментов для воплощения их в жизнь.

Правитель может избрать разные способы формализации своих нормативных решений в жизнь. Он может провести свои решения через Конституцию и законы, может облечь их в подзаконные акты (указы, постановления), а может изложить в виде политических доктрин. Преимущество доктринальной формы в том, что в ней можно обосновать необходимость той или иной нормы права. Кто бы мог подумать, например, что увеличение срока пребывания одного человека на должности Президента РФ до 12 лет (после того, как он до этого занимал эту должность 8 лет) направлено на

<sup>264</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59 – 60.

<sup>265</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм права // Новая правовая мысль. Волгоград. 2008. № 5. С. 2 – 7.

<sup>266</sup> Давид Р., Жозеф-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 355.

обеспечение свободы и демократии в стране. Послание Президента РФ Федеральному Собранию хорошо обосновывает необходимость этих изменений в Конституции РФ<sup>267</sup>.

Норма доктрины, в отличие от сухого нормативного акта, может быть изложена доступным, населению образным и ярким языком. Так, Д.А. Медведев указал, что только Президент РФ имеет право вносить изменения в Конституцию РФ. Попытки других субъектов сделать это он назвал «реформаторским зудом», который абсолютно неуместен<sup>268</sup>. В доктринальном документе легче сделать то, что американские специалисты по законотворчеству называют «протащить всадника с конем» или спрятать главную норму за фасадом цветастых фраз. Так, Послание Д.А. Медведева Федеральному Собранию останется в истории России документом, в котором сделан шаг к закреплению пожизненной власти В.В. Путина. Грамотным людям ясно, что масса хороших слов о свободе, демократии и справедливости, которые содержатся в Послании, являются лишь прикрытием этой важной для судьбы страны нормы.

Политическая доктрина стала традиционным источником реального позитивного права в России. Она была положена в основу советской правовой системы. Конституция СССР изучалась только юристами, а принципы, на которых должна была строиться вся общественная жизнь, содержащиеся в трудах В.И. Ленина, вождей коммунистической партии, изучались во всех вузах страны в рамках так называемых общественных наук. Принятие законов СССР не привлекало такого внимания, как изложение речи Генерального секретаря ЦК КПСС на очередном съезде КПСС. Во время чтения этих речей в 1970-е гг. почти все предприятия страны прекращали работу. Рабочих собирали у телевизора для просмотра выступления вождя на партийном форуме. Любое общественное действие должно было найти опору не в Конституции СССР, а в той или иной доктрине, высказанной вождем. Отчет любой организации заключался не в том, чтобы сверить ее деятельность с законами страны, а в доказательстве, что она работала в соответствии с заветами вождя. Конечно, современная правовая система уже не столь идеологизирована, как советская. Поэтому значение политической доктрины в ней сильно уменьшилось. В 1990-е гг. вместе с падением доверия к Президенту РФ, его высказывания вообще перестали иметь нормативное значение для населения. С начала XXI в. роль политической доктрины в форме высказываний Правителя стала расти вместе с его авторитетом. Рост значения политических доктрин, исходящих от государственного аппарата, связан с усилением государственной пропагандистской машины и ограничением свободы средств массовой информации.

Гражданское общество развитых стран мира не исключает правовую доктрину из системы источников права. Но там она исходит не от бюрократических элит, включая Правителя, а от авторитетных ученых (например, научная доктрина в Великобритании) или от авторитетных публичных политиков. Здесь необходимо обратить внимание, что административное общество, в отличие от гражданского, как правило, не выделяет из своего состава публичных политиков. Часто, политик административного общества – это бюрократ, дослужившийся до высшего положения в государственном аппарате. Он строит свою карьеру, опирается не на поддержку масс, а умело играя в аппаратных играх. Так построили свои карьеры все Правители России, начиная со Сталина. Авторитет этим политикам и их доктринам придают государственные органы пропаганды. Действенность таких доктрин зависит не от того, насколько они отражают общественные потребности, а от эффективности используемых пропагандистских инструментов и от системы подавления общественной мысли, свободы средств массовой информации. Из этого исходит существенное отличие доктрин в разных типах общества. В гражданском обществе они выражают интересы каких-то групп общества, в первую очередь, экономически доминирующих. Доктрины административного общества, естественно, отражают интересы класса управленцев, заключающиеся в стремлении пожизненно сохранить власть в своих руках и не допустить развития гражданского общества.

Государства административного типа, к которым относится современная Россия, имеют монархическую форму правления. Начиная с XX в. они часто пытаются выглядеть республиками. Верховная власть в них принадлежит Правителю, который и декларирует важнейшие нормативные политико-правовые доктрины. С одной стороны население признает суверенитет Правителя, и высказанные им идеи приобретают наибольший вес. С другой стороны, Правитель должен постоянно показывать населению насколько он мудр, и излагать перед ним идеи, которые могли бы служить ориентиром в жизни общества. Естественно, сами доктрины могут создаваться в тиши кабинетов, аппаратными работниками или нанятыми учеными (служилой интеллигенцией). Правитель обычно излагает нормативные доктрины в своих выступлениях перед населением или на каких-либо формах. Пропагандистская машина не только доводит эти доктрины до населения, но и обеспечивает их привлекательность. Если ценность доктрины не очевидна, то она исходит не от Правителя, а от его окружения. В этом случае Правитель может дистанцироваться от выдвинутой нормативной идеи, не давая ясного знака, поддерживает он ее или нет. Так, например, произошло с идеей «суверенной демократии».

Одной из форм выражения политической доктрины в современной России стали послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Официальное позитивное право не придает им нормативного значения, но в окружении Правителя дают понять, что они имеют большее социальное значение, чем Конституция РФ.

Конечно, в основном политическая доктрина содержит в себе не конкретные нормы права, а принципы, указания на основные направления поведения и мысли подданных.

<sup>267</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>268</sup> Там же. С. 4.

Документ, излагающий нормативные политико-правовые доктрины надо уметь читать. Такие документы обычно содержат не только реальные требования, но и массу лозунгов имеющих идеологическое значение. Они используются в качестве обмана непосвященных в тайны бюрократического языка. Так, в речах советских вождей постоянно присутствовали призывы расширять и углублять демократию в стране. Сегодня модны декларации о защите прав и свобод человека и гражданина. В данном случае политическую доктрину надо толковать ограничительно.

Декларация принципов, которые не будут реализованы государством, тем не менее, имеет реальное нормативное значение. Она показывает, какими лозунгами должен пользоваться аппарат государства для прикрытия своей деятельности. Идеологическая пропаганда должна быть слаженной. Если после октября 1917 г. вся деятельность государства прикрывалась лозунгом защиты революции, то сегодня, в выступлениях лидеров страны ясно указано, что высшей ценностью является порядок и стабильность в стране<sup>269</sup>.

Нормативная доктрина нуждается в толковании с помощью системного метода. Так Президент РФ в Послании Федеральному Собранию перечисление критических замечаний в сторону демократической оппозиции закончил тем, что потребовал от законодателей ужесточить ответственность за экстремистские действия<sup>270</sup>. Из истории авторитарных режимов известно, что они понимают под экстремизмом всякую деятельность, направленную против власти правящей группы. Так, в СССР можно было получить лишение свободы за критическое письмо в адрес органов власти. Современная Россия только подбирается к этому уровню авторитаризма. По требованию Президента РФ законодатели постепенно готовят нормативную базу для того, чтобы всякую оппозицию можно было обвинить в экстремизме<sup>271</sup> и без суда присяжных отправить в места лишения свободы<sup>272</sup>. Когда Д.А. Медведев говорит о готовности правящей группы и впредь обеспечивать всеми «законными средствами» «конституционный порядок» сразу вспоминаются дубинки ОМОНа, направленные против мирных демонстрантов в Санкт-Петербурге и в Москве в 2007 г. во Владивостоке в 2008 г.

Нормативную ясность доктрине могут придавать факты деятельности правящей группы. В.В. Путин последние два года до начала кризиса прямо показывал обществу, что страны Запада являются врагом той России, которую он строит. Он обвинял их в колониальной политике в отношении России, в подрыве ее суверенитета<sup>273</sup>. Какие страны являются образцом для него, показывали его внешнеполитические связи с Кубой, Ираном, Ливией, Сирией.

Доктрина становится ясной соединяясь с прецедентами, с реальной практикой. Так, указание на то, какие СМИ нужны руководству страны, Д.А. Медведев дал, назвав российское телевидение одним из лучших в мире<sup>274</sup>. В своем Послании Федеральному Собранию в 2008 г. он сначала сказал, что в России властвует бюрократия<sup>275</sup>, а затем он объяснил, что с его точки зрения это и называется «положительный опыт создания демократического государства». Назвав Россию свободной страной, он дал этой бюрократии сигнал, что она и дальше может подавлять гражданское общество и оппозицию<sup>276</sup>.

Историческое толкование изложенной в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2007 г. доктрины позволяет понять, что глава государства потребовал от чиновничества страны поддержать класс служилой интеллигенции, поскольку она выполняет полезные для государства воспитательные функции в обществе и ее можно использовать для борьбы с западной демократической и гуманистической идеологией. «Настоящее искусство, - сказал глава государства, - несет в себе серьезный воспитательный заряд, формирует начала патриотизма...»<sup>277</sup>. Опять же не следует забывать, что слово патриотизм в устах современной бюрократии означает призыв сохранить старую Россию, со всеми ее традициями административного общества.

После Октябрьской революции 1917 г. большевики активно использовали в своей пропагандистской деятельности создаваемую сеть библиотек и изб-читален. В 2007 г. Президент РФ вспомнил об этом инструменте советской пропаганды, указал на его большое значение и потребовал от чиновников поддержать создание информационно-библиотечной сети, включая создание сети президентских библиотек в стране. Всем ясно, какой направленности книги будут предлагаться в этих библиотеках. Начальство знает, что полезно читать населению, а каким книгам не место в президентской библиотеке. Конечно, все эти меры не имеют ни

---

<sup>269</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>270</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>271</sup> ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3447; Хамраев В. Госдума превзошла ФСБ в борьбе с экстремизмом // Коммерсантъ. 2007. 21 июня. С. 2.

<sup>272</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря. С. 8.

<sup>273</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>274</sup> Быков Д. Сдать власть // Компания. 2008. № 18. С. 10.

<sup>275</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.

<sup>276</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 8.

<sup>277</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

чего общего с реализацией права граждан России на доступ к мировым культурным ценностям (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ).

Доктрины, исходящие от высших должных лиц могут содержать в себе дефинитивные нормы. Они дают новое толкование терминов и словосочетаний. Например, в советский период в докладах вождей под социализмом понималось не то, к чему стремились социалистические партии Европы, а административное общество с господством коммунистической бюрократии. Сегодня лексика управленческой элиты изменилась. Так, «разграничение полномочий между центром и регионами», о котором говорилось в Послание Президента Федеральному Собранию 2001 г., означает переход к централизации управления страной. Население, послушно подчинявшееся партократии, в СССР назвалось сознательным. Сегодня, общество, поддерживающее правящую группу, называют «зрелым гражданским обществом»<sup>278</sup>. Фундаментальным институтом демократии в России является, конечно, Президент<sup>279</sup> (еще недавно им являлась КПСС). Отсюда не трудно догадаться, что чем больше полномочий у Президента, тем больше в стране демократии. Изменения в Конституции РФ, направленные на увеличение срок занятия должности Президента одним человеком до 12 лет (все знают этого человека), обеспечивающие ему пожизненное правление называются сегодня «созданием более устойчивой правовой модели» и «укреплением власти» (ясно кого)<sup>280</sup>. И это справедливо. Монархия действительно является наиболее устойчивой и консервативной моделью формы правления.

Нормы политико-правовых доктрин административного государства, осуществляющие реальное воздействие на поведение людей постоянно вступают в конфликт с нормами конституции. Это неизбежно в силу того, что конституция направлена на ограничение власти государственного аппарата, что совершенно не устраивает управленческие элиты. Конституция декларирует демократию, а политическая доктрина административного государства должна доказать необходимость сохранения власти в стране в руках правителя и назначенных им людей.

Конституционный принцип может не отрицаться политической доктриной прямо, но вытесняться конкурирующим принципом, который предлагается в замен декларируемого. Так, российская либеральная Конституция 1993 г. недвусмысленно требует от государства соблюдения прав и свобод гражданина (ст. 2). Но административное государство не может позволить гражданам использовать свое право для выдвижения оппозиции и смены правящей группы. Поэтому вместо демократических свобод доминирующая в последние годы доктрина предлагала населению патерналистскую заботу государства о своих подданных и поднятие величия России на международном уровне. До сих пор большинство населения соглашалось на этот обмен.

Политико-правовая доктрина имеет эффективное действие, если согласуется с характером развития общества. В административных обществах человек никогда не являлся высшей ценностью. Поэтому, как отмечалось выше, идея подъема и укрепления России, декларируемая в последние годы как национальная идея<sup>281</sup> легко вытеснила из общественной жизни главный принцип Конституции РФ 1993 г. о высшей ценности человека, его прав и свобод (ст. 2). Либеральная идея о том, что люди сами определяют свою судьбу, а государство должно создавать условия для реализации их планов в стране не прижилась. Как в советские времена Правительство определяет детальный план развития общества, а подданные должны внести свой вклад в его исполнение. Такой план наметил Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию РФ 2007 г. Выполнение этого плана «потребуется созидательной работы всего общества, потребует огромных усилий и огромных финансовых средств» – предупредил Президент<sup>282</sup>. Каждый гражданин должен внести свой вклад в реализацию этого плана, – поясняет слова Президента журналист<sup>283</sup>. Улучшение своей жизни допускается только через преумножение трудом богатства своей Родины<sup>284</sup>. Теория «великого муравейника», где все должны работать на общую цель вновь восторжествовала. К 2007 г. консолидированная вокруг главы государства бюрократия вновь почувствовала себя единственным полноправным хозяином страны. Обращаясь к ней в своем Послании Президент России говорил: «мы обязаны сделать все для того, чтобы выработать план практических конкретных действий. Мы должны сделать все, чтобы убедить в эффективности этого плана подавляющее большинство граждан страны и сделать их реальными соучастниками общего созидательного процесса» (выделено мною)<sup>285</sup>. Как в великие 1930-е гг. перед населением поставлена масштабная национальная задача возрождения страны, которая требует мобилизации всех на ее выполнение (единства страны)<sup>286</sup>. Конечно, население сегодня не столь наивно, чтобы жертвовать собой ради великих целей. Провозглашенная доктрина навряд ли будет реализована в жизнь. Программа развития страны до 2020 г., которую, не смотря на начавшийся экономический кризис, по инерции пропагандировал Д. Медведев в своем

<sup>278</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 2.

<sup>279</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>280</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>281</sup> Кузьмин В. «Мне выступать с политическими завещаниями преждевременно» // Российская газета. 2007. 27 апреля. С.

1.

<sup>282</sup> Там же. С. 2.

<sup>283</sup> Там же. С. 2.

<sup>284</sup> Там же. С. 2.

<sup>285</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 5.

<sup>286</sup> Там же. С. 3, 5.

Послании Федеральному Собранию<sup>287</sup> очень похожа на планы Н.С. Хрущева догнать и перегнать Америку и построить к 1980 г. коммунизм в СССР. Но если бы цены на нефть не упали и план великих преобразований, намеченных вождем удалось бы реализовать, то это стало бы хорошей основой для его культа личности.

Конституция РФ провозглашает суверенитет народа и выборы в органы власти, как средство его реализации (ст. 3). Она закрепляет децентрализованное управление страной посредством федеративного устройства (ст. 1) и местного самоуправления (ст. 3 и 12). Эти принципы мешают сплочению класса бюрократии в целях удержания власти над обществом. Поэтому управленческие элиты противопоставили им принцип «вертикали власти». Глава региона рассматривается Президентом РФ как менеджер<sup>288</sup>, назначенный главой государства и только перед ним ответственный за управление населением региона.

Идее многопартийности и идеологического плюрализма монархия обычно противопоставляет идею сплоченности общества и духовного единства народа. Требование сплочения общества для выполнения трудных задач, например, прозвучало в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2007 г.<sup>289</sup> и давно уже реализуется на деле путем подавления оппозиции и навязывание единомыслия населению страны. Всем ясно, что сплотиться надо вокруг Правительства, который знает дорогу на трудном пути «к подлинному возрождению страны». Здесь легко усмотреть намек на то, что оппозиция, выступающая против Правительства, является врагом общества и через требование демократии и политических свобод мешает стране идти по правильному пути.

Всякий грамотный человек понимает, что современная Россия не реализовала конституционных идеалов демократии, республики, федерализма и правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Более того, для того чтобы воплотить их в жизнь страна должна отказаться от прежних традиций, порвать со своим прошлым. Тысячелетия Россия была авторитарным или тоталитарным государством с монархической или диктаторской формой правления, имперским государственным устройством. Веками в ней правил не закон, а произвольная воля правителя и его чиновников. Идеалы российской Конституции воплощены в большей степени в развитых странах Запада. В этих условиях вполне ясны становятся требования Президент РФ хранить самобытные культурные ценности, уважать своих предков и каждую страницу нашей отечественной истории. Действительно, эти ценности являются основой монархии, которая прикрывается словом «единство страны» и политики изоляции от развитых стран Запада, которая прикрывается словом «суверенитет»<sup>290</sup>. Прозападная демократическая оппозиция в Послании Президента РФ названа псевдодемократической и обвинена в том, что она стремится вернуть страну в трудные 1990-е гг., разворовать общенациональное богатство, ограбить людей и государство "лишить нашу страну экономической и политической самостоятельности"<sup>291</sup>. Это ясный сигнал чиновничеству страны, как нужно вести себя с демократами. Результатом является то, что в стране ликвидированы почти все демократические партии. Реальная сила осталась только у левой оппозиции, которой демократия нужна лишь для прихода к власти. Как показывает советский опыт, после захвата власти левые партии тут же забывают о каких-либо политических правах оппонентов.

Декларируемые сегодня политические доктрины не могут откровенно выступать против демократических норм Конституции. Но когда Президент РФ гневно требует прекратить финансирование Западом работы неправительственных некоммерческих организаций, направленной на развитие гражданского общества и демократии в стране<sup>292</sup>, всем становится ясно, какое общество намерено строить правящая группа. Как бы не разъяняли идею «суверенной демократии» государственные пропагандисты, всем понятно, что при этой демократии общество не должно, как на Западе иметь свободы слова, не должно иметь права выбора между борющимися за власть элитами. Авторитарные режимы XX в. в СССР, в Африке и Азии часто выдвигали идеи своей особой демократии, не похожей на западную.

Весь дух российской Конституции направлен на обеспечение свободного развития общества. Но административное патерналистское государство не может этого допустить. Поэтому Президент РФ обращается к чиновничеству, собравшемуся в зале Кремля, с требованием сформировать «дееспособное гражданское общество»<sup>293</sup>. Всем понятно, какое общество могут построить чиновники. Свободное общество неизбежно лишит бюрократию власти, превратит ее в инструмент в руках общества. Класс управленцев не глуп и не склонен к суициду и, естественно, будет строить послушное своей воле общество, которое не сможет стать сильным и гражданским. Названная идея Президента РФ обозначила конец периода, в котором государственная бюрократия жила своей жизнью, а общество своей. Они друг другу не мешали. Призыв к бюрократии строить гражданское общество можно рассматривать как начало возврата к тоталитаризму, при котором государство

<sup>287</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.

<sup>288</sup> Граник И. Дмитрий Медведев сориентировался моментально // Коммерсантъ. 2009. 21 февраля. С. 2.

<sup>289</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>290</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>291</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>292</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>293</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

управляло всеми сферами жизни общества. Призыв Президента был услышан чиновниками. Давление на независимые от государства общественные организации усилилось (часть из них была ликвидирована)<sup>294</sup>. Президент РФ в 2007 г. прямо указал бюрократии пути имитации формирования гражданского общества через общественные палаты, созданные под контролем начальства, через финансирование деятельности послушных воле начальства квазиобщественных объединений<sup>295</sup>. Фактически предлагается восстановить советскую систему общественных организаций. С идеями о том, как создать гражданское общество, которое позволит правящей сегодня группе пожизненно «продолжать демократические преобразования», выступил в своем Послании к Федеральному Собранию РФ Д.А. Медведев в 2008 г.<sup>296</sup>.

Административное государство по своей сути не может допустить действия ст. 13 Конституции РФ, декларирующей принцип идеологического плюрализма, ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей свободу мысли и слова, свободу средств массовой информации. В докладах Генерального секретаря ЦК КПСС съезду КПСС всегда был раздел о направлениях идеологической пропаганды. Известно, что раб безразлично относится к средствам производства, принадлежащим хозяину. Для того, чтобы рабочие лучше работали на государство, в последние годы Советской власти от пропагандистской машины требовалось, чтобы она внедряло в сознание советского народа чувство хозяина на производстве. В Послании Президента РФ к Федеральному собранию в 2007 г. улавливаются отголоски старой советской доктрины. Обращаясь к собравшейся бюрократической элите страны, он говорит: «мы с вами только тогда сможем сохранить нашу государственность и суверенитет, если наши граждане будут видеть, будут чувствовать, будут уверены в том, что все усилия государства направлены на защиту их кровных интересов – на улучшение их жизни, на повышение их благосостояния и их безопасность. И если они смогут гордиться своей страной» (выделено мною)<sup>297</sup>.

Указания направлений деятельности огромной пропагандистской машины легко просматриваются в Послании Президента Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2008 г. Любому понятно, что этим направлением по-прежнему является антиамериканизм, убеждение населения в величии России<sup>298</sup>.

Идеи великодержавия, развиваемые правящей группой страны последнее время привели к изоляции России, конфликту ее с развитыми странами мира. Это в свою очередь мешает реализовать в полную силу требования Конституции о свободе предпринимательства (ст. 8 и 34). Руководство страны выделило привилегированную группу предпринимателей, которых иногда называет «социально ответственными» за то, что те участвуют в редистрибутивных бюрократических схемах. Остальные предприниматели отнесены ко второму сорту и не пользуются привилегиями, не получают поддержки во время экономического кризиса. Страна закрылась от иностранных инвестиций в перспективные сферы экономики, которые получили название стратегических<sup>299</sup>. Из других сфер иностранный инвестор ушел сам. Колоссальные государственные средства тратятся на то, чтобы не допустить попадания акций российских компаний в руки иностранных собственников. В условиях сурового климата для предпринимательства, страна возвращается к командно-административной модели экономики. Это особенно хорошо видно на примере создания государственных корпораций и вхождения государства в капитал частных банков и компаний в условиях экономического кризиса.

Как известно, приоритетные национальные проекты в 2007 г. использовались как элемент избирательной кампании Д.А. Медведева. Видимо в целях поднятия авторитета будущего Президента РФ В.В. Путин в 2007 г. дал рекламу доктрины эффективного «ручного управления»<sup>300</sup>, которое фактически прямо противоположно принципу правового государства, закрепленному в ст. 1 Конституции РФ. Очевидно, что поддерживать силу административного государства трудно без культа личности вождя, без превознесения его заслуг перед населением.

Любое монархическое государство основано на доктрине «хорошего царя и плохих бояр». Эта доктрина носит традиционный характер, но должна всячески поддерживаться Правителем. Современная Россия достигла невиданной за последние годы централизации управления. Это создает опасность того, что население будет винить Правителя во всех своих неурядицах. Чтобы избежать этого, Президент В.В. Путин в своих выступлениях доказывал, что региональные и местные власти обладают широкими полномочиями в решении проблем в регионах и на местах, что именно они должны нести ответственность за нерешенные проблемы<sup>301</sup>. Население всегда должно видеть перед собой «козла отпущения» и на нем срывать свое недовольство. Роль заботливого «царя» активно разыгрывает Д.А. Медведев. Он не берет на себя ответственность решать возникшие в связи с экономическим кризисом проблемы, а только требует чего-то от министров, региональных

---

<sup>294</sup> Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 12.

<sup>295</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>296</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>297</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>298</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 2.

<sup>299</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313 с дополнениями.

<sup>300</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>301</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

чиновников. В своем Послании Федеральному Собранию он четко отделил себя от бюрократии и свалил на нее всю вину за преследование бизнеса, подавление свободы слова в России, организации управляемых выборов<sup>302</sup>. Для того, чтобы показать, что он строгий «отец» в феврале 2009 г. были сняты с должностей четыре губернатора<sup>303</sup>.

Политико-правовая доктрина может толковать нормы конституции в выгодном для класса управленцев духе. Так, под социальным государством, декларированным в ст. 7 Конституции РФ, у нас понимают патерналистское государство, которое заботится о всей жизни подданных: об их трудоустройстве, заработной плате, обеспечении квартирами, социальном обслуживании, об их образовании и воспитании. Государство, опекающее своих подданных, подается так же как демократическое государство. Поддержка доктрины патерналистского государства явно просматривается в Послании Президента Федеральному Собранию РФ 2007 г. и во всей практике подавления предпринимательства с помощью налогов, монополий, вытеснения зарубежных инвесторов из страны. Людям мешают самим, без помощи государства создавать для себя богатства. Не следует забывать, что экономическое господство бюрократии в административном обществе основано на редистрибуции. Названное Послание Президента РФ очень походит на отчет Генерального секретаря ЦК КПСС на очередном съезде партии о том, что она сделала для бедного населения и что еще сделает («планов громадьё»). При этом очень важно, чтобы население оставалось бедным и нуждалось в опеке со стороны государства. Справедливости ради, надо сказать, что доктрина патерналистского государства естественным путем рождается в экономике основанной на получении природной ренты. Такая экономика неизбежно становится редистрибутивной, а государство превращается в коллективного феодала, раздающего бенефиции между подданными.

В последние годы принцип демократии, декларированной Конституцией РФ (ст. 1) подменяется в России принципом управляемой демократии. Так, Президент Д.А. Медведев призывает бюрократию страны «... принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти»<sup>304</sup>. Сразу вспоминаются выборы в СССР, в ходе которых партаппарат строго следил за тем, что в депутаты попало определенное заранее количество женщин, национальных меньшинств, молодежи и т.д.

Иногда кажется, что ряд нормативных доктрин, излагаемых главой государства, воплощаются в жизнь. Так для реализации требований Президента РФ о помощи малому и среднему бизнесу приняты хорошие законы, выделены финансовые средства. Но в административном государстве бюрократия не может жить на одну зарплату. Она налагает на не защищенных малых и средних предпринимателей коррупционные «налоги» и нейтрализует все принимаемые меры по поддержке бизнеса. Опять же поддерживается миф о «добром царе и зловредных боярах». То же самое происходит с требованием бороться с коррупцией. В стране действительно принимаются меры, приводящие к росту количества чиновников, привлеченных к ответственности. Но это сравнимо лишь с увеличением жертвоприношений, которые производили первобытные люди своим богам, чтобы они позволили им жить, так как они живут. Коррупция является неотъемлемым признаком административного общества, где все зависит от произвола чиновника. Сколько бы чиновников не приносилось в жертву «богу борьбы с коррупцией», она от этого не уменьшится. Но глава государства может заработать на антикоррупционной риторике и чиновниках, принесенных в жертву, какие-то дивиденды.

Правитель в своих выступлениях может дать обязательное для всех подданных толкование норм законов. Так, Президент РФ четко и ясно указал, что переход к пропорциональным выборам депутатов Государственной Думы является серьезным шагом по демократизации избирательной системы. Может ли после этого Конституционный Суд РФ признать, что этот переход не делает страну более демократической и федеративной?

Президент страны может в своих посланиях Федеральному Собранию использовать намеки, смысл которых понимают только те, кто хорошо знает историю страны и положение в ней. Например, Д.А. Медведев обратился с угрозой применения санкций к неким силам, которые могут использовать административные ресурсы для «недобросовестной конкуренции» в период экономического кризиса. Видимо он вспомнил 1990-е гг., когда класс бюрократии раскололся на конкурирующие группировки и своими руками подорвал основы административного государства. В ноябре 2008 г. ему уже приходилось выносить предупреждение губернаторам, ставящим под сомнение необходимость их назначения Президентом РФ<sup>305</sup>. «...мы просто обязаны консолидироваться вокруг наших национальных приоритетов» – сказал Д.А. Медведев, обращаясь к высшей бюрократии, собравшейся в Кремле<sup>306</sup>. Каждый, кто знает историю России, понимает, что ее национальным приоритетом всегда было сохранение мощного административного государства, подавляющего всякую самостоятельность общества.

Ученым России в условиях авторитарного и тоталитарного режима всегда было трудно изучать свойства бюрократического государства, формы его нормативного регулирования общественных отношений. Но этим когда-то надо начинать заниматься.

<sup>302</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>303</sup> Силаев Н. Резерв распечатан // Эксперт. 2009. № 7. С. 63 – 64.

<sup>304</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>305</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>306</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.



## 17. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ

Выступление на заочной конференции в профессионально-педагогическом университете в марте 2009 г.

ию. Конституцией, в данной статье называется не любой нормативный акт с таким названием, а особого рода система норм права, закрепляющая господство гражданского общества над государственным аппаратом (бюрократией). В странах догоняющего развития, к которым относится Россия, конституция октроируется правителем до того, как в обществе появляется конституционное сознание. Конституция нужна правителю для создания видимости того, что управляемая им страна является цивилизованной, для легитимации своей власти в глазах западного общества. Октроированная конституция содержит в себе множество норм не конституционного характера или пробелов, позволяющих бюрократии во главе с правителем сохранять свое господствующее положение в обществе. Конституционные нормы не действуют, так как не имеют поддержки в обществе, находящемся на доконституционном уровне развития. Функцию распространения конституционного правосознания в таких обществах может выполнять часть интеллигенции. Это сознание рождается так же естественным путем в результате поиска средств ограничения произвола бюрократии.

Для поддержания в обществе неконституционного правосознания государственная бюрократия использует систему средств воздействия на населения. В средства пропаганды превращаются средства массовой информации, органы образования, церковь.

Важнейшей идеей, подрывающей основы конституционализма, является идея **вождизма**, культа личности вождя. Населению доказывают, что главным для него является не господство права, не разделение властей, не независимый суд, а хороший, мудрый правитель. Эта идея сама по себе трудно искоренима из патриархального сознания. Поэтому государственной бюрократии не стоило больших трудов за несколько последних лет создать культ личности вождя в России («национального лидера»). Этому способствовало быстрое обогащение страны за счет высоких цен на продаваемое за рубеж сырье. Население особенно не раздумывало, откуда в стране появились дополнительные блага, и примитивно связывало их с личностью правителя. В результате уже к 2007 г. значительная часть населения выступала за отмену конституционного ограничения пребывания В.В. Путина на посту главы государства. Россия оказалась готовой пойти по пути Франции XIX в., где республика легко заменялась императорской властью в результате проведения плебисцита.

Поддерживаемый в общественном сознании вождизм вытесняет республиканские взгляды. Надеясь на «доброе царя» люди не заботятся о выборах своих представителей в законодательные органы власти. Часто они голосуют за тех кандидатов в депутаты, на которых укажет национальный или местный вождь. В итоге, повсеместно, формируются не самостоятельные органы законодательной власти, как предусмотрено в Конституции РФ (ст. 10), а «карманные» совещательные органы при правителе.

Вождистское сознание населения способствует устранению декларированного в Конституции РФ разделения властей. Население ни сколько не возмущает то, что «вертикаль власти» устранила самостоятельность и представительных и судебных и контрольных органов. Все исходит от одного человека.

Вождистская идеология не совместима с принципом правового государства. Население, надеясь на справедливого правителя, не вырабатывает собственных правовых идей, не требует принятия разумных и справедливых законов, без которых законность и порядок способствуют формированию не правового, а полицейского государства.

Спокойно население страны отнеслось к лишению его права самостоятельно решать вопросы своей жизни в регионе и на местах. В его патриархальном сознании сохранился миф о «доброе царя и плохих боярах». Поэтому без всяких протестов глава государства лишил население конституционного права выбирать себе главу региона и почти уничтожил продекларированный в Конституции РФ 1993 г. принцип федерализма (ст. 1). Важнейшие вопросы общественной жизни стали решаться в столице, за закрытыми дверями и реализоваться через заместителей правителя в регионах.

Антиконституционная пропаганда ведется в России скрытыми способами. Вся государственная бюрократия, включая правителя, доказывает, что она верна Конституции, что она выступает за расширение демократии, за права человека. Меры, направленные против конституционных принципов выдаются за действующие во благо их. Восстановление в России в последние годы монархического правления и авторитарного режима называется «положительным опытом создания демократического государства»<sup>307</sup>. Переход к управляемым выборам называется «серьезной демократизацией избирательной системы»<sup>308</sup>.

Населению предлагают поменять конституционные принципы жизни на принципы патерналистского государства. Вместо демократии предлагается «сытая жизнь» под опекой бюрократии и «доброе царя». Сменяемость органов власти меняется на монархический и авторитарный принцип стабильности ее. Например, увеличение срока полномочий Президента и Государственной Думы Д.А. Медведев объяснил стремлением «создать более устойчивую правовую модель»<sup>309</sup>.

Государственный аппарат стремится не допустить развития общественного сознания в направлении распространения и укрепления конституционных ценностей. Прямо декларируется, что в России необходимо сохранить старую культуру («выработанные, выстраданные, выверенные за века ценности и идеалы»)<sup>310</sup>, для которой характерны вождизм, этатизм, отказ от самостоятельного участия общества в решении общих дел. Традиционное для России великодержавие оправдывает отказ от принципов гуманизма, демократии, федерализма, прав человека и гражданина. Выражая удовлетворение тем, что население поддерживает имперскую политику руководства страны на Кавказе, пассивно в условиях наступившего экономического кризиса, Президент РФ говорит: «Наш народ духовно и нравственно богат. Нам есть чем гордиться, есть что любить. Есть что отстаивать и что защищать, есть к чему стремиться»<sup>311</sup>. Вместо того, чтобы отказаться от своего имперского наследия, осудить преступления прошлого, значительное число россиян воспринимают

<sup>307</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 8.

<sup>308</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>309</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>310</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

<sup>311</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

Сталина, своих царей и полководцев как героев, которым следует подражать. Они мечтают о приходе справедливого диктатора, который бы взял на себя всю ответственность за развитие страны в условиях отсутствия гражданского общества. Большинство россиян не нужны партии, независимые суды и пресса. Они доверяют правителю, его чиновникам<sup>312</sup>.

В России применяется старый способ борьбы с демократическими идеями, с идеологическим многообразием и политическим плюрализмом (ст. 13 Конституции РФ). Вместо них предлагается один «национальный лидер», единый, объединенный вокруг лидера и его идей (программы) народ, одна реализующая эти идеи партия.

Очевидно, что конституционные ценности более характерны для западных обществ. Антизападная риторика объективно настраивает население против восприятия этих ценностей. Права человека и демократические свободы объявляются средством экспансии Запада. «Сегодня на вооружение берутся демократические лозунги, – говорил Президент В.В. Путин в своем Послании к Федеральному Собранию в 2007 г. – Но цель одна – получение односторонних преимуществ и собственной выгоды, обеспечение собственных интересов»<sup>313</sup>. С помощью средств пропаганды населению дают понять, что правозащитные организации, пользующиеся поддержкой из стран Запада выполняют шпионские функции. «Растет поток денег из-за рубежа, используемых для прямого вмешательства в наши внутренние дела» – пугал население страны В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию. В последние годы были приняты меры для того, что западные идеи конституционализма не могли свободно проникать в страну. В 2007 г. началась кампания по вытеснению из страны неправительственных организаций, поддерживаемых западными гуманитарными фондами. В России фактически запрещена работа фонда Сороса, Британского Совета. Под разными предлогами закрываются организации, занимающиеся обучением людей исполнять свои политические права<sup>314</sup>. Иностранцам запрещают проникать в российское информационное пространство (ст. 7 и 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>315</sup>). Для противостояния западным ценностям свободы главный идеолог России выдумал даже термин «суверенная демократия» по аналогии с пропагандировавшейся недавно социалистической демократией, за которой стоял тоталитарный порядок. Отказ от восприятия западных конституционных ценностей осуществляется под предлогом защиты своего суверенитета, самостоятельности, свободы и независимого развития.

Консервировать не конституционное сознание россиян помогает не критическое отношение к нему. Одновременно бюрократия и политики «заигрывают» с населением, убеждая его, что оно без всякого развития уже обладает высочайшими достоинствами. Например, утверждается, что в России сформировалось «зрелое гражданское общество» на том основании, что оно поддерживает правящую элиту<sup>316</sup>. Россия с ее авторитарным режимом объявляется «свободной страной»<sup>317</sup>.

Конституционное сознание включает в себя чувство **ответственности человека** за свою судьбу и судьбу своей страны. Для значительной доли россиян свойственно патерналистское и этатистское сознание. Они рассчитывают не на себя, а на государства и правителя, которые должны привести их в «светлое будущее»: дать работу, достойную оплату, жилье, защитить их от произвола предпринимателей. Такое сознание в России, по подсчетам социологов, имеет место у 47 % населения<sup>318</sup>. Этим людям не нужно право на частную собственность, на предпринимательство. Наоборот, они ждут от чиновников, что они отнимут у предпринимателей их доходы и передадут их рабочим. Тем самым они поддерживают расширение полномочий государственных чиновников и выступают против сдержек, предусмотренных Конституцией.

Неконституционное сознание россиян порождает деятельность государства, его чиновников, направленную на подавление личной инициативы, в первую очередь предпринимательской. Государство превращает людей в иждивенцев, которые не могут выжить без его помощи. 62 % россиян в 2007 г. признавали, что им сложно было бы выжить без материальной поддержки со стороны государства<sup>319</sup>.

Накопленные государством в последние годы средства начали использоваться для восстановления тоталитарных порядков в стране. Бюрократия поставила перед собой цель построить послушное своей воле «гражданское общество». Проявляется забота о служилой интеллигенции, которую можно использовать для воздействия на сознание населения. Еще в 2002 – 2003 гг. правящая группа поставила под свой контроль телевидение. Даже сегодня, в условиях экономического кризиса, когда урезаются все бюджетные расходы, принято решение увеличить расходы на средства пропаганды (телевидение и радио)<sup>320</sup>.

Россия только приближается к эпохе просвещения. Есть надежда, что ее интеллигенция выполнит свою прогрессивную роль и, как в годы перестройки, сумеет выступить на защиту конституционных ценностей свободы, демократии, республики и федерализма против государственной пропаганды.

<sup>312</sup> Добрынина Е. Россия как она есть // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>313</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>314</sup> Например, закрытие Европейского университета, который обучал наблюдателей на выборах в органы власти. См. Пушкарская А. Европейскому университету продлили каникулы // Коммерсантъ. 2008. 27 февраля. С. 3.

<sup>315</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300. С изменениями и дополнениями.

<sup>316</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

<sup>317</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 8.

<sup>318</sup> Добрынина Е. Россия как она есть // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>319</sup> «Великий перелом» начинает сростаться // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>320</sup> Кувшинова А., Чечель А., Иваницкая Н. Бюджет кризиса // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А03.

**18. Денисов С.А. Особенности политики российского административного государства в условиях финансово-экономического кризиса // Власть и общество: грани взаимодействия: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2009». Часть 1. М.: ГУУ 2010. С. 107-111.**

С. 107

Административным здесь называется государство, которое обеспечивает приоритет интересов в экономической, политической и духовной сфере слою управленцев, составляющих аппарат государства. Административное государство возникает в административном обществе, нуждающемся в опеке бюрократии. Здесь господствует государственная собственность, распределительная экономика. Бюрократия вмешивается во все дела общества. В современной России такая экономика основана на получении природной ренты от продажи за рубеж полезных ископаемых. Административное государство и общество противопоставляется частнособственническому или гражданскому, где управленцы являются лишь орудием власти гражданского общества, состоящего из групп частных собственников, потребителей и иных групп граждан.

Россия сегодня находится на переходном этапе от чистой модели административного государства (Советское государство) к гражданскому (демократическому) государству. Кроме реализации интересов бюрократии наше государство реализует интересы опекаемых ею предпринимателей, которых сегодня называют клиентами. В Средние века они носили название бенефициариев или вассалов. Это определяет особенности политики российского государства по преодолению возникшего финансово-экономического кризиса.

с. 108

1. Управленцы **не имеют экономического мышления**. Для них самым главным является сохранение своей личной власти (власти группы, в которую они входят). Это определяет то, что они часто оказываются не готовы к экономическому кризису. Он приходит для них неожиданно. Их решения носят политический, а не экономический характер. Экономика оказывается в заложниках у политики. Эксперты указывают, что руководство страны в благоприятные 2004 – 2007 гг. не решило тех задач, которые помогли бы смягчить сегодняшний кризис. Страна за эти годы стала еще более сырьедобывающей, чем ранее, укрепились мощь монополий, часть из которых государственные, правительство в погоне за удвоением ВВП (политический лозунг выдвинутый В.В. Путиным) разогнало инфляцию. Единственной заслугой Правительства является создание резервных фондов.

Если в демократических странах одна правящая группа легко заменяется другой в ходе выборов, то в административном обществе **правящая группа не может отказаться от своей власти**. Вместе с властью она теряет все. Поэтому она борется до конца, каких бы экономических жертв это ни стоило обществу. Протесты общества против проводимой политики вызывают со стороны государства только меры по ужесточению авторитарного режима.

Монократический характер формы правления приводит к тому, что в стране **не принимается ни каких мер без одобрения их правителем**. Чиновники боятся брать на себя ответственность. В результате решения запаздывают. Из возможных вариантов решения принимаются не те, что более эффективны, а те, что были «доведены до уха правителя». Раз принятое правителем решение настойчиво проводится в жизнь, не смотря на его ошибочность. Правитель не может признать свои ошибки. При этом ни кто не осмеливается сказать что «кроль голый».

Руководство административного государства самонадеянно, **отчуждено от населения**. Оно не слышит общественного мнения. Поэтому его решения часто ошибочны. Общество не допускается к принятию решений государственными структурами. От него требуют лишь одобрения мудрых решений правителя. Бюрократия не терпит независимых экспертиз. Роль экспертов играют пропагандисты, которые убеждают всех и саму бюрократию, что принятые ею решения являются правильными, эффективными и своевременными. Вместо прогнозов развития экономики они озвучивают неисполнимые задачи, которые поставило начальство.

2. Административное общество **иерархично**. Здесь не действует принцип формального равенства всех перед законом. Чиновники сформировали список предприятий, которым, с их точки зрения надо помогать в первую очередь<sup>321</sup>. Выстроилась очередь просителей государственной поддержки в виде государственных гарантий по кредитам<sup>322</sup>. Принимаемые решения ни как не связаны с эффективностью структур, получающих помощь. Материальные средства часто расходуются не эффективно (проедаются или расхищаются). Фактически государственная помощь оказывается не предприятиям, а их владельцам, связанным с высшей бюрократией. Ее цель заключается в том, чтобы акции компаний не ушли из рук клиенты в руки независимых

<sup>321</sup> Нетреба П. и др. Народнохозяйственные избранники // Коммерсантъ. 2008. 26 декабря. С. 3.

<sup>322</sup> Ляув Б. В очереди за деньгами // Ведомости. 2009. 12 марта. С. Б04.

предпринимателей. Подобного рода отношения между государственными чиновниками и предпринимателями неизбежно способствует росту коррупции.

**Частная собственность** у нас слабо защищена, носит в основном **условный характер**. Право на нее связано с волей высшей бюрократии. Помогая своим бенефициариям бюрократия может разорить эффективного частного собственника. Это хорошо продемонстрировано тем, как решался вопрос о долге «Базового элемента» О. Дерипаски перед «Альфа-группой» Фридмана. О. Дерипаска попросил Президента РФ защитить его от кредитора. «Ситуация, когда та или иная организация,

С. 109

пусть даже имеющая правомерный набор требований, способная остановить работу крупного холдинга», недопустима – заявил Д. Медведев<sup>323</sup>. Т.е. Президент РФ открытым текстом подтвердил, что Россия не является правовым государством и споры между хозяйствующими субъектами в ней решаются не через суд, а на основе воли высшего начальства. При этом прав тот, кто ближе к этому начальству. Обозреватели обращают внимание на откровенный правовой нигилизм, проявленный Д. Медведевым<sup>324</sup>. Надо иметь в виду, что в России и ранее правовая доктрина и правовой прецедент играли большую роль, чем писанный закон. Действия Д. Медведева будут растиражированы по всей стране. «Высший суд» начнут творить все губернаторы. Они теперь будут решать, кому платить, а кому не платить по долгам.

В демократических странах развитие экономики зависит от потребительского спроса населения и активности предпринимателей. В условиях кризиса демократическое государство снижает налоги на потребителей и производителей. Это помогает наиболее успешно выйти из кризиса в первую очередь эффективным компаниям. Не демократические государства не желают слышать голоса своих налогоплательщиков. Снижен налог только на прибыль, которая в ближайшее время не предвидится. В стремлении выполнить план по сбору налогов, налоговые органы усиливают давление на налогоплательщиков<sup>325</sup>. Высокая налоговая нагрузка на нефтяников уже привела к прекращению добычи нефти на мало рентабельных скважинах<sup>326</sup>. Цены на потребительские товары увеличиваются за счет введения таможенных пошлин на импорт (на автомобили, на сахар и т.д.). Как уже отмечалось, в России помощь в первую очередь оказывается клиентеле бюрократии, которая экономически поддерживает ее господство: дает деньги на выборы, на содержание партеобразного объединения бюрократии и квази-общественных движений, таких как «Наши», «Молодая гвардия» и т.д.

3. Опорой государственной бюрократии России являются крупные, часто **монополистические предприятия**. Они получают в первую очередь поддержку государства. Если в странах Запада экономический кризис вызывает дефляцию, то в России наблюдается рост инфляции. Это связано с тем, что монополии диктуют свои цены на рынке с целью получения прибыли за счет населения, среднего и мелкого бизнеса. Государство делает только вид, что сдерживает эти цены. Высокие цены на нефть и газ, которые поддерживаются российским правительством за счет тарифов и налогов делают российских товаропроизводителей неконкурентоспособными на мировом рынке, - отмечают российские эксперты<sup>327</sup>. Рост цен внутри страны не позволяет возникнуть импортозамещению при девальвации рубля.

4. Кризис используется высшей бюрократией для дальнейшего **огосударствления экономики**, для наращивания своей клиентелы. Непомерно растут активы государственных корпораций, которые похожи на крупные помещичьи хозяйства, переданные в руки доверенным лицам Правителя. Чиновники, назначенные руководителями корпораций, как русские помещики, выполняют не только хозяйственные, но и административные функции. Корпорации имеют особый правовой статус. По каждой из них издан специальный закон. Государственные чиновники вынуждают частные компании вливаться в государственные корпорации.

Под всякими предлогами государство наращивает бюрократический контроль за частными предприятиями. В банках появились наблюдатели от ЦБ России. Прокуратура и другие силовые структуры берутся контролировать деятельность банков и частных предприятий по расходованию предоставленных государством

С. 110

средств<sup>328</sup>. Принуждение банков кредитовать предприятия, на которые указывают чиновники, может закончиться для них банкротством, как это было в 1998 г.

Кризис в административном обществе не имеет своего очищающего действия. Выживают те, кто ближе к начальству. Это обуславливает затяжной характер кризиса. Оздоровление экономики не происходит.

5. Административное государство очень часто своими действиями **разгоняет инфляцию в стране**. Это связано с тем, что бюрократия не желает считаться с рыночными законами равновесия. Ей хочется получить побольше денег, которые она может распределить по собственному усмотрению. «Разгон инфляции до нынешней скорости, - пишут эксперты – начался в предвыборном 2007 г., когда расходы бюджета выросли на 40 %. В 2008 г. – еще на 26 %»<sup>329</sup>.

<sup>323</sup> Федоринова Ю. Назвался другом // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А01.

<sup>324</sup> Осетинская Е. \$ 11 млн // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А05.

<sup>325</sup> Вислогузов В. Налогам не дадут спуска // Коммерсантъ. 2009. 27 февраля. С. 2.

<sup>326</sup> Антонов С., Плюснина М. Нефтяники попросили отсрочки // Коммерсантъ. 2009. 5 февраля. С. 8.

<sup>327</sup> Кезина Д. Газ и тормоз // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 19.

<sup>328</sup> Локшина Ю. и др. Прокурорам напомнили их долг // Коммерсантъ. 2009. 24 марта. С. 1,8.

<sup>329</sup> Страна инфляции // Ведомости. 2009. 12 марта. С. А01.

Инфляция в 2009 г. была искусственно создана руководством страны путем планового повышения тарифов на товары и услуги государственных монополий. Повышение цен на газ, электричество, железнодорожные перевозки<sup>330</sup> привело к росту цен на другие товары. В условиях падения покупательского спроса это увеличило падение производства в стране.

В условиях кризиса инфляция может перерасти в стагфляцию. В отличие от стран Запада, российское правительство не может помочь своей экономике путем снижения процентных ставок. Оно вынуждено поддерживать их на высоком уровне и ограничивать приток денег в экономику. Банковский процент стал настолько велик, что предприятия не могут брать кредиты. В результате к апрелю 2009 г. в стране наметился кризис взаимных неплатежей. Предприятия переходят на бартерный обмен и расчеты векселями. В условиях кредитного голода падают объемы производства.

6. Класс управленцев в наше время уже не может откровенно пренебрегать общественным мнением. Поэтому он прилагает много усилий для обмана населения. Главное не делать. Главное **создавать видимость бурной работы**, видимость благополучия. При принятии поправок в бюджет в марте 2009 г. на фоне сокращения всех статей расходов особенно бросается в глаза решение увеличить расходы на средства пропаганды, на телевидение и радио<sup>331</sup>.

Любое государство не имеет волшебных средств для решения всех общественных проблем. Но административное государство, в целях подавления общественной активности, поддерживает патерналистскую идеологию. Оно навязывает людям мысль о своем всемогуществе и убеждает их не принимать ни каких мер по подготовке к кризису. Само наличие кризиса отрицалось до последнего.

Чиновники административного государства безответственны перед населением. Поэтому они могут позволить себе постоянно лгать ему. Высшие должностные лица клянутся, что девальвации рубля не будет, но она осуществляется на следующий день после произнесенных ими слов.

Ложь становится важнейшим средством экономической политики. Так массовая пропаганда доверия к рублю привела к тому, что 70 % населения не заметило девальвации рубля в декабре 2008 г. – январе 2009 г. В результате оно потеряло 25 % своих сбережений. В марте 2009 г. Центральный Банк России принял меры по укреплению рубля на 9 % с целью вернуть население и компании в рублевую зону. Правительство продемонстрировало свою власть над экономикой страны и способность

С. 111

поддерживать крепкую национальную валюту. Но эта пропагандистская акция дорого обошлась экономике страны. Искусственно был создан дефицит рублевой массы, которой так не хватало банкам и компаниям для организации производства и выплаты заработной платы. Дорогой рубль не способствует импортозамещению, сокращает доходы экспортеров, на которых держится все хозяйство страны. Падение производства на металлургических предприятиях страны, свертывание инвестиций экспотрерами прямо связано с искусственно завышенным курсом рубля.

Руководство страны громко заявляет о поддержке социальных программ, а само изымает розданные людям деньги через инфляцию и цены на товары и услуги опекаемых государством монополий.

**7. Конфликт между административными и частнособственническими** государствами приводит к тому, что первые не могут ожидать помощь от вторых. Руководство административного государства пытается изолироваться от соседей, отказывается от совместных действий по преодолению кризиса. Компании, не способные платить по своим долгам, экономически выгодно было бы продать зарубежным инвесторам. Но эти компании содержат за свой счет саму бюрократию, обеспечивают реализацию ее политических проектов. Поэтому высшая бюрократия не может отдать их зарубежным частным собственникам. Она предпочитает тратить так необходимые стране финансовые резервы на выкуп долгов частных предприятий у зарубежных банков. Как в сталинские годы, вместо привлечения дешевого иностранного капитала, государство предпочитает усилить эксплуатацию собственного населения.

Тенденция к изоляционизму приводит к тому, что российское руководство пытается закрыть свой рынок для соседей (таможенные пошлины на автомобили, сталь, сельхозмашины). Это вызывает ответные реакции. Свертывается международная торговля. Это приводит к углублению мирового кризиса.

Перечисленные особенности административных государств делают их особо уязвимыми к экономическим кризисам и могут стать причиной их краха. На месте рухнувшего государства может возникнуть государство, которое вообще отказывается от рыночных механизмов, заменяет их прямым командованием чиновников. При наличии социальной опоры в лице организованных частных собственников, которых поддерживает население, на месте административного государства может возникнуть частнособственническое. Для современной России этот вариант мало вероятен.

<sup>330</sup> Приказ Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) от 24 декабря 2008 г. № 462-т/3 «О внесении изменений и дополнений в Прейскурант № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры выполняемые российскими железными дорогами» // Российская газета. 2008. 31 декабря. С. 16.

<sup>331</sup> Кувшинова О., Чечель А., Иваницкая Н. Бюджет кризиса // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А03.

**19. Денисов С.А. Нейтрализация конституционных норм обычаями административного общества // Традиция, духовность, правопорядок. Материалы четвертой всероссийской научной конференции 22 – 23 мая 2009 г. Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2009. С. 17 – 18.**

Административными автор называет общества не способные поставить под свой контроль государственный аппарат. Бюрократия здесь является господствующим классом, который определяет содержание права страны. Черты такого общества присущи современной России.

В настоящее время бюрократические элиты административных обществ вынуждены скрывать свое господствующее положение. Это делается с помощью норм писаного официального позитивного права. В конституцию и законы записываются нормы, ограничивающие власть правителя, декларирующие республику, федерацию, демократию, правовое государство. Но эти нормы не реализуются на деле в силу того, что в административном обществе продолжают действовать нормы обычая противоположного содержания. Они нейтрализуют действие писаного права.

Так, декларация политических свобод не приводит к возникновению в стране демократии, поскольку патриархальное общество не привыкло участвовать в управлении государством. Оно занято своими бытовыми проблемами (работа, семья, развлечения) и не хочет брать на себя ответственность за принятие решений общего характера. Традиционно оно передает суверенитет правителю. Выборы главы государства превращаются в плебисциты, на которых выражается доверие правителю. Эта практика получила свое начало еще в наполеоновской Франции и успешно продолжает действовать сегодня. Население подчас обожает своего вождя. Особенно ярко это проявлялось в фашистской Германии и в СССР при Сталине. Населению совершенно безразлично, какую официальную должность занимает правитель (президент, глава правительства, глава партии власти и т.д.). Для него он просто вождь.

Для населения административного общества чужда идея конституционного права, ограничивающего власть правителя и его бюрократии. Наоборот, согласно традиции, правителю передаются неограниченные полномочия во имя обеспечения высшей справедливости. Здесь нет традиции господства права. Например, правлению закона и права россияне предпочитают правление конкретных людей, как сегодня говорят «ручное управление» страной. В России, даже в среде юристов нет привычки обращения к конституционному праву. Частная норма подзаконного акта имеет больший авторитет, чем общая конституционная. Появлению правозащитных традиций мешает включение судебных органов в единый механизм власти бюрократии.

Обычай административного общества легко нейтрализует нормы конституции, декларирующие республику. Большинство населения доверяет безграничную власть правителю и не доверяет парламенту, партиям, общественным движениям, средствам массовой информации. Правитель указывает населению, какую партию надо поддержать на выборах, кого надо выбрать в парламент. Последний превращается в законорегистрационный и совещательный орган при правителе. За сто лет существования представительных органов в России их декоративность стала привычной.

С. 62

Традиционным для административного общества является передача должности правителя по наследству или в руки человека, назначенного преемником прежним правителем. Наследник без труда получает поддержку населения в ходе проводимого плебисцита. Так, по наследству должность «президента» передавалась в Азербайджане, в Северной Корее, в Сирии. Формально в этих странах провозглашается республика, и должность главы государства считается выборной. В реальности, на основе обычая там сохраняется монархическая форма правления.

Как уже отмечалось, традиции административного общества исключают участие населения в политической жизни. Эти общества не являются политическими, в них нет публичной политики. Большинство здесь не участвует в формировании партий, профсоюзов, общественных организаций. Все они становятся искусственными формированиями, созданными под контролем государственной бюрократии. Оппозиция здесь превращается в слабую горстку интеллигентно-маргиналов, не имеющих авторитета среди массы консервативно настроенного населения, преданного вождю. Поэтому свободно проводимые выборы не приводят к формированию органов, реально представляющих население. Выбор кандидатов в эти органы делается случайно (исходя из внешности кандидата, его речей, символических действий) или по указанию правителя. Естественно, население не поддерживает выбранные им коллективные органы власти.

Работающие конституции появляются тогда, когда люди начинают протестовать против притеснений со стороны государства и его бюрократии, пытаются защитить свою личную свободу и собственность. Население административных стран терпеливо. Созерцательное ожидание замещает у большинства русских деятельное вмешательство в обстоятельства и порядки – пишет К.В. Арановский [1, с. 454]. Они отказываются использовать даже дарованные им формальной конституцией права. Это связано еще и с тем, что люди политически не грамотны, не могут предложить альтернативного курса. Они привыкли к униженному положению, к тому, что от них в стране ни чего не зависит. Даже имея право на массовые мероприятия, на выбор своих представителей, другие политические права они не используют их.

Существует заблуждение, что для населения в административных обществах свойственен коллективизм. На самом деле для него присущ конформизм, стадность. Люди здесь не способны на организованные действия для защиты своих прав, они атомизированы. Не случайно в современной России не удается реализовать идеи самоуправления, заложенные в Конституции РФ 1993 г. (ст. 12, 130). Вместо самоуправления повсеместно введено децентрализованное государственное управление. На выборах местных органов власти самая низкая явка избирателей.

В административном обществе существуют свои традиционные ценности, вступающие в конфликт с конституционными ценностями. Высшей ценностью является стабильность и порядок, а не свобода и прогресс. Это общество консерваторов, которое не желает ни чего менять в своей жизни. Те, кому это не нравится, переселяются в другие, быстро развивающиеся страны. В результате возникает поляризация мира. Он делится на страны Запада, постоянно идущие к чему-то новому и страны Востока, стремящиеся сохранить у себя традиционный образ жизни.

Интересно, что конституции развитых стран Запада часто не закрепляют свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности. Там эти принципы традиционны и не нуждаются в конституционной защите. В административном обществе, наоборот, конституция может декларировать защиту частной собственности (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции РФ). Но традиционно продолжает действовать правило,

согласно которому частная собственность носит только условный характер. Крупные предприятия передаются только clientele высшей бюрократии на условиях личной преданности. При смене правителя держатели прав собственности должны продлевать «ярлык» на правление. В противном случае они лишаются своего имущества под разными предлогами. Эти предлоги не трудно найти, поскольку согласно обычаю, для clientele высшей бюрократии закон не писан до тех пор, пока она находится под высшим покровительством. По воле нового правителя не составляет труда привлечь своих «вассала» к юридической ответственности за нарушение закона, которое допускал прежний правитель.

Корни административного общества находятся в первобытном обществе, в общине с ее уравнильным распределением производимого продукта. Члены одной из папуасских общин, возмущенные жадностью одного из своих богачей, велели его ближайшим родственникам предать его смерти» [2, с. 77]. Они руководствовались не марксизмом, не большевистскими лозунгами, а принципом справедливости, распространенным в первобытном обществе. Эти первобытные традиции прекрасно сохранились в России и других странах мира до настоящего времени. В административном обществе частная собственность и предпринимательство не пользуются поддержкой большинства населения. Поэтому предприниматели не могут рассчитывать на получение политической власти в стране посредством демократических выборов, через представительные органы. Наоборот, для преодоления обычая уравнильного распределения общественного продукта частные собственники вынуждены опираться на поддержку высшей бюрократии, диктатора. Население считает несправедливой крупную частную собственность и поддерживает ее огосударствление, т.е. переход в руки бюрократии.

Традиционным для административного общества является государственный патернализм. Часто он прикрывается конституционными нормами о социальном государстве. Большинство, включая ученых, наивно считает, что патерналистское государство и есть социальное. Идеалом для большей части российского общества является государство, которое снимет с людей зависимость от рынка, будет вести их по жизни от колыбели до могилы [3, с. 9]. Под предлогом заботы о населении бюрократия сохраняет свое экономическое господство в обществе. Попытки либеральных деятелей России в 1990-е годы лишить чиновников их опекунских функций по отношению к обществу вызвали недовольство самого населения, привыкшего к государственной заботе о его судьбе и не желающего стать свободным. Так же как в конце XIX в. в 1990-е гг. население России возненавидело «царя-освободителя».

В административном обществе нет традиций конкуренции ни в экономике, ни в политике. Население приучено, что материальные блага и власть распределяются сверху, правителем и его бюрократией. Конкуренция вызывает у людей страх.

С. 63

В основе западной конституционной идеологии лежит гуманизм. В соответствие с этим, ст. 2 Конституции РФ декларирует высшую ценность человека, его прав и свобод. Российская традиция не поддерживает этот принцип. У нас всегда господствовала этактистская идея верховенства государства над человеком, а высшей ценностью являлось расширение границ империи и удержание захваченных территорий. Для реализации этих целей не жалко сотен жертв, погибших в Афганистане или на Кавказе, тем более не жалко бюджетных средств, которые направляются не на культуру, образование и здоровье людей, а на оборону и огромную армию чиновников, обеспечивающих единство страны. Идея восстановления великой державы через конфликт с соседями овладела сегодня как чиновниками, так и населением. Административное общество не принимает доктрину естественных и не отчуждаемых прав человека. Наоборот, для него привычна условность всех прав, зависимость их от воли государства и его бюрократии, которая всегда найдет повод для того, чтобы, например, сославшись на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ограничить эти права. Уважение к человеку не совместимо с традиционным для административных обществ культом личности вождя, который решает судьбу как страны в целом, так и отдельных своих подданных.

Внутри класса бюрократии существуют свои обычаи, которые сводят на нет действие норм писаной конституции. В административном обществе нет слоя политиков, представляющих общество. Политические должности занимает высшая бюрократия. В результате кадры в аппарат управления подбираются по принципу верности корпоративным традициям закрытости, элитарности, личной преданности начальству. Равенство доступа к государственной службе, декларированное в ст. 32 (ч. 4) Конституции РФ, еще долго будет оставаться добрым пожеланием. Все это делает аппарат управления независимым от общества, не подчиненным закону. Принцип разделения властей, закрепленный в писаной конституции, легко нейтрализуется обычаем, согласно которому все чиновники, включая судебных, служат правителю и корпоративным интересам класса бюрократии. Предоставление депутатам Государственной Думы права проведения расследования, права контроля за Правительством не будут ими использоваться, т.к. это противоречит сложившимся в обществе традициям иерархии и чинопочитания. Чиновники всех уровней дружно подавляют те демократические свободы, которые декларированы в конституции. Обычная для бюрократической организации круговая порука позволяет обеспечивать безответственность чиновников перед обществом и законом.

Суд в России не может стать защитником Конституции, поскольку судьи традиционно воспринимают себя как часть бюрократического аппарата. Их сознание этактизировано и в споре гражданина и государства (его чиновника) они по привычке встают на сторону последнего.

Конституционный строй и суверенитет народа предполагают постоянную смену конкурирующих между собой элит на вершине государственной власти в результате проведения свободных выборов. Властные элиты России приучены до последнего держаться за свои должности, монополизировать власть и по возможности «добивать» оппозицию, с тем, чтобы она ни когда не смогла лишиться этой власти. Попытка оппозиции сместить правящую группу воспринимается как экстремизм и пресекается с помощью репрессий. Эти традиции поддерживаются соединением политической и экономической власти в стране в одних руках. Потеря политической власти неизбежно ведет группу к потере экономического господства над обществом.

Традиционным для России является имперское государственное устройство, при котором вся власть сосредоточена в столице. Правитель делегирует ее своим заместителям в регионах. Поэтому отказ от конституционного принципа выборности глав регионов был без всякого протеста принят как населением, так и бюрократией.

Наличие в России перечисленных традиций хорошо показывают социологические опросы. Необходимость в оппозиции, способной контролировать президента и правительство в 1998 г. поддерживали 20,6 опрошенных, в 2003 г. – 14, 7 %. Право выбирать между несколькими партиями необходимым оценивали в 1998 г. 15,5 %, в 2003 г. – 3,1 %. Самостоятельность регионов страны в 1998 г. поддерживало 9,5 %, в 2003 г. – 9,4 % [4, с. 26].

Конфликт между писаным правом и обычаями не замечается обществом, привыкшим к лицемерию. Он так же привычен. Бюрократия и служилая интеллигенция доказывают, что его не существует. Население приучено к лжи и не воспринимает ее как нечто безнравственное.

Правящие бюрократические элиты стараются сохранить действие перечисленных выше обычаев. Даже если они приходят к власти под революционными лозунгами, то изменения касаются формы, но не сущности традиций. В СССР крестьянская община была заменена колхозом, на смену дворянской элите приходит партийная.

Разрушителем традиций административного общества часто является интеллигенция, воспитанная на образцах западной жизни. Она пытается перенести на почву своей страны западные нормы гражданского общества, в котором бюрократия из господствующего класса превращается в инструмент реализации интересов этого общества. Поэтому бюрократия направляет свои карательные меры в первую очередь против интеллектуалов. При этом, она умело использует консервативно настроенное население против либеральной интеллигенции и предлагаемых ею демократических реформ. Например, в России Запад в целом объявляется злейшим врагом. Таким образом, ставится под подозрение все, что исходит от стран Европы и США, в том числе конституционные ценности.

В борьбе с западной идеологией конституционализма, разрушающей основы административного общества, активно используется служилая интеллигенция, стоящая на позиции почвенничества. В XIX в. в России эта интеллигенция пыталась воспрепятствовать распространению идей конституционализма в России. К.П. Победоносцев писал: «Слышу отовсюду одно натверженное и проклятое слово «конституция». Боюсь, что это слово уже высоко проникло и уже пускает корни» [5, с. 435]. Сейчас служилая интеллигенция помогает бюрократии имитировать наличие в России конституционного строя, скрывать бездействие конституционных норм. Доминирующая в России позитивистская методология позволяет не замечать правовых обычаев и традиций, которые действуют в обществе, изучая государственное право только по декларативным нормам писаной Конституции РФ. Сторонником сохранения традиций административного общества обычно является церковь, тесно связанная с административным государством, его чиновниками.

Все выше сказанное доказывает, что для успешного движения России к конституционализму нашему обществу нужно порвать с тысячелетними традициями административного общества. Стране нужна революция в сознании людей. Только после ее свершения Конституция РФ из формальной превратится в реально действующую.

Список литературы

1. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
2. Думанов Х.М., Першиц А.И. К уточнению понятия «обычное право» // Государство и право. 2005. № 3.
3. Снежко О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7.
4. Горшков М.К., Петухов В.В. Перспективы демократии в России: угрозы реальные и мнимые // Социологические исследования. 2004. № 8.
5. Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX – XX веков. СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс, 2004.



## 20. Нейтрализация конституционных норм обычаями административного общества

Выступление на конференции в г. Тюмени в мае 2009 г. (сокращенный вариант для печати)

Административными автор называет общества не способные поставить под свой контроль государственный аппарат. Бюрократия здесь является господствующим классом, который определяет содержание права страны. Черты такого общества присущи современной России.

В настоящее время бюрократические элиты административных обществ вынуждены скрывать свое господствующее положение. Это делается с помощью норм писаного официального позитивного права. В конституцию и законы записываются нормы, ограничивающие власть правителя, декларирующие республику, федерацию, демократию, правовое государство. Но эти нормы не реализуются на деле в силу того, что в административном обществе продолжают действовать нормы обычаев противоположного содержания. Они нейтрализуют действие писаного права.

Так, декларация политических свобод не приводит к возникновению в стране демократии, поскольку патриархальное общество не привыкло участвовать в управлении государством. Оно занято своими бытовыми проблемами (работа, семья, развлечения) и не хочет брать на себя ответственность за принятие решений общего характера. Традиционно оно передает суверенитет правителю. Выборы главы государства превращаются в плебисциты, на которых выражается доверие правителю. Эта практика получила свое начало еще в наполеоновской Франции и успешно продолжает действовать сегодня. Население подчас обожает своего вождя. Ему совершенно безразлично, какую официальную должность занимает правитель (президент, глава правительства, глава партии власти и т.д.). Для него он просто вождь.

Для населения административного общества чужда идея конституционного права, ограничивающего власть правителя и его бюрократии. Наоборот, согласно традиции, правителю передаются неограниченные полномочия во имя обеспечения высшей справедливости. Здесь нет традиции господства права.

Обычаи административного общества легко нейтрализуют нормы конституции, декларирующие республику. Большинство населения доверяет безграничную власть правителю и не доверяет парламенту, партиям, общественным движениям, средствам массовой информации. Правитель указывает населению, какую партию надо поддержать на выборах, кого надо выбрать в парламент. Последний превращается в законорегистрационный и совещательный орган при правителе.

Традиционным для административного общества является передача должности правителя по наследству или в руки человека, назначенного преемником прежним правителем. Наследник без труда получает поддержку населения в ходе проводимого плебисцита.

Как уже отмечалось, традиции административного общества исключают участие населения в политической жизни. Эти общества не являются политическими, в них нет публичной политики. Большинство здесь не участвует в формировании партий, профсоюзов, общественных организаций. Все они становятся искусственными формированиями, созданными под контролем государственной бюрократии. Оппозиция здесь превращается в слабую горстку интеллигентов-маргиналов, не имеющих авторитета среди массы консервативно настроенного населения, преданного вождю. Поэтому свободно проводимые выборы не приводят к формированию органов, реально представляющих население.

Работающие конституции появляются тогда, когда люди начинают протестовать против притеснений со стороны государства и его бюрократии, пытаются защитить свою личную свободу и собственность. Население административных стран терпеливо. Созерцательное ожидание замещает у большинства русских деятельное вмешательство в обстоятельства и порядки – пишет К.В. Арановский [1, с. 454]. Они отказываются использовать даже дарованные им формальной конституцией права.

Существует заблуждение, что для населения в административных обществах свойственен коллективизм. На самом деле для него присущ конформизм, стадность. Люди здесь не способны на организованные действия для защиты своих прав, они атомизированы.

В административном обществе существуют свои традиционные ценности, вступающие в конфликт с конституционными ценностями. Высшей ценностью является стабильность и порядок, а не свобода и прогресс. Это общество консерваторов, которое не желает ни чего менять в своей жизни.

Интересно, что конституции развитых стран Запада часто не закрепляют свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности. Там эти принципы традиционны и не нуждаются в конституционной защите. В административном обществе, наоборот, конституция может декларировать защиту частной собственности (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции РФ). Но традиционно продолжает действовать правило, согласно которому частная собственность носит только условный характер. Крупные предприятия передаются только клиентеле высшей бюрократии на условиях личной преданности. При смене правителя держатели прав собственности должны продлевать «ярлык» на правление. В противном случае они лишаются своего имущества под разными предлогами.

В административном обществе частная собственность и предпринимательство не пользуются поддержкой большинства населения. Поэтому предприниматели не могут рассчитывать на получение

политической власти в стране посредством демократических выборов, через представительные органы. Наоборот, для преодоления обычая уравнительного распределения общественного продукта частные собственники вынуждены опираться на поддержку высшей бюрократии, диктатора.

Традиционным для административного общества является государственный патернализм. Часто он прикрывается конституционными нормами о социальном государстве. Идеалом для большей части российского общества является государство, которое снимет с людей зависимость от рынка, будет вести их по жизни от колыбели до могилы.

В основе западной конституционной идеологии лежит гуманизм. В соответствие с этим, ст. 2 Конституции РФ декларирует высшую ценность человека, его прав и свобод. Российская традиция не поддерживает этот принцип. У нас всегда господствовала этактистская идея верховенства государства над человеком, а высшей ценностью являлось расширение границ империи и удержание захваченных территорий. Административное общество не принимает доктрину естественных и неотчуждаемых прав человека. Наоборот, для него привычна условность всех прав, зависимость их от воли государства и его бюрократии, которая всегда найдет повод для того, чтобы ограничить эти права. Уважение к человеку не совместимо с традиционным для административных обществ культом личности вождя, который решает судьбу как страны в целом, так и отдельных своих подданных.

Внутри класса бюрократии существуют свои обычаи, которые сводят на нет действие норм писаной конституции. Например, кадры в аппарат управления подбираются по принципу верности корпоративным традициям закрытости, элитарности, личной преданности начальству. Равенство доступа к государственной службе, декларированное в ст. 32 (ч. 4) Конституции РФ, еще долго будет оставаться добрым пожеланием. Принцип разделения властей, закрепленный в писаной конституции, легко нейтрализуется обычаем, согласно которому все чиновники, включая судебных, служат правителю и корпоративным интересам класса бюрократии. Обычная для бюрократической организации круговая порука позволяет обеспечивать безответственность чиновников перед обществом и законом.

Традиционным для России является имперское государственное устройство, при котором вся власть сосредоточена в столице. Правитель делегирует ее своим заместителям в регионах. Поэтому отказ от конституционного принципа выборности глав регионов был без всякого протеста принят как населением, так и бюрократией.

Все выше сказанное доказывает, что для успешного движения России к конституционализму нашему обществу нужно порвать с тысячелетними традициями административного общества.

Список литературы

1. Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
2. Думанов Х.М., Першиц А.И. К уточнению понятия «обычное право» // Государство и право. 2005. № 3.

## 21. Денисов С.А. Возврат к свободным выборам в России // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4 (57). С. 62 – 64.

С. 62

В последние годы национальной идеей России была стабильность. Большинство в элитах и среди населения ни чего не хотело менять. Избирательное право так же настраивалось на то, чтобы сохранить существующий расклад политических сил в стране. Однако, экономический кризис постепенно пробуждает в обществе дух свободолюбия. Идея демократии вновь начинает будоражить сознание интеллектуальных элит. Очевидно, что путем к демократии являются свободные выборы, вовлечение граждан в избирательный процесс. В этих условиях возникает потребность подвергнуть критическому анализу сформированное сегодня законодательство и практику проведения выборов в органы власти. Демократические силы должны быть готовы к подъему массового движения за демократические преобразования общества и предложить ему готовый план реформ в избирательном праве. Кроме того, настала пора отменить те чрезвычайные нормы, которые были приняты под предлогом борьбы с терроризмом и сепаратизмом. Эти законы уже сделали свое дело. Международные правозащитные организации стали относить Россию к не свободной стране<sup>332</sup>.

Предпосылкой свободных выборов является свобода объединения людей в политические партии. Этому мешает ФЗ «О политических партиях»<sup>333</sup>. Он консервирует существующую партийную систему, мешает появлению новых партий, бюрократизирует всю деятельность партий, переживших волну ликвидационной политики, ставит их под жесткий государственный контроль, подобный тому, который был установлен в США в отношении коммунистической партии по закону Маккарена-Вуда в 1950-е гг.<sup>334</sup>. Для реализации цели демократизации партийной жизни следует пойти по американскому пути и отказаться от подробного правового регулирования процессов объединения и деятельности партий<sup>335</sup>. Необходимо отменить нормы, устанавливающие запрет на создание различных партий, особенно запрет на создание региональных и кадровых партий (не имеющих фиксированного членства) (ст. 3, 9, 23 ФЗ). Маленькие региональные кадровые партии, а не «монстры» управляемые из Москвы должны стать основными участниками выборов в органы власти регионов и муниципалитетов. Следует поднимать инициативу общества, а не подавлять ее. Фактически существующий сегодня разрешительный порядок создания партий должен быть заменен уведомительным или даже явочным. Государственные органы должны ограничивать работу партий только в рамках уголовного и административного процесса при совершении членами партий и их объединениями уголовных и административных правонарушений, в соответствии с ч. 5 ст. 13 (создание запрещенных партий) и ч. 2 ст. 29 Конституции РФ (осуществление запрещенной пропаганды или агитации). Можно, конечно, ввести запрет на внесение в бюджет партии крупных пожертвований (например, свыше 1 миллиона рублей) от предпринимателей. Действия должностных лиц, направленные на воспрепятствование созданию партий и свободе их деятельности, осуществляемые сегодня<sup>336</sup>, необходимо признать уголовно наказуемыми, поскольку они посягают на основы конституционного строя России (ст. 13 Конституции РФ) и основные права и свободы граждан (ст. 30 Конституции РФ). Международные организации рекомендовали России отменить ограничения для создания партий, защищающих интересы меньшинства. В ответ российское руководство приняло еще более дискриминационные меры<sup>337</sup>.

В ближайший годы, на основе протестных настроений, как в годы перестройки, политическая активность населения будет проявляться в создании небольших политических общественных объединений. Для освобождения их от бюрократической опеки необходима отмена ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>338</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>339</sup>. Принятые вместо них законы должны де бюрократизировать порядок создания и деятельности общественных объединений. Разрешительный порядок создания общественных объединений следует заменить явочным или уведомительным. Общественные объединения сами должны решать, нужна им регистрация в качестве юридического лица или нет. Статус юридического лица для общественного объединения должен быть связан только с гражданско-правовыми и налоговыми отношениями, но не с отношениями по реализации политических прав. Общественные объединения должны иметь такие же права, как и граждане в них входящие: свободу слова и печати (ст. 29 Конституции РФ), в том числе право выступать в качестве учредителя средств массовой информации, право организации массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ), свободы участия в выборах (ст. 32 Конституции РФ). Они должны подпадать под общедозволительный, а не разрешительный тип правового регулирования, как сейчас предусмотрено в ст. 14 (ограничивающей

С. 63

территорию деятельности объединения), в ст. 27 – 29 (ограничения прав объединений) ФЗ «Об общественных объединениях». Вместо статей о дискриминации не зарегистрированных общественных объединений, следует принять норму о запрете их дискриминации по формальным признакам, т.е. продублировать в законе требование Конституции РФ о равенстве всех объединений. Как всегда, вторая часть нормы должна указывать, что ограничение прав каких-то объединений может допускаться в федеральном законе только в виде исключения в целях предусмотренных в ч. 3 ст. 55

<sup>332</sup> Козенко А., Таратута Ю. Несвобода с чистой совестью // Коммерсантъ. 2007. 1 февраля. С. 1. 4.

<sup>333</sup> Российская газета. 2001. № 133; 2002. № 53, 138; 2003. № 122, 232; 2004. № 286, 290; 2005. № 161, 297; 2006. № 153; 2007. № 98; 2008. № 232.

<sup>334</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

<sup>335</sup> Даниленко В.Н. Политические партии и буржуазное государство. М.: Юридическая литература, 1984. С. 86.

<sup>336</sup> Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «удушении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3; Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партбилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

<sup>337</sup> <http://www.vibory.ru/Regs/GD/part-2.htm>

<sup>338</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

<sup>339</sup> Российская газета. 1996. № 14; 1998. № 229; 1999. № 134; 2002. № 53; 2003. № 1, 261; 2006. № 6, 25, 250; 2007. № 1, 2, 46, 108, 141, 271; 2008. № 104, 158.

Конституции РФ. Эти положения являются естественными для любой демократической страны, но нуждаются в повторении много раз в странах, где демократия только пытается пустить свои корни.

Административный надзор, который сегодня установлен за общественными объединениями в соответствии с названными законами, должен быть снят. Государственные органы, осуществляющие сегодня тотальный контроль над объединениями граждан, должны быть ликвидированы. Достаточно существующих органов милиции и прокуратуры, которые могут возбудить уголовное дело или административное преследование в случае совершения членами общественных объединений каких-либо преступлений или административных правонарушений. Поскольку в условиях экономического кризиса общественным объединениям не стоит ждать помощи от собственных предпринимателей и российского государства, то необходимо снять все ограничения на финансирование их деятельности из зарубежных фондов.

Все это должно обеспечить свободу вхождения новых политических сил на политическую сцену (в том числе в избирательный процесс) и устранения с нее бюрократических организаций, которые реализовали «железный закон олигархии» Паретто. Появление в избирательном процессе множества независимых от государства общественных объединений сделает процесс выборов действительно свободным.

Правящая группа России под предлогом обеспечения честных выборов максимально забюрократизировала и омертвила процесс их проведения. Большинство новелл в избирательном праве последних лет носят запретительный или ограничительный характер и снижают защиту избирательных прав граждан – отмечают эксперты<sup>340</sup>. Эти запреты и ограничения направлены против оппозиции. Чиновники избирательных комиссий и судьи используя избирательное правоприменение легко снимают с выборов по формальным основаниям представителей оппозиции. Нарушения законов сторонниками правящей группы не замечаются. Исходя из этого, необходимо резко сократить правовое регулирование поведения борющихся на выборах сторон. Им должна быть предоставлена большая свобода. Пусть избиратель оценивает их нравственность и не всегда честные приемы борьбы. Одновременно нужно резко урезать полномочия правоприменителей. Не они должны решать, кто может участвовать в выборах, а кто нет.

Все избирательное законодательство нужно подвергнуть глубокой чистке.

Демократические движения во всех странах всегда начинались в крупных городах (часто только в столице). Консерватизм провинций получил даже особое название «вандаи». В порядке подписей в поддержку кандидата на выборную должность (списка партии) следует отменить норму, о том, что они должны быть собраны в разных регионах страны (ч. 3 ст. 39 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 2005 г.)<sup>341</sup>. Главное представить нужное количество подписей и не важно где они собраны. Следует исключить из законодательства все формальные основания для снятия кандидата (списка партии) с выборов.

В период ожидаемого роста общественной активности вновь появится много новых участников политических процессов, не обладающих значительными ресурсами. Что бы дать им дорогу необходимо отказаться от пропорциональной системы выборов в Государственную Думу и смешанной системы выборов в представительные органы регионов. «Введение пропорциональной системы на федеральном уровне и смешанной – на региональном, по сути, означает монополизацию (олигополизацию) политического и электорального поля» – отмечают исследователи<sup>342</sup>. Пропорциональные выборы в России вновь, как в советские времена превратили депутатов в номенклатуру высшей партийной бюрократии и тех, кто над ней стоит. В свою очередь, назначение депутатов через партийные списки и легкость лишения их полномочий по решению партийного начальства делают представительные органы «карманными», состоящими при главе государства, региона или муниципального образования. Выборы во все органы власти должны стать мажоритарными. Иначе обществу не избавиться от засилья в политике старых политических группировок с их консервативными установками. Только после того, как возникнет и глубоко закрепится в стране новая демократическая политическая система, можно будет вернуться к пропорциональной системе выборов. Мажоритарная система выборов не мешает формированию партий, так как они объективно представляют более значительную силу, чем самостоятельные кандидаты на выборную должность.

Для учета быстро изменяющихся настроений в обществе следует проводить выборы как можно чаще (например, через 2 года). Для этого следует перейти к частичной замене половины или одной трети состава депутатов представительных собраний через 2 года. Естественно, неприемлемым является увеличение сроков пребывания во власти депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Россия, без сомнения, должна вернуться к выборности глав регионов, устранив в 2004 г.<sup>343</sup> Выборы в органы власти – это школа демократии и российские граждане нуждаются в том, чтобы посещать ее как можно чаще. Не следует забывать, что выборы – это форма политической ответственности выбранных должностных лиц перед избирателями. В настоящее время эта ответственность должна быть усилена.

Известно, что введенная сегодня система проведения всех выборов в стране два раза в год (ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»)<sup>344</sup> не позволяет слабым оппозиционным группам участвовать в них. Оппозиционные партии не в состоянии найти достаточно финансовых средств для проведения нескольких выборов одновременно в разных регионах. Поэтому существующую практику следует отменить.

Свобода выборов заключается в том, чтобы любое объединение граждан, обладающее необходимыми ресурсами на участие в выборах какого-то уровня, могло беспрепятственно в них участвовать. Поэтому необходимо отменить монополию забюрократизированных партий и квазипартий на участие в выборах органов власти (ч. 1 ст. 36 ФЗ «О политических партиях»). Любой гражданин или общественное объединение при поддержке

С. 64

<sup>340</sup> <http://www.vibory.ru/Regs/GD/part-2.htm>

<sup>341</sup> Российская газета. 2005. 24 мая; 2006. 12 июля, 25 июля, 30 декабря; 2007. 26 апреля, 21 июля, 24 июля.

<sup>342</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 61.

<sup>343</sup> ФЗ от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>344</sup> СЗ РФ. 2006. № 24. Ст. 2253. Российская газета. 2002. № 184, 246 – 249; 2003. № 3, 122, 131 – 132, 239 – 243; 2004. № 1, 120, 173, 188, 277; 2005. № 142, 161; 2006. № 153, 166, 275; 2007. № 1, 22, 46, 86, 98, 165; 2008. № 158.

какого-то количества избирателей должны иметь право выдвинуть свои кандидатуры на выборные должности. Необходимо вернуться к свободе объединения политических сил в блоки для участия в выборах.

Хорошим средством исключения из выборной кампании сегодня является требование к кандидату (партии) собрать подписи избирателей в свою поддержку. По каким-то причинам подписи, собранные кандидатами от оппозиции, не согласованной с правящими группами, как правило, оказываются не соответствующими закону. Вместе с этим, Закон запретил кандидатам вносить избирательный залог вместо сбора подписей. Поскольку мир не знает иных демократий, кроме буржуазных, то конечно, надо отменить указанный запрет и открыть лицам или группам, способным внести залог в виде значительной суммы денег, легкую дорогу для вхождения в список кандидатов на выборные должности.

Сегодня законодательство устраняет из избирательного процесса граждан страны. Главными субъектами избирательных компаний являются кандидаты на выборные должности и избирательные комиссии. Граждане превращены в объекты их манипуляций. Стать субъектами избирательных отношений им позволено только в день голосования. Чтобы сделать избирателя главным действующим лицом в процессе выборов в органы власти необходимо отменить запрет гражданам, их объединениям и журналистам участвовать в агитационной кампании за счет собственных средств (п. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Снятие мертвящей паутины бюрократической формализации с выборов позволит оживить их, вернуть интерес к ним со стороны граждан страны, ограничит возможности использования административных ресурсов. Чтобы не допустить доминирования одной группы на страницах печати и в эфире достаточно установить норму, согласно которой средство массовой информации должно предоставлять всем кандидатам на выборную должность равное количество места на печатной странице или время в эфире за равную плату под угрозой штрафных санкций. Естественно необходимо отменить запрет критики оппонента на выборах, введенный в апреле 2007 г.<sup>345</sup>

Стремясь убить всякую политическую жизнь, кроме той, что дозволена начальством, законодатели запретили размещение политической рекламы на рекламных конструкциях за пределами агитационного периода (ч. 2 ст. 19 ФЗ «О рекламе», вступившего в действие с 25 июля 2007 г.). Основываясь на этом, исполнительные органы регионов начали борьбу с наружной политической рекламой всех политических партий, кроме одной<sup>346</sup>. В связи с этим, необходимо запретить должностным лицам государственных и муниципальных органов создавать препятствия общественным объединениям информировать население о себе и о своей деятельности за пределами агитационного периода.

В последние годы правящая группа стала изменять Конституцию РФ не внося в нее поправки, а дописывая ее норм ограничениями, помещенными в федеральные законы. Так, ФЗ «О выборах Президента РФ» (ст. 3) и ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (ст. 5) дополнили ст. 81 и 97 Конституции РФ ограничениями для кандидата в Президенты РФ и в депутата Государственной Думы. Эти дополнения не только нарушают процедуру принятия поправок в Конституцию РФ. Они позволяют использовать такой расплывчатый термин, как «экстремизм» для лишения права участвовать в выборах кандидатам от непримиримой оппозиции. Естественно, все эти ограничения должны быть отменены. Пусть избиратель сам решает, какой Президент или депутат ему нужен. А сторонники соблюдения нравственных норм и установленного сегодня порядка пусть доказывают избирателям свою правоту во время агитационных кампаний.

ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» осложняет контроль избирателей за проведением выборов. Он разрешает направлять наблюдателей на избирательные участки в день голосования только партиям, участвующим в выборах (ст. 30). Это ограничение должно быть снято. Право наблюдать за выборами должно быть предоставлено любой значимой политической группе, а так же представителям правозащитных и научных организаций.

Неоднозначные последствия имеет отмена порога явки на голосование для признания выборов состоявшимися<sup>347</sup>. Сегодня эта норма принята для того, чтобы проигнорировать протестные настроения избирателей, не желающих выбирать из тех, кого государство пропустило через «сито» и допустило к участию в голосовании. В условиях свободных выборов (когда в них представлены все политические силы) эта норма поможет исключить из участия в избирательных компаниях представителей толпы, которые не желают участвовать в управлении государством, не разбираются в политических процессах. Поэтому норму об исключении порога явки на выборы для признания их состоявшимися, следует сохранить.

Наряду с расширением прав избирателей и оппозиции в избирательное законодательство следует ввести нормы, затрудняющие бюрократии занимать политические должности. В ряде регионов уже вводилась норма, требующая от должностных лиц, баллотирующихся на выборные должности уходить в отпуск на время проведения выборов. Законодательство должно закрепить обязанность участия кандидатов в предвыборных дебатах. Как известно, бюрократия, привыкшая решать все вопросы в тиши своих кабинетов, уклоняется от участия в них. Она не умеет говорить с избирателями. Нормы закона могут пресечь практику так называемых «паровозов», которая применяется при выдвижении списка партии. При сохранении пропорциональных выборов мандаты депутатов добровольно отказавшихся от своих мест в представительном органе должны передаваться другим победившим на выборах партиям.

Возврат к свободным выборам создаст условия для превращения России в демократическое государство без всяких приставок: «социалистическое», «суверенное» и т.д. Свобода выборов в представительные органы власти позволит освободить их от опеки со стороны высшей бюрократии, ликвидировать их положение «карманных» органов, вернуть стране республиканскую форму правления. Очевидно, что только в условиях свободных выборов Россия сможет стать федеративным государством с местным самоуправлением, где население территорий самостоятельно, под свою ответственность решает свои проблемы, которые множатся в условиях экономического кризиса, а не ждет пока придет помощь из Москвы.

<sup>345</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме РФ» и «Гражданский процессуальный кодекс РФ», а также в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме» от 24 апреля 2007 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>346</sup> Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 17.

<sup>347</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и гражданский процессуальный кодекс РФ» от 5 декабря 2006 г. // Российская газета. 2006. № 275.

**22. Денисов С.А. Конфликт концепций прав и свобод человека и гражданина административной и гражданской правовой системы // Материалы выступления участников серии конференций, «круглых столов», посвященных разработке «Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. М.: Изд-во «Юрист», 2009. С. 110 – 122.**

С. 110

1. Понятие административной и гражданской правовой системы

Административной автор называет правовую систему, обеспечивающую экономическое, политическое и идеологическое господство групп управленцев, составляющих государственный аппарат<sup>348</sup>. Эта система возникает в административном обществе, где кроме управленцев нет иных общественных элит, нет сильного гражданского общества. Господство класса управленцев достигается за счет закрепления в праве государственной собственности на основные средства производства, права управленцев распределять по своему усмотрению произведенный обществом продукт. Возникающее здесь административное государство является не демократическим и осуществляет контроль за духовной жизнью общества, навязывает ему определенную идеологию или религию. Противоположной административной является гражданская правовая система, которая обеспечивает господство гражданского общества над управленческими группами, составляющими государственный аппарат. Такая система возникает в буржуазном обществе. Право здесь закрепляет частную собственность на основные средства производства, рыночные способы распределения общественного продукта. Подчиненное гражданскому обществу государство не вмешивается в его духовную жизнь.

2. Концепция прав и свобод человека в административной правовой системе

Концепция прав и свобод человека в административной правовой системе носит патерналистский и даже патримониальный

С. 111

характер. Человек в этой правовой системе является подданным, а не свободным гражданином. Он находится под опекой государства, которое окружает его заботой и вниманием. Это типично для государств восточного типа. Наиболее полно эта концепция была воплощена в жизнь в советском государстве.

Человек в административном обществе полностью находится во власти государства. Он является собственностью государства. Образно, эту систему можно сравнить с хорошим фермерским хозяйством, где заботливый и рачительный фермер делает все, чтобы его скотина была здорова и сыта, набирала вес и размножалась.

Все права и свободы в административной правовой системе даруются людям государством, его правителем (октроирование конституции и законов правителем). Они носят условный характер. Человек должен быть верен своему государству и его правителю, обязан служить им. Здесь все население встроено в государственный механизм, выполняет порученные ему функции. Государство заботится о человеке в той степени в какой он полезен для него. Отсюда неравенство дарованных прав и свобод для разных групп населения. Больше прав и свобод у чиновников (например у дворянства или коммунистической партократии), которые нужнее всего государству. Человек в административном обществе может использовать дарованные ему права и свободы только во благо государства, частью которого он является. Это положение закреплено, например, в ст. 125 Конституции СССР 1936 г. В ней написано, что свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций может быть использована только в целях укрепления социалистического строя.

Административному государству нужны здоровые люди, способные к производительному труду и обороне его границ. Поэтому основу системы прав и свобод здесь составляют социально-экономические права. Государство старается гарантировать людям условия жизни, позволяющие им воспроизводить свою рабочую силу, повышать свое образование, обеспечивающее рост производительности труда. По мере возможности оно запрещает жестокую эксплуатацию труда,

С. 112

заботится о здоровье и отдыхе населения. Государство относится к человеку как к маленькому ребенку. Оно само решает чему учить людей, как распределять рабочую силу по отраслям (распределение выпускников вузов по предприятиям), сколько средств мобилизовать для содержания престарелых и инвалидов. Государство отнимает у общества производимый им продукт и само распределяет его на содержание школ, медицинских и культурных учреждений. Создается видимость бесплатности этих благ для потребителя. От человека требуется только добросовестно работать там, куда его направили должностные лица. С него снимается ответственность за свою судьбу. Тем более от него не требуют принимать решений, касающихся судьбы всей страны. Государство гарантирует человеку безопасность (защиту от сильного), порядок (пресекает произвол), защиту от внешней опасности. Как правило, административное государство является полицейским и в условиях тоталитарного или авторитарного режима успешно борется с преступностью в обществе. Часто оно не может гарантировать человеку защиту от произвола своих чиновников. Начиная с правления Петра I, российское государство давало своим людям духовное право гордиться своей великой державой, ее воинскими заслугами, победами над соседями. Для людей, часто унижаемых внутри страны, очень важно чувствовать свое превосходство над другими народами.

По мере того, как человек становится все более послушным государству, последнее может предоставить ему политические права, которые больше похожи на обязанности голосовать на выборах за того на кого укажет правитель, ходить на демонстрации в поддержку правящей группы и т.д.

3. Концепция прав и свобод человека и гражданина в гражданской правовой системе

Теория прав человека в гражданской правовой системе построена на естественности этих прав. Человек имеет права от рождения. Надо иметь в виду, что это юридическая презумпция, а не природная реальность. Всякое так называемое естественное право должно быть обеспечено обществом. Механизм этого обеспечения будет изложен ниже.

С. 113

<sup>348</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

Государство, при наличии развитого гражданского общества, не господствует над ним, а подчинено ему. У него не просят предоставить права. От него требуют признать те права и свободы человека и гражданина, которые формулирует общество (общественные элиты). Через свои представительные органы общество само закрепляет эти права и свободы в конституции и законах. Конституции здесь не октроируются правителем, а навязываются государству гражданским обществом. Часто за их принятие в обществе ведется непримиримая борьба. Конституция принимается в результате победы общества над государством, над самодержавием.

Главными в этой концепции являются личные права и свободы, защищающие человека от государства и других людей, не позволяющие устанавливать тоталитаризма. Вторыми по значению являются экономические права на предпринимательство, на свободную конкуренцию, на частную собственность и свободу труда. Эти права делают человека экономически независимым от государства, не позволяют чиновникам стать экономически господствующим классом.

Свободный человек не может переложить ответственность за свою судьбу на государство. Он сам должен заботиться о своем благосостоянии, о своих детях, о достойной старости и защите своих прав путем обращения в суд или участия в политической жизни страны.

Как уже отмечалось, права и свободы человека и гражданина в гражданском обществе не приходят по воле Бога или доброго правителя. Нет не завоеванных прав. Сильное гражданское общество должно создать механизм защиты прав человека и гражданина, который, по меньшей мере, включает в себя два элемента:

1) Лично и экономически свободные люди завоевывают себе политические права и свободы. Эти права являются инструментами для защиты всех прав, и политических и личных и социально-экономических. Государственные органы и должностные лица несут политическую и юридическую ответственность перед обществом за посягательства на права и свободы человека и гражданина.

2) Государство, как бюрократическая машина, должно быть ослаблено перед лицом гражданского общества. Для этого оно

с. 114

разделяется на три ветви власти. Представительные органы формируются не из бюрократии. Они состоят из общественных элит (буржуазии, интеллектуалов, представителей профсоюзов и т.д.) и находятся ближе к обществу, чем к государственной бюрократии. Общество через свои представительные органы само определяет рамки своей жизни. Нормы законов здесь не придумываются бюрократией для управления обществом, а рождаются внутри самого общества, его элитами. Они служат для достижения целей, поставленных самим обществом. Представительные органы осуществляют контроль за тем, как государственная бюрократия в исполнительных органах реализует эти законы. Если правительство не формируется парламентом, а главой государства, то последний так же является не высшим чиновником, а публичным политиком, представляющим общество. Судебная власть здесь состоит из особого рода чиновников – судей, независимых от бюрократии исполнительных органов и теряющих должностные обязанности как только они отступают от закона.

Описанная концепция прав человека и гражданина в наиболее полной степени реализуется сегодня в странах Запада. Эти страны пришли к ней в результате длительного эволюционного развития. В результате новых вызовов государство во всех странах Запада пытается ограничить права человека и гражданина, сделать людей зависимыми от своей воли. Требуется постоянные усилия общества, чтобы не допустить превращения государства в опекуна.

Представленные концепции прав и свобод человека и гражданина являются двумя противоположностями. Очевидно, что на практике могут иметь место гибриды, соединяющие в себе элементы той и другой научной модели.

#### 4. Положение с правами человека в современной России

Все признают, что Россия имеет глубокие традиции реализации патерналистской концепции прав человека. До середины XIX в. человек находился под полной опекой государства и помещиков, которые должны были заботиться о своих крестьянах. В XX в. роль опекуна разделили между собой государство и коммунистическая партия. В сознании большинства людей

С. 115

глубоко укоренились идеи этатизма и вождизма, которые поддерживаются сегодня как государством, так и «левыми» движениями. Либеральные идеи свободы были закреплены в Конституции РФ 1993 г., но живут в сознании только небольшой части интеллектуалов. Население России по привычке воспринимает права и свободы как данные государством. Если государство отнимает эти права под разными предлогами, то это не вызывает ни каких массовых возмущений. Протесты слышатся только со стороны отдельных правозащитников, которых ни кто не воспринимает всерьез.

Государство делает только вид, что придерживается концепции неотчуждаемых прав и свобод человека, продекларированных в Конституции РФ (ст. 2, 17, 18, 55). Ссылаясь на ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а то и без всякой ссылки в последние годы оно существенно ограничивало политические права и свободы, закрепленные в ст. 29 – 32 Конституции РФ. Вместе с тем, государство старалось осуществлять свои патерналистские функции. За счет высоких цен на нефть оно сумело поднять жизненный уровень населения страны, обеспечить рост социальных выплат нуждающимся. Идеалом для населения стали уже не западные страны с их демократией, а Объединенные Арабские эмираты и Саудовская Аравия, где нет демократии, но есть высокий уровень обеспеченности населения материальными благами.

Под предлогом построения социального государства Россия твердо пошла путем восстановления распределительной экономики, когда государство для того, чтобы сконцентрировать в своих руках природную ренту стало расширять государственную собственность, государственное вмешательство в экономику, устранять рынок и конкуренцию. Благосостояние людей все больше стало зависеть не от личной активности, а от близости к государственной власти к конкретным чиновникам, распределяющим блага.

Но нечаянное счастье закончилось очень быстро. Цены на нефть и другие полезные ископаемые упали, накопленные резервы тают на глазах. Сокращается размер получаемой природной ренты, а значит, уменьшаются государственные возможности по распределению общественных благ, падает

С. 116

уровень жизни. Государство уже не может выступать гарантом счастливого будущего, которое должно было наступить в 2020 г. Перед обществом опять встает вопрос: что делать?

#### 5. Перспективы

Сегодня перед каждым думающим человеком встает дилемма: какую концепцию прав человека и гражданина поддержать? Представители этатистского мышления, характерного для административной правовой системы, требуют

усиления государственного аппарата, который должен решить все проблемы общества. Сторонники гуманистического мышления настаивают на том, чтобы государство не мешало развитию гражданского общества, которое должно само учиться решать свои проблемы, защищать свои права и свободы. Сильное гражданское общество сможет создать эффективное государство, без которого не может осуществляться правоохрана. Первый путь развития является самым легким и традиционным для России. Он неизбежно ведет к росту бюрократического аппарата, который эффективно решает свои проблемы, но не обеспечивает реализацию прав и свобод человека и гражданина. Наоборот, государственный Левиафан становится главным субъектом, посягающим на эти права и свободы. Второй путь развития является новым для России, а в силу этого очень трудным. Большинство людей даже не представляет, как гражданское общество может обеспечить реализацию декларируемых в законе прав и свобод. Многие не хотят брать ответственность даже за себя, не желают участвовать в общественной жизни.

В России только зарождается гражданское общество. Здесь только появляются отдельные личности и группы людей, которые прониклись западными идеями свободолюбия и гражданственности. Они пытаются привить их на российской почве. Им противостоят сторонники традиционализма, которые утверждают, что Россия настолько консервативна, что она не способна на развитие, на восприятие нового. Управленческие элиты видят угрозу своей власти в новых демократических веяниях и поддерживают традиционалистов. Консерваторы вместе с армией чиновников пытаются убедить население, что мудрый и справедливый правитель позаботится о своем народе

С. 117

и решит все его проблемы. Надо только дать ему неограниченную власть и устранить с его пути всяких оппозиционеров. Проповедуя идеи вождизма, они стараются пресечь всякую критику правящей группы и особенно правителя.

Среди значительной части интеллектуалов распространено мнение, что гражданское общество в России может быть построено сверху, самим государством. Здесь надо вспомнить деятельность Советского государства, которое создавало огромное количество общественных организаций: молодежных, женских, профсоюзных. Это был путь построения тоталитарного общества. На основании уроков прошлого, можно сделать выводы, что от государства необходимо требовать, чтобы оно хотя бы не мешало формированию гражданского общества в стране, не ставило искусственных препятствий на его пути.

Анализ современного законодательства показывает, что сегодня на пути гражданского общества поставлено огромное количество правовых барьеров.

1) Необходимо устранить препятствия на пути объединения людей в группы для решения своих проблем. Конституция РФ предоставляет людям право объединяться (ст. 30). Но законы «Об общественных объединениях»<sup>349</sup> и «О некоммерческих объединениях»<sup>350</sup> затрудняют этот процесс, ставят на его пути бюрократические препоны. Необходимо ликвидировать специальный порядок регистрации общественных объединений. Эта регистрация должна осуществляться только в целях налогообложения. Общественные объединения, так же как и отдельные люди, из которых они состоят, должны подпадать под общедозволительный, а не разрешительный тип правового регулирования. Необходимо снять с них административный надзор, а специальные органы, осуществляющие этот надзор, должны быть ликвидированы. Достаточно органов милиции, службы безопасности и прокуратуры, которые, в случае совершения отдельными людьми или их объединениями уголовных или административных правонарушений будут привлекать виновных к ответственности. Как отдельный человек, так и объединение людей не обязано отчитываться перед кем-либо о своей деятельности или предоставлять кому-либо планы своей жизни на будущее.

С. 118

Необходимо устранить презумпцию виновности организаций, получающих зарубежную помощь. Российское государство и отечественные предприниматели не настолько богаты, чтобы обеспечить финансовую поддержку формирующемуся гражданскому обществу. Для своего развития Россия должна создавать благоприятный инвестиционный климат не только в экономике, но во всей общественной жизни. Ч. 2 ст. 44 Конституции РФ декларирует право граждан России иметь доступ к культурным ценностям не только своей страны, но и стран Запада. Государство не должно нарушать Конституцию, и мешать распространению в России западных культурных ценностей. В связи с этим, следует отменить запрет для иностранцев учреждать в России средства массовой информации (ст. 7 Закона РФ «О средствах массовой информации»<sup>351</sup>).

Общественная активность и свобода средств массовой информации способны сформировать авторитетное общественное мнение, которое лучше любого закона будет защищать права человека и гражданина от произвола бюрократии, поддерживать независимость суда, обеспечивать ответственность представительных органов перед обществом.

2) Как отмечалось выше, свободное развитие общества невозможно без конкуренции на политическом поле таких объединений граждан как партии. Сегодня политика государства направлена на консервацию существующей партийной системы с постепенным продвижением к двухпартийной системе. Это является существенным препятствием для развития только возникающего в стране, пока маргинального демократического движения. Почти все существующие сегодня на политической арене партии являются этатистскими. Государство мешает возникновению новых партий путем запрета образования региональных и малых партий (ст. 3 ФЗ «О политических партиях»<sup>352</sup>). Следует снять эти запреты. Необходимо предоставить гражданам свободу в создании новых партий разного типа. Проще всего создавать кадровые партии без фиксированного членства, как в США. Наш Закон запрещает создание таких партий (ст. 3, 9, 23 ФЗ «О политических

<sup>349</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

<sup>350</sup> Российская газета. 1996. № 14; 1998. № 229; 1999. № 134; 2002. № 53; 2003. № 1, 261; 2006. № 6, 25, 250; 2007. № 1, 2, 46, 108, 141, 271; 2008. № 104, 158.

<sup>351</sup> Российская газета. 1992. 8 февраля; 1995. 17 января, 8 июня, 26 июля; 1996. 10 января; 1998. 5 марта; 2000. 22 июня, 8 августа; 2001. 9 августа; 2002. 26 марта, 30 июля; 2003. 8 июля, 16 декабря; 2004. 1 июля, 31 августа, 5 ноября; 2005. 26 июня; 2006. 29 июля, 16 октября; 2007. 1 августа.

<sup>352</sup> Российская газета. 2001. № 133; 2002. № 53, 138; 2003. № 122, 232; 2004. № 286, 290; 2005. № 161, 297; 2006. № 153; 2007. № 98; 2008. № 232.



партиях»). Он заимствует положения знаменитого на весь мир Закона Маккарена-Вуда принятого в США в 1950-е гг., ознаменовавшего начало маккартизма.

С. 119

Этот закон требовал регистрации в государственных органах всех членов коммунистической партии<sup>353</sup>. В России сегодня требование регистрации распространено на членов всех партий, что существенно облегчает преследование оппозиции и позволяет реализовать запрет на создание небольших партий<sup>354</sup>. Следует отказаться от политики маккартизма в России и предоставить максимальную свободу деятельности партий, ограничив ее теми требованиями, что содержатся в ст. 13 и 29 Конституции РФ.

3) Как уже отмечалось выше, общество может подчинить себе бюрократический аппарат государства посредством представительных органов. Россия находится еще на очень низкой стадии демократического развития. Население еще только учится формировать свои представительные органы. Государство и закон не должны мешать ему в этом. Сами выборы являются школой демократии и люди должны чаще посещать эту школу. Необходимо возратить выборность глав регионов. Следует запретить муниципальным образованиям отказываться от выборности глав муниципалитетов. Давно пора перейти к выборности членов Совета Федерации. Как показал опыт 2008 г., ввести изменения в нормы Конституции РФ не так сложно. Государственная Дума должна формироваться не полностью в ходе одних выборов, а по частям. Половина депутатов Думы должна переизбираться через каждые два с половиной года. В этом случае Дума может работать на постоянной основе.

Очевидно, что введение пропорциональных выборов депутатов Государственной Думы и смешанных выборов депутатов региональных представительных органов нацелено на консервацию существующей политической системы и господство забюрократизированных партий и квазипартий. Чтобы дать обществу свободу выборов необходимо вернуться к мажоритарной избирательной системе. Это позволит вовлечь в общественную жизнь новые творческие силы, создать новую элиту, пробудит интерес населения к выборам.

Дебюрократизация выборов требует отказа от монополии партий на выдвижение кандидатов в депутаты. Право выдвижения своих представителей следует предоставить любой группе, способной собрать определенное количество подписей в свою поддержку или внесшей избирательный залог. Необходимо

С. 120

снять многочисленные бюрократические барьеры на пути выдвижения кандидатов в депутаты. Сами избиратели, а не избирательные комиссии должны решать, кто будет представлять их в органах власти.

Необходимо вернуть избирателям и журналистам право активного участия в избирательных компаниях. Следует снять запрет для избирателей и журналистов участвовать в агитационной кампании за счет собственных средств. Чтобы средства массовой информации не оставались рупором одной организации, необходимо ввести обязанность редакции предоставлять равное право всем кандидатам в депутаты выступать в эфире или на печатной полосе. Грубым нарушением конституционного права на свободу слова является запрет кандидатам на выборные должности критиковать друг друга. Хорошим средством пробуждения общественной активности будет введение обязанности кандидатов в депутаты участвовать в телевизионных дебатах.

Движение к демократии требует лишения бюрократии права использовать на выборах различные административные ресурсы. Кандидат в депутаты, занимающий какую-либо должность в государственном аппарате на время выборов должен уходить в отпуск. В случае сохранения пропорциональных выборов, места от которых отказались представители партий, участвующие в выборах в качестве так называемых «паровозов» должны передаваться конкурентам.

4) Очень часто государственная бюрократия подавляет общественную активность не правовым путем. В стране существенно ограничена свобода средств массовой информации, в нарушении закона и Конституции введена разрешительная система проведения массовых уличных мероприятий, преследуются активисты оппозиционных организаций и создаются привилегии для политической организации бюрократии. Для ограничения произвола бюрократии необходимо требовать закрепления в нормах права и реализации на деле строгой политической и юридической ответственности должностных лиц за действия и бездействия посягающие на права человека и гражданина. Речь идет о расширенном применении таких мер наказания как увольнение с работы и запрет занимать

с. 121

должности на государственной и муниципальной службе на определенный срок.

Для того, чтобы люди могли сами решать свои проблемы, а не ждали помощи от государства необходимо изменение экономической политики в стране. Всеобщая бедность будет побеждена только тогда, когда бюрократия перестанет ограничивать свободу предпринимательства и рыночную конкуренцию, а вместо этого займется защитой частной собственности и борьбой с монополизмом. Если государство перестанет запугивать предпринимателей, то капитал перестанет убегать из страны и не трудно будет решить проблемы социальной поддержки нуждающихся групп населения. Прекращение погони за показателями роста ВВП, демонополизация экономики и развитие конкуренции позволит побороть инфляцию и сделать выгодной политику сбережений домашних хозяйств. Люди сами смогут обеспечить свое будущее.

В определенной степени правящая группа сама заинтересована в том, чтобы население самостоятельно отстаивало свои права и свободы, а не просто ожидало пока государство что-то сделает для него. Пассивное население не может построить развитого общества. С иждивенчески настроенным населением Россия будет обречена остаться в хвосте мирового развития. В условиях экономического кризиса, население лишенное права на самоуправление, будет всю вину за последствия этого кризиса возлагать на тех, кто монополизировал власть в стране. Разделить ответственность будет не с кем.

Таким образом, права человека могут быть реализованы двумя противоположными путями: через административное не демократическое государство или через сильное гражданское общество, которое формирует эффективное государство. Интеллектуальная часть общества должна решить для себя вопрос: какой путь развития страны она будет поддерживать?

<sup>353</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1996. С. 494 – 495.

<sup>354</sup> Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «душении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3; Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партбилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

## 23. ЭТАТИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА В РОССИИ

Выступление на конференции 24 апреля 2009 г. в Уральском институте экономики, управления и права

Российское государство всегда играло ключевую роль в экономической жизни страны. В 1990-е гг. пришедшая к власти группа людей попыталась проводить либеральную политику и уменьшить роль государства в процессах производства и распределения материальных благ. Была проведена приватизация части предприятий, введены элементы рыночной конкуренции в распределении продукта. Но это вызвало недовольство разных слоев общества. С начала XXI в. государство вновь усиливает свое влияние на экономику. Этатизация экономики начала осуществляться ускоренными темпами в период финансово-экономического кризиса.

1. За счет ускоренного роста природной ренты государство в последние годы сумело накопить значительные финансовые резервы. Оно оказалось наиболее подготовленным к экономическому кризису. Частные компании, наоборот, вошли в финансовый кризис с огромными долгами перед своими и западными банками. Они вынуждены просить поддержки у государства и попадают в зависимость от него. Хотя руководство государства заявляет, что вхождение государства в капитал банков и компаний является временной мерой, но верится в это с трудом.

2. Государство продолжает политику огосударствления крупных предприятий. С этой целью создано семь государственных корпораций, которые разными способами поглощают частные компании. Попав в затруднительное финансовое положение, частные предприниматели вынуждены продавать свой бизнес по низкой цене. Наиболее агрессивно ведет себя руководство государственной корпорации «Ростехнологии». Фактически обанкротившиеся банки передаются крупным государственным банкам и компаниям.

3. Российское государство отказывается от применения принципа равенства в отношении хозяйствующих субъектов. Вместо того, чтобы облегчить деятельность всех предпринимателей, например, путем снижения налогов или увеличения потребительского спроса населения, оно избирательно поддерживает тех собственников, которые имеют личные связи с высшими чиновниками (выделение помощи О. Дерипаске). Таким образом, в ходе кризиса в России укрепляются клиентистские отношения. Дошло до того, что Президент РФ берет на себя функции высшего судьи в споре между крупными собственниками и решает, нужно ли действовать по закону в том или ином случае (конфликт между Фридманом и О. Дерипаска о выплате долга).

Данная политика ведет к поддержке не эффективных собственников. В результате Россия выйдет из кризиса не усиленной, а ослабленной.

4. Если в странах Запада для борьбы с рецессией проводится политика увеличения платежеспособного спроса населения, то Российское государство продолжает перераспределять доходы населения в пользу монополистических объединений. Оно открыто принимает нормативные акты по увеличению тарифов на товары и услуги естественных монополий. В 2009 г. уже повышены и будут дальше повышаться тарифы на газ, электричество, коммунальные услуги, железнодорожные перевозки. Не принимаются эффективных мер и против увеличения стоимости товаров и услуг других монополий. В результате, после первого этапа девальвации рубля не произошло импортозамещение товаров. Цены на товары и услуги, произведенные внутри страны, быстро догоняют возросшие после девальвации рубля цены на импорт при сохранении низкого качества товаров внутреннего производства (например, рост цен на автомобили Волжского автозавода). Общие доходы россиян, благодаря усилиям государства, а не в следствие кризиса, будут уменьшены.

5. Государство продолжает политику дестимулирования накоплений граждан через поддержание высокого уровня инфляции и поддержание неопределенности в своей валютной политике. В этих условиях население отказывается от политики сбережений, старается быстро израсходовать свои накопления на покупку товаров и услуг, пока цена на них не выросла. Это делает население экономически зависимым от государства, на которое оно возлагает заботу о своем будущем. Пытаться откладывать деньги на старость бесполезно. Пенсионные фонды не могут угнаться за инфляцией и вклады людей обесцениваются. Все это залог сохранения патерналистских отношений между государством и населением.

6. Государство проводит политику изъятия у населения накоплений через его обман относительно планов девальвации рубля. Государственные чиновники и зависимые от них пропагандисты всю осень заверяли население, что девальвации рубля не будет. В результате этого более 70 % вкладов население продолжает хранить в национальной валюте. Эти накопления обесценились в ходе плановой девальвации рубля в декабре 2008 г. – январе 2009 г. на четверть. Правда та часть населения, которая не верит государственным чиновникам и вовремя перевела свои накопления в иностранную валюту, хорошо заработала на девальвации рубля. Но таких в России оказалось немного.

7. В борьбе за стабильность национальной валюты Центральный Банк с февраля 2009 г. искусственно поддерживает низкую ликвидность банков страны. Если весь мир сокращает учетную ставку рефинансирования, то Центральный Банк России – ее увеличивает. Банки, в свою очередь, не в состоянии кредитовать реальную экономику. Экспортеры в условиях дорогого рубля недополучают прибыль и

вынуждены свертывать свои инвестиционные программы. Экономика России тихо умирает. Выживают только компании, которые получают помощь от государства и зависят от него.

Конечно, ограничение притока денег в экономику связано с большой инфляцией, которая искусственно поддерживалась в стране в последние годы ради удвоения ВВП и в результате огромных расходов из бюджета с целью приобретения правящей группой популярности у населения. Это на Западе экономические интересы страны превыше интересов правящей группы, которую легко заменить на другую группу в ходе выборов. В России сохранение власти правящей группой стоит превыше экономических интересов общества.

8. Государство ставит поступления в государственный бюджет выше выживания частных предприятий. Как уже отмечалось, оно отказывается от снижения налогов на бизнес и потребителей. Сокращение налога на отсутствующую у многих предприятий в условиях кризиса прибыль носит символический характер. Наблюдатели отмечают, что в целях выполнения плана по сбору налогов, налоговые органы усиливают давление на предпринимателей. Это типичная политика административного государства, для которого главным является сохранить свои перераспределительные функции. За счет этого оно обеспечивает экономическое господство класса бюрократии над обществом. В глазах населения оно стремится выглядеть главным кормильцем, заботливым отцом и хозяином.

9. Как уже отмечалось, правящая группа старается поддерживать клиентистские отношения с крупными предпринимателями. Этого трудно добиться в случае прихода на российский рынок иностранных компаний. Поэтому все последние годы и во время кризиса проводится политика вытеснения иностранного капитала из страны. Ряд отраслей, в первую очередь связанных с получением природной ренты, объявлены стратегическими и вложение иностранного капитала в них происходит только с разрешения правительства. Акции предприятий, которые задолжали иностранным банкам, можно было бы выставить на торги. Но эти предприятия принадлежат клиентеле высших государственных чиновников. Поэтому государство предпочитает за счет резервного фонда выкупать эти долги у западных банков и поддерживать не эффективных собственников.

С помощью таможенных пошлин государство пытается спасти отечественные не конкурентоспособные предприятия (автомобильные, производящие сельскохозяйственные машины). Политика изоляционизма приводит, например, к закрытию предприятий, осуществляющих сборку автомобилей из импортируемых узлов (высокие пошлины на их ввоз).

Руководство регионов, выступая опекуном для своей клиентелы среди предпринимателей, старается закрыть регион от ввоза продукции соседних регионов (Волгоградская область, Татарстан).

10. Российское руководство, осуществляя ручное управление страной, еще раз доказало, что в стране существуют огромные политические риски, и входить с долговременными инвестициями в нашу экономику опасно. В результате страна (в отличие от других стран БРИК) не получит иностранных инвестиций в ближайшее время и государство по-прежнему будет оставаться главным инвестором экономики, используя для этого природную ренту. Как известно, государственные инвестиции не эффективны, особенно в нашей стране с ее системной коррупцией. Поэтому Россия будет продолжать оставаться сырьедобывающей страной с очень низкой производительностью труда.

В целом этатизация экономики России обеспечит сохранение власти правящей сегодня группы, но будет препятствовать развитию общества.

## 24. Неконституционные конституции

Выступление в Киеве. Апрель 2009 г.

Общество устроено так, что как только в нем рождается какой-то привлекательный идеал, тут же появляются его подделки. Конституция – это один из идеалов. Она представляет собой систему норм, вырабатываемых обществом для подчинения себе государственного аппарата во главе с правителем. Для принятия конституции не достаточно одного желания какой-то группы общества. Конституция может родиться только в сильном гражданском обществе. Она имеет определенные обязательные характеристики. Во-первых, ее нормы обеспечивают развитие независимого от государственного аппарата гражданского общества. Они закрепляют личные и политические права граждан, право частной собственности и право на предпринимательство. Гражданское общество получает возможность формировать конкурирующие между собой политические элиты, которые борются между собой за контроль над государственным аппаратом (бюрократией). Во-вторых, нормы конституции должны ограничивать власть государственного аппарата и его главы. Они закрепляют выборность органов власти и сменяемость людей на политических должностях. Общество должно иметь возможность формировать свои представительные органы и с их помощью заниматься законотворчеством. Конституция должна обеспечивать правосудие.

Конституции отдельных стран имеют различное качество. Оно измеряется тем, насколько хорошо конституция выполняет перечисленные выше функции.

Конституция может приниматься в обществе, которое не готово к ее использованию. В этом случае, какого бы качества ни была конституция, она не будет работать. В этом случае мы имеем дело с номинальным конституционализмом (1). Германский ученый И. Шерр говорит о бумажной конституции, которая не реализуется на практике (2).

Начиная с XIX в. идеалы конституционности стали так сильны, что бюрократические элиты во главе с правителями разных стран вынуждены имитировать введение у себя конституционного строя. Сегодня, любой диктатор африканской страны, произведя военный переворот, считает необходимым принять свой текст конституции, чтобы легитимировать свою власть (3). Так появляются не конституционные конституции, не выполняющие выше указанные функции.

Октроированная правителем конституция содержит в себе нормы, которые нейтрализуют ее действие или прямо закрепляют отношения не совместимые с конституционализмом. В писаных конституциях появляются неконституционные или даже антиконституционные нормы.

Нормы, не мешающие конституционному строю в развитых демократических странах могут использоваться бюрократией стран со слабым гражданским обществом в антиконституционных целях. Например, конституции некоторых развитых демократических стран мира содержат нормы о социальном государстве. Эта норма усиливает роль бюрократии в стране, но не приводит к разрушению конституционного строя, т.к. эта бюрократия находится под строгим контролем общества и политиков. В обществах со слабым гражданским обществом норма о социальном государстве является хорошей опорой для закрепления редистрибутивной экономики и условной частной собственности. Это, в свою очередь является базой для сохранения экономической власти бюрократии и поддержания административного характера государства и права (4).

Некоторые нормы жизни развитых демократических обществ носят обычный характер и не нуждаются в закреплении в тексте писаной конституции. Так, некоторые конституции не закрепляют неприкосновенности частной собственности и права на предпринимательство. Появление таких норм приравнивалось бы к нормам, закрепляющим право дышать или принимать пищу. Слабые гражданские общества нуждаются в дополнительном конституционном закреплении прав граждан или в дополнительных ограничениях полномочий государственных органов и должностных лиц. Не конституционные конституции не содержат этих дополнительных гарантий и, тем самым, обеспечивают в стране власть бюрократии во главе с правителем.

Не конституционные нормы конституций, пробелы в конституциях, обеспечивающих не конституционность строя в стране, являются предметом исследования данной статьи.

1. Очень часто государственная бюрократия обеспечивает свое господство над обществом через поддержания **монархической формы правления** в стране (монархия, диктатура одного человека). Тексты конституций XIX в. прямо закрепляли сохранение монархий, ограниченных парламентом. Примером является Конституционная хартия Пруссии 1850 г. Правители XX в. идут на более тонкие ухищрения. В октроированных конституциях они декларируют республиканскую форму правления в своих странах, но фактически устанавливают собственную диктатуру. Там, где

авторитет правителя достаточно высок, в конституции прямо закрепляется его пожизненная власть (Ст. 333 Конституции Югославии 1974 г. закрепляла пожизненную власть Броз Тито на посту Президента (5). Органический закон Испании закреплял пожизненную власть Франко (6). Фактически обеспечивают пожизненную власть одного диктатора конституции, не устанавливающие ограничения на срок пребывания одного человека на должности главы государства. В ряде стран, в период подъема демократических движений, в конституциях были закреплены ограничения занятия должности президента двумя сроками подряд. Но пришедшие к власти диктаторы отменили эти нормы (Беларусь, Зимбабве, Казахстан, Нигерия, Узбекистан). Если правителю всего лишь нужно выиграть время для закрепления своей власти, то сроки его пребывания на должности президента продляются, например с 4 до 6 или 7 лет (Россия). Во Франции Луи Наполеон ввел в конституцию 1852 г. десятилетний срок своего пребывания на должности и лишь в последствии провозгласил себя пожизненным императором (7). Как известно, в некоторых странах, для того, чтобы не отменять нормы конституции, ограничивающие срок пребывания одного человека на должности президента, рассматривался вопрос о переходе к парламентской форме правления при условии, что послушный правителю парламент будет постоянно продлевать срок пребывания правителя у власти на должности выборного парламентом президента или главы правительства.

Можно обратить внимание на то, как виртуозно, не изменяя Конституции РФ 1993 г. В.В. Путин обошел ограничение пребывания у власти двумя сроками подряд. Он поставил на должность Президента РФ преданного ему человека, не способного воспользоваться своей должностью для укрепления личной власти. Этот приме, конечно не новый для России. Так же делал и И.В. Сталин, поставив на должность главы Советов не опасного для него М.И. Калинина.

Власть бюрократических элит обеспечивается их единством. Они стараются не допустить **разделения властей**. Глава государства по конституции ставится над всеми ветвями власти и подменяет принцип разделения властей принципом разделения труда между подчиненными ему чиновниками в правительстве, в судах и в представительных органах. Это положение закреплено в конституции России, Беларуси. В соответствие со ст. 57 Органического закона Испании Франко как глава государства обеспечивал согласованность действий всех государственных институтов власти (8). Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ 1993 г. говорит о том, что Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Для того, чтобы поддерживать в населении миф о «добром царе и плохих боярах» конституции могут вводить институт безвластного правительства, которое полностью выполняет указания правителя и берет на себя всю ответственность за негативные для общества последствия реализации этих указаний. Правительство выполняет роль «козла отпущения». Такой механизм предусмотрен в Конституции РФ 1993 г. Вместе с тем, в странах, где правитель опасается государственного переворота, он закрепляет в конституции соединение должности главы государства и главы правительства (например, по Конституции Туркменистана 1992 г. Кабинет министров возглавляется Президентом (ст. 75), формируется Президентом и слагает перед ним полномочия (ч. 2 ст. 76) (9). По Конституции Узбекистана 1991 г. Президент Узбекистана так же совмещает должность глав государства и исполнительной власти (ст. 89) (10).

Сохранение монархического правления обеспечивается широкими полномочиями правителя, занимающего должность главы государства или главы правительства. Не конституционные нормы конституции не ограничивают полномочия правителя, не дают законченный перечень этих полномочий. Это дает возможность правителю по своему усмотрению расширять свою власть. Для оправдания этого Конституционный Суд РФ выдвинул теорию «скрытых» полномочий Президента РФ, которые не прописаны в Конституции, но вытекают из задач, осуществление которых должен обеспечить Президент (11). Это конечно же полностью противоречит принципу правового государства, где должностное лицо, вне зависимости от ранга может делать только то, что ему предписано законом, ограничивающим его полномочия.

В не конституционных конституциях делаются «лазейки» для предоставления правителю законотворческих функций. С этой целью **ограничивают полномочия парламента**. Он может принимать законы только по строго определенным вопросам. Остальные вопросы оказываются в ведении главы государства и правительства. Так, в соответствии с Основным законом Туниса (ст. 34) Палата депутатов может принимать законы только по ограниченному кругу вопросов. Вместе с тем, Президент может издавать декреты-законы в период между сессиями парламента и после роспуска Палаты депутатов (ст. 31 и 63 Конституции Туниса) (12). В Сирии Президент может издавать законы в период между сессиями Народного Совета (13). Согласно Основным законам Российской Империи 1906 г. (ст. 87) император мог издавать указы, имеющие силу закона во время прекращения сессий

Государственной Думы, которые он сам инициировал. В России право законотворчества Президента РФ не предусмотрено Конституцией, но введено решением Конституционного Суда РФ (14).

При монархических формах правления правитель формирует почти весь государственный аппарат на основе принципа личной преданности назначенцев. Кадровые функции правителя могут быть записаны в нормах конституции или вытекать из ее положения о том, что правителю можно все, что прямо не запрещено. Например, в Египте судьи Верховного конституционного суда назначаются Президентом в составе председателя и такого числа членов, которое сочтет целесообразным Президент (15). Подбор судей судов, осуществляющих конституционный контроль позволяет превратить эти суды в инструменты ограничения законодательных полномочий парламента в руках правителя. В России Президент РФ предлагает палатам Федерального Собрания кандидатуры руководителей Счетной Палаты Федерального Собрания (16).

В странах с авторитарным или тоталитарным режимом не допускается свободная деятельность оппозиции. Оппозиционные лидеры вынуждены эмигрировать. Барьером для прихода их к власти может служить **ценз оседлости** (обязанность проживать в стране не менее 10 лет и гражданство страны), вводимый конституциями для кандидата в президенты и кандидата в депутаты парламента. Например, в России правом стать кандидатом на должность Президента не смог воспользоваться писатель Войнович, постоянно проживающий за границей.

Не конституционные конституции услужливо подстраиваются под **интересы конкретных лиц**. Так, Конституцию Сирии пришлось изменять под наследника престола Башира Асада, сменившего на посту Президента своего отца Хафеза Асада после его смерти. Минимальный возраст для кандидата в Президенты был снижен с 40 до 34 лет (17).

Не конституционные конституции могут вообще **исключать ответственность правителя** за свою деятельность. Другим вариантом является создание видимости юридической ответственности. Например, в России процедура привлечения к ответственности Президента РФ так усложнена, что реализовать ее невозможно (ст. 93 Конституции РФ).

2. Опасность для власти бюрократии в стране обычно исходит от высшего представительного органа страны. Ограничение его влияния, как правило, происходит посредством **лишения возможности формировать правительство и оказывать воздействие на его работу** (лишение контрольных функций и права проводить расследования). В этом случае парламента превращается в «говорильню». Издаваемые им законы могут просто игнорироваться правительством, не ответственным перед представительным органом. Предприниматели не имеют смысла бороться за места в парламенте, от которого ни чего не зависит. Они решают свои дела с конкретными чиновниками, путем их подкупа. Такая система подрывает основы правового государства и создает условия для произвола чиновников. Бюрократия остается не только политически, но и экономически господствующим классом. Не зря, Д.А. Медведев, в одном из своих выступлений, говоря о парламентской республике, прямо заявил: «Для нас это смерти подобно» (18). Конституция РФ 1993 г. создает видимость участия Государственной Думы в формировании Правительства (ст. 111). Но фактически депутатов Государственной Думы принуждают одобрить кандидатуру Председателя Правительства, навязываемую Президентом РФ под угрозой роспуска Думы. В любом случае Президент навязывает обществу своего кандидата на должность Председателя Правительства. Государственная Дума пыталась через ФКЗ «О Правительстве РФ» ввести утверждение ею членов Правительства, но Президент не законными методами принудил депутатов отказаться от этой инициативы (19).

Нейтрализовать деятельность народных представителей в законодательном органе позволяет **разделение его на две палаты**. Правитель пытается поставить под свой контроль верхнюю палату парламента, обычно состоящую из высшей бюрократии, чтобы не допустить принятия не выгодных ему законов. Он либо сам назначает членов верхней палаты либо организуется подбор их через двухступенчатые выборы. Например, в России Президент назначает глав регионов (20), а те выдвигают членов Совета Федерации Федерального Собрания (21). В Казахстане Президент назначает 7 депутатов Сената (22).

Для того, чтобы сделать представительный орган более карманным, конституция может закреплять возможность правителя **распускать его** в случаях, если он начинает проявлять самостоятельность. Так, по Конституции РФ 1993 г. Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ если она осмелится не утвердить кандидата на пост Председателя Правительства, выдвинутого Президентом РФ, если она выразит недоверие Правительству РФ (ст. 111, 117). Не надо путать этот механизм с тем, что имеется в демократических странах, в которых парламента формирует правительство. В России Правительство формируется Президентом РФ вне зависимости от того, какая партия побеждает на выборах депутатов Государственной Думы.

Не конституционные нормы конституции могут **ограничивать полномочия парламента**. Так конституции Сирии и Египта запрещают парламенту изменять статьи принимаемого бюджета. Парламент может только одобрить или не одобрить бюджет, сформированный правительством. Если парламента Египта не может принять бюджет, то он вводится указом президента (23).

3. Для того, чтобы обеспечить контроль высшей бюрократии за представительными органами ей необходимы **управляемые выборы**. Конституции не всегда содержат нормы, подробно регулирующие избирательные процессы. Это позволяет устранить свободу выборов через принимаемые законодательные акты.

Испробованным средством контроля бюрократии за составом представительных органов власти являются **многоступенчатые выборы**. Они закреплялись в советских конституциях, в законодательстве

франкистской Испании (24). Двухступенчатые выборы в Совет Федерации Федерального Собрания РФ предусматривает Конституция РФ 1993 г. (ч. 2 ст. 95). Депутаты Совета Республики Беларусь избираются на заседании депутатов местных Советов областей и г. Минска (ч. 2 ст. 91 Конституции Беларусь 1996 г.). Двухступенчатые выборы действуют при формировании Сената Казахстана (25).

4. Подорвать власть бюрократии в стране может децентрализация управления страной. Поэтому бюрократические элиты закрепляются в конституции или законах **централизованную систему управления**, устраняя федерацию и местное самоуправление. Так, укрепление диктаторского управления в Заире сопровождалось уменьшением количества провинций страны с 21 до 9 (Конституция 1967 г.) (26). Управлять большим количеством субъектов из единого центра трудно. По пути уменьшения количества субъектов Федерации пошли бюрократические элиты в России. Устранить федерацию можно путем перехода к назначаемости глав регионов. По этому пути шла фашистская Германия, Заир при военном режиме, Россия с 2004 г. (27).

5. В основе экономической власти бюрократии лежит государственная собственность на основные средства производства, **условная частная собственность** передаваемая бенефициарам на условиях их преданности покровителям из числа высшей бюрократии и **редистрибутивный характер экономики**. Если конституции советского типа прямо закрепляли эти отношения в обществе, то конституции переходного периода пытаются поддержать эти отношения через декларирование социального государства. Под предлогом помощи бедным, регулирования рыночных отношений бюрократия присваивает себе широкие полномочия в области экономических отношений, ликвидирует свободный рынок, делает частных собственников зависимыми от своей воли, выступает в роли опекуна в отношении населения.

Ученые конституционалисты должны изучать типичные подделки конституций и разоблачать мошенников, которые их создают.

1. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 328.
2. Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.
3. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 394.
4. Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.
5. Конституции социалистических государств. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1987. С. 358.
6. Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 198.
7. Волков А.К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852 – 1870 гг.) // Правоведение. 2007. № 2. С. 170.
8. Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 199.
9. Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 570.
10. Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 614 – 615.
11. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. М.: Новый Юрист, 1997. С. 609 – 623.
12. Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 23, 27.
13. Там же. С. 26.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.
15. Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 29 – 30.
16. ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.
17. Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 208.
18. Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.
19. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 361 – 362.
20. ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
21. ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32, Ст. 3336; Российская газета. 2004. № 282. С. 11.
22. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.
23. Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 34 – 35.
24. Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 189-190.
25. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.
26. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 396.
27. ФЗ “О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

## **25. Денисов С.А. Неконституционные конституции // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Київ: Логос, 2009. С. 246 – 248.**

Общество устроено так, что как только в нем рождается какой-то привлекательный идеал, тут же появляются его подделки. Конституция – это один из идеалов. Она представляет собой систему норм, вырабатываемых обществом для подчинения себе государственного аппарата во главе с правителем. Для принятия конституции не достаточно одного желания какой-то группы общества. Конституция может родиться только в сильном гражданском обществе. Она имеет определенные обязательные характеристики. Во-первых, ее нормы обеспечивают развитие независимого от государственного аппарата гражданского общества. Они закрепляют личные и политические права граждан, право частной собственности и право на предпринимательство. Гражданское общество получает возможность формировать конкурирующие между собой политические элиты, которые борются между собой за контроль над государственным аппаратом (бюрократией). Во-вторых, нормы конституции должны ограничивать власть государственного аппарата и его главы. Они закрепляют выборность органов власти и сменяемость людей на политических должностях. Общество должно иметь возможность формировать свои представительные органы и с их помощью заниматься законотворчеством. Конституция должна обеспечивать правосудие. Конституции отдельных стран имеют различное качество. Оно измеряется тем, насколько хорошо конституция выполняет перечисленные выше функции.

Конституция может приниматься в обществе, которое не готово к ее использованию. В этом случае, какого бы качества ни была конституция, она не будет работать. В этом случае мы имеем дело с номинальным конституционализмом.

Начиная с XIX в. идеалы конституционности стали так сильны, что бюрократические элиты во главе с правителями разных стран вынуждены имитировать введение у себя конституционного строя. Сегодня, любой диктатор африканской страны, произведя военный переворот, считает необходимым принять свой текст конституции, чтобы легитимировать свою власть. Так появляются не конституционные конституции, не выполняющие выше указанные функции.

Октроированная правителем конституция содержит в себе нормы, которые нейтрализуют ее действие или прямо закрепляют отношения не совместимые с конституционализмом. В писаных конституциях появляются неконституционные или даже антиконституционные нормы.

Не конституционные нормы конституций, пробелы в конституциях, обеспечивающих не конституционность строя в стране, являются предметом исследования данной статьи.

1. Очень часто государственная бюрократия обеспечивает свое господство над обществом через поддержания монархической формы правления в стране (монархия, диктатура одного человека). Тексты конституций XIX в. прямо закрепляли сохранение монархий, ограниченных парламентом. Правители XX в. идут на более тонкие ухищрения. В октроированных конституциях они декларируют республиканскую форму правления в своих странах, но фактически устанавливают собственную диктатуру. В конституции прямо закрепляется его пожизненная власть (Ст. 333 Конституции Югославии 1974 г. закрепляла пожизненную власть Броз Тито на посту Президента<sup>1</sup>. Фактически обеспечивают пожизненную власть одного диктатора конституции, не устанавливающие ограничения на срок пребывания одного человека на должности главы государства (Беларусь, Зимбабве, Казахстан, Нигерия, Узбекистан).

Власть бюрократических элит обеспечивается их единством. Они стараются не допустить разделения властей. Глава государства по конституции ставится над всеми ветвями власти и подменяет принцип разделения властей принципом разделения труда между подчиненными ему чиновниками в правительстве, в судах и в представительных органах. Это положение закреплено в конституции России, Беларуси. В соответствии со ст. 57 Органического закона Испании Франко как глава государства обеспечивал согласованность действий всех государственных институтов власти<sup>2</sup>.

Для того, чтобы поддерживать в населении миф о «добром царе и плохих боярах» конституции могут вводить институт безвластного правительства, которое полностью выполняет указания правителя и берет на себя всю ответственность за негативные для общества последствия реализации этих указаний. Правительство выполняет роль «козла отпущения». Такой механизм предусмотрен в Конституции РФ 1993 г. Вместе с тем, в странах, где правитель опасается государственного переворота, он закрепляет в конституции соединение должности главы государства и главы правительства (например, по Конституции Туркменистана 1992 г. Кабинет министров возглавляется Президентом (ст. 75), формируется Президентом и слагает перед ним полномочия (ч. 2 ст. 76)<sup>3</sup>.

Сохранение монархического правления обеспечивается широкими полномочиями правителя, занимающего должность главы государства или главы правительства. Не конституционные нормы конституции не ограничивают полномочия правителя, не дают законченный перечень этих полномочий. Это дает возможность правителю по своему усмотрению расширять свою власть. Для оправдания этого



Конституционный Суд РФ выдвинул теорию «скрытых» полномочий Президента РФ, которые не прописаны в Конституции, но вытекают из задач, осуществление которых должен обеспечить Президент<sup>4</sup>.

В не конституционных конституциях делаются «лазейки» для предоставления правителю законотворческих функций. С этой целью ограничивают полномочия парламента. Он может принимать законы только по строго определенным вопросам. Остальные вопросы оказываются в ведении главы государства и правительства. Так, в соответствии с Основным законом Туниса (ст. 34) Палата депутатов может принимать законы только по ограниченному кругу вопросов. Вместе с тем, Президент может издавать декреты-законы в период между сессиями парламента и после роспуска Палаты депутатов (ст. 31 и 63 Конституции Туниса)<sup>5</sup>. В России право законотворчества Президента РФ не предусмотрено Конституцией, но введено решением Конституционного Суда РФ<sup>6</sup>.

При монархических формах правления правитель формирует почти весь государственный аппарат на основе принципа личной преданности назначенцев. Кадровые функции правителя могут быть записаны в нормах конституции или вытекать из ее положения о том, что правителю можно все, что прямо не запрещено.

В странах с авторитарным или тоталитарным режимом не допускается свободная деятельность оппозиции. Оппозиционные лидеры вынуждены эмигрировать. Барьером для прихода их к власти может служить ценз, вводимый конституциями для кандидата в президенты и кандидата в депутаты парламента.

Не конституционные конституции могут вообще исключать ответственность правителя за свою деятельность. Другим вариантом является создание видимости юридической ответственности.

2. Опасность для власти бюрократии в стране обычно исходит от высшего представительного органа страны. Ограничение его влияния, как правило, происходит посредством лишения возможности формировать правительство и оказывать воздействие на его работу (лишение контрольных функций и права проводить расследования). В этом случае парламента превращается в «говорильню». Издаваемые им законы могут просто игнорироваться правительством, не ответственным перед представительным органом. Нейтрализовать деятельность народных представителей в законодательном органе позволяет разделение его на две палаты. Правитель пытается поставить под свой контроль верхнюю палату парламента, обычно состоящую из высшей бюрократии, чтобы не допустить принятия не выгодных ему законов. Он либо сам назначает членов верхней палаты либо организуется подбор их через двухступенчатые выборы.

Для того, чтобы сделать представительный орган более карманным, конституция может закреплять возможность правителя распускать его в случаях, если он начинает проявлять самостоятельность.

Не конституционные нормы конституции могут ограничивать полномочия парламента.

3. Для того, чтобы обеспечить контроль высшей бюрократии за представительными органами ей необходимыми управляемые выборы. Конституции не всегда содержат нормы, подробно регулирующие избирательные процессы. Это позволяет устранить свободу выборов через принимаемые законодательные акты. Испробованным средством контроля бюрократии за составом представительных органов власти являются многоступенчатые выборы.

4. Подорвать власть бюрократии в стране может децентрализация управления страной. Поэтому бюрократические элиты закрепляются в конституции или законах централизованную систему управления, устраняя федерацию и местное самоуправление. Управлять большим количеством субъектов из единого центра трудно. По пути уменьшения количества субъектов Федерации пошли бюрократические элиты в России. Устранить федерацию можно путем перехода к назначаемости глав регионов.

5. В основе экономической власти бюрократии лежит государственная собственность на основные средства производства, условная частная собственность передаваемая бенефициарам на условиях их преданности покровителям из числа высшей бюрократии и редибутивный характер экономики. Если конституции советского типа прямо закрепляли эти отношения в обществе, то конституции переходного периода пытаются поддержать эти отношения через декларирование социального государства. Под предлогом помощи бедным, регулирования рыночных отношений бюрократия присваивает себе широкие полномочия в области экономических отношений, ликвидирует свободный рынок, делает частных собственников зависимыми от своей воли, выступает в роли опекуна в отношении населения.

Ученые конституционалисты должны изучать типичные подделки конституций и разоблачать мошенников, которые их создают.

1. Конституции социалистических государств. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1987. С. 358.

2. Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 199.

3. Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 570.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. М.: Новый Юрист, 1997. С. 609 – 623.

5. Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 23, 27.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

## 26. Денисов С.А. Этатизация экономики в условиях финансово-экономического кризиса в России

Выступление на конференции в г. Екатеринбурге в Институте управления, экономики и права в апреле 2009 г. (расширенный вариант статьи)

Российское государство всегда играло ключевую роль в экономической жизни страны. В 1990-е гг. пришедшая к власти группа людей попыталась проводить либеральную политику и уменьшить роль государства в процессах производства и распределения материальных благ. Была проведена приватизация части предприятий, введены элементы рыночной конкуренции в распределении продукта. Но это вызвало недовольство разных слоев общества. С начала XXI в. государство вновь усиливает свое влияние на экономику. Этатизация экономики начала осуществляться ускоренными темпами в период финансово-экономического кризиса.

1. За счет ускоренного роста природной ренты государство в последние годы сумело накопить значительные финансовые резервы. Оно оказалось наиболее подготовленным к экономическому кризису. Частные компании, наоборот, вошли в финансовый кризис с огромными долгами перед своими и западными банками. Они вынуждены просить поддержки у государства и попадают в зависимость от него. Хотя руководство государства заявляет, что вхождение государства в капитал банков и компаний является временной мерой, но верится в это с трудом.

Выдавая помощь банкам и компаниям, государство, естественно, направляет в них чиновников, которые будут контролировать расход средств. Сегодня ЦБ получил право направлять в банки, получающие антикризисную поддержку в виде субординированных займов Внешэкономбанка, беззалоговых кредитов Банка России, средств федерального бюджета, размещенных на банковских депозитах своих специальных представителей с широкими полномочиями<sup>355</sup>. На усиление контроля за предприятиями, получившими государственную помощь претендует прокуратура. Под ее эгидой создана специальная межведомственная рабочая группа, которая намерена заниматься ежедневным мониторингом деятельности перечисленных выше предприятий<sup>356</sup>.

Получая помощь от государства, банки вынуждены выполнять приказы его чиновников. Так, в апреле 2009 г. Председатель Правительства РФ потребовал от банков, получивших помощь от государства выдавать кредиты под низкие проценты – ставка рефинансирования плюс три процента<sup>357</sup>. Перечисленные банки вынуждены будут давать кредиты предприятиям, на которые укажут чиновники. Эти кредиты могут стать невозвратными и судьба банка будет опять зависеть от воли чиновников. Представители российских банков отмечают, что сегодня главный кредитный комитет переместился в Кремль, а малый в полпредства федеральных округов<sup>358</sup>.

2. Государство продолжает политику огосударствления крупных предприятий. С этой целью создано семь государственных корпораций, которые разными способами поглощают частные компании. Попав в затруднительное финансовое положение, частные предприниматели вынуждены продавать свой бизнес по низкой цене. Фактически обанкротившиеся банки передаются крупным государственным банкам и компаниям. Внешэкономбанк получил для санации «Связьбанк» и «Глобэкс». РЖД и АЛРОСА получили «Кит Финанс»<sup>359</sup>.

Во время кризиса государство выделило огромные средства четырем государственным банкам. Деньги были вложены в иностранную валюту, что позволило им заработать колоссальные прибыли на девальвации рубля<sup>360</sup>.

Огосударствленные предприятия не смогут привлечь иностранные инвестиции, а вместе с ними новые технологии. Государство постарается вывести свои предприятия из конкурентной среды, создать им тепличные условия для выживания. Все это приведет к тому, что целые отрасли, попавшие под государственный контроль, будут обречены в ближайшие годы на консервацию и застой. Производительность труда в них будет расти очень медленными темпами. Так получилось в последние годы с нефтяной отраслью. Пока значительная часть предприятий была в частных руках, добыча нефти нарастала рекордными темпами по 11 % в год<sup>361</sup>. Как только стало ясно, что государство намерено взять под свой контроль эту отрасль, предприятия перестали заботиться о разведке новых месторождений (все равно все отберут). В 2008 г. инвестиции в геолого-разведочные работы в России были снижены на 16 %<sup>362</sup>. В результате, без всякого кризиса, уже в 2007 г. прирост добычи нефти составил только 2 %. В отрасли начался застой. В 2008 г. добыча нефти в России упала на 0,7 %<sup>363</sup>.

3. Российское государство отказывается от применения принципа равенства в отношении хозяйствующих субъектов. Вместо того чтобы облегчить деятельность всех предпринимателей, например,

<sup>355</sup> Система господдержки и противовесов // Коммерсантъ. 2008. 11 декабря. С. 1.

<sup>356</sup> Шаров А. За деньгами присмотрит прокурор // Российская газета. 2009. 25 марта. С. 7.

<sup>357</sup> Сигнал на всплытие // Эксперт. 2009. № 16. С. 6..

<sup>358</sup> Перечнева И. Конструктивный пессимизм // Эксперт-Урал. 2009. № 14. С. 14.

<sup>359</sup> Дементьева С., Аскер-заде Н., Ладыгин Д. Санаторам не поздоровилось // Коммерсантъ. 2009. 16 января. С. 5.

<sup>360</sup> Гришанков Д., Ивангер А. «На биржу – ни-ни! На кредиты – пожалуйста» // Эксперт. 2009. № 16. С. 41.

<sup>361</sup> Подкачали // Ведомости. 2009. 12 января. С. Б02.

<sup>362</sup> Смольякова Т. Таких в разведку не берут // Российская газета. 2009. 3 апреля. С. 11.

<sup>363</sup> Подкачали // Ведомости. 2009. 12 января. С. Б02.

путем снижения налогов или увеличения потребительского спроса населения, оно избирательно поддерживает тех собственников, которые имеют личные связи с высшими чиновниками. Отмечается, что ресурсы распределяются не прозрачно и направляются не на защиту интересов большинства граждан, а «на спасение активов и титулов собственности узкого круга влиятельных бизнесменов»<sup>364</sup>. Таким образом, в ходе кризиса в России укрепляются клиентистские отношения. Дошло до того, что Президент РФ берет на себя функции верховного судьи в споре между крупными собственниками и решает, нужно ли действовать по закону в том или ином случае<sup>365</sup>. Конкурентность в распределении государственной помощи проявляется в одном – у кого больше лоббистских возможностей, тот и выигрывает.

Политика распределения государственными чиновниками бюджетных средств распространяется не только на крупные предприятия, но и на малый бизнес. Так, Председатель Правительства РФ, выступая на Всероссийском форуме по малому и среднему предпринимательству в апреле 2009 г. обещал выделения денег на субсидирование процентных ставок по кредитам малых предприятий, для тех 20 тысяч предпринимателей, кто их сумеет получить, а так же безвозмездных субсидий, распределяемые в виде грантов<sup>366</sup>.

Сохранение бюджетных расходов в 2009 г. на уровне, предусмотренном в бюджете на 2008 г. при сокращении рынка на деле означает увеличение доли государственных заказов и закупок у предпринимателей, приближенных к высшим чиновникам.

Данная политика ведет к поддержке не эффективных собственников. В результате Россия выйдет из кризиса не усиленной, а ослабленной, с еще более не конкурентоспособными на мировых рынках товарами и услугами, с еще большим отставанием от других стран мира по технологиям и производительности труда. Политика раздачи денег и привилегий государственными чиновниками обеспечивает поддержание в стране клиентистских отношений и системной коррупции.

4. Если в странах Запада для борьбы с рецессией проводится политика увеличения платежеспособного спроса населения, то Российское государство продолжает перераспределять доходы населения в пользу монополистических объединений. Это делается через увеличение тарифов на товары и услуги естественных монополий, находящихся в руках государства. В 2009 г. уже повышены и будут дальше повышаться тарифы на газ, электричество, коммунальные услуги, железнодорожные перевозки. С 1 января 2009 г. тарифы на железнодорожные перевозки повысились на 5 %. С 1 июля 2009 г. они будут повышены еще на 5,7 %<sup>367</sup>. Федеральная служба по тарифам согласилась с 1 мая 2009 г. увеличить тариф на прокачку нефти по нефтепроводам «Транснефти» по сравнению с ранее согласованными на 4 %<sup>368</sup>. Заместитель министра Министерства экономического развития А. Клепач заверил, что понижения цен на услуги и товары естественных монополий не произойдет<sup>369</sup>. Председатель Правительства РФ прямо заявил, что усилить нагрузку на компании и население необходимо в целях поддержания доходов крупных стратегических компаний<sup>370</sup>.

Государство не принимает эффективных мер против увеличения стоимости товаров и услуг других монополий. В результате, после первого этапа девальвации рубля не произошло импортозамещения товаров. Цены на товары и услуги, произведенные внутри страны, быстро догоняют возросшие после девальвации рубля цены на импорт при сохранении низкого качества товаров внутреннего производства (например, рост цен на автомобили Волжского автозавода). Общие доходы россиян, благодаря усилиям государства, а не в следствие кризиса, будут уменьшены. Чем ниже конкуренция, тем дольше продавцы будут поддерживать высокие цены и тем глубже будет кризисное падение экономики – доказывают исследователи<sup>371</sup>. Отмечается, что «развитие российской экономики невозможно при той степени ее монополизации, которая навязана действиями государства (в том числе и в ходе создания «госкорпораций»)»<sup>372</sup>.

5. Государство продолжает политику дестимулирования накоплений граждан через поддержание высокого уровня инфляции и неопределенности в валютной политике. В 2008 г. инфляция по официальным данным составила 13,3 %<sup>373</sup>. За три месяца 2009 г. потребительские цены выросли на 5,4 %, что составляет 21,6 % годовых<sup>374</sup>. В этих условиях население отказывается от политики сбережений, старается быстро израсходовать свои накопления на покупку товаров и услуг, пока цена на них не выросла. Это делает население экономически зависимым от государства, на которое оно возлагает заботу о своем будущем. Пытаться откладывать деньги на старость бесполезно. Пенсионные фонды не могут угнаться за инфляцией и вклады людей обесцениваются. Все это залог сохранения патерналистских отношений между государством и населением.

<sup>364</sup> Горбачев М., и др. Выйти из кризиса вместе // Ведомости. 2009. 16 января. С. А04.

<sup>365</sup> Бутрин Д., Ямбаева Р. Принуждение к корпоративному миру // Коммерсантъ. 18 марта. С. 2.

<sup>366</sup> Сибида П. Чек-аут // Российская газета. 2009. 23 апреля. С. 3.

<sup>367</sup> Столяров Г., Терентьева А., Денисова А. Льготный проезд // Ведомости. 2009. 12 января. С. Б02.

<sup>368</sup> Мордюшенко О., Ребров Д. «Транснефть» не сдержала тарифы // Коммерсантъ. 2009. 9 апреля. С. 7.

<sup>369</sup> Портфельные инвестиции // Российская газета. 2009. 25 марта.

<sup>370</sup> Сибида П., Шкель Т. Дебютный отчет // Российская газета. 2009. 7 апреля. С. 2.

<sup>371</sup> Стратегии социально-экономического развития России: влияние кризиса. Ч. 2. М.: Экон-информ, 2009. С. 75.

<sup>372</sup> Горбачев М., и др. Выйти из кризиса вместе // Ведомости. 2009. 16 января. С. А04.

<sup>373</sup> Чечель А. Инфляционный рекорд // Ведомости. 2009. 12 января. С. А03.

<sup>374</sup> Егоршева Н. Сахар пошел в рост // Российская газета. 2009. 7 апреля. С. 5.

Решение оставить расходы бюджета в 2009 г. на уровне расходов в 2008 г.<sup>375</sup>, естественно, будет и дальше стимулировать высокую инфляцию, которая может перерасти в стагфляцию. Это в свою очередь не позволит снизить проценты по кредитам и добьет частный сектор промышленности. Заместитель Председателя Правительства РФ А. Жуков признает, что «предприятий, которые могут выдержать ставку 25 % годовых, в промышленности практически не существует»<sup>376</sup>. Государственным предприятиям и клиентеле высшей бюрократии будут предоставляться субсидии на выплату процентов и государственные гарантии по кредитам. Свободные предприниматели будут вымирать. Успешно смогут развиваться только сектора экономики с быстрой оборачиваемостью капитала, в первую очередь, торговля и переработка сырья для населения.

Министр финансов А. Кудрин признает, что чрезмерное увеличение расходов приведет к росту инфляции, в результате которой пострадает население. Одновременно будет происходить сжатие спроса и экономики<sup>377</sup>.

6. Государство проводит политику изъятия у населения накоплений через его обман относительно планов девальвации рубля. Государственные чиновники и зависимые от них пропагандисты всю осень заверяли население, что девальвации рубля не будет<sup>378</sup>. В результате этого более 70 % вкладов население продолжает хранить в национальной валюте. Эти накопления обесценились в ходе плановой девальвации рубля в декабре 2008 г. – январе 2009 г. на четверть. Правда та часть населения, которая не верит государственным чиновникам и вовремя перевела свои накопления в иностранную валюту, хорошо заработала на девальвации рубля. Но таких в России оказалось немного. Само государство свои резервы хранит в иностранной валюте и хорошо заработало на девальвации рубля. Уже 12 января 2009 г., когда девальвация еще не закончилась, резервный фонд благодаря укреплению иностранной валюты увеличился более чем на 500 млрд. рублей, а фонд национального благосостояния на 211,48 млрд. рублей<sup>379</sup>.

В апреле 2009 г. ЦБ увеличил налог на доходы, получаемые гражданами по вкладам. Дело в том, что доходы от вкладов населения превышающие ставку рефинансирования плюс 5 % облагаются налогом на доходы физических лиц. В апреле 2009 г. по требованию Председателя Правительства РФ ЦБ снизил ставку рефинансирования с 13 до 12,5 %<sup>380</sup>, тем самым расширив налогооблагаемую базу.

7. В борьбе за стабильность национальной валюты Центральный Банк с февраля 2009 г. искусственно поддерживает низкую ликвидность банков страны. Если весь мир сокращает учетную ставку рефинансирования, то Центральный Банк России – ее увеличивает. Банки, в свою очередь, не в состоянии кредитовать реальную экономику. Экспортеры в условиях дорогого рубля недополучают прибыль и вынуждены свертывать свои инвестиционные программы. Экономика России тихо умирает. Выживают только компании, которые получают помощь от государства и зависят от него.

Конечно, ограничение притока денег в экономику связано с большой инфляцией, которая искусственно поддерживалась в стране в последние годы ради удвоения ВВП и в результате огромных расходов из бюджета с целью приобретения правящей группой популярности у населения. Это на Западе экономические интересы страны превыше интересов правящей группы, которую легко заменить на другую группу в ходе выборов. В России сохранение власти правящей группой стоит превыше экономических интересов общества.

8. Государство ставит задачу наполнения государственного бюджета выше выживания частных предприятий. Как уже отмечалось, оно отказывается от существенного снижения налогов на бизнес и потребителей. Сокращение налога на отсутствующую у многих предприятий в условиях кризиса прибыль носит символический характер. Наблюдатели отмечают, что в целях выполнения плана по сбору налогов, налоговые органы усиливают давление на предпринимателей. Это типичная политика административного государства, для которого главным является сохранить свои распределительные функции. За счет этого оно обеспечивает экономическое господство класса бюрократии над обществом. В глазах населения оно стремится выглядеть главным кормильцем, заботливым отцом и хозяином.

В демократических странах бюджетные деньги распределяются представителями гражданского общества в парламенте. Расходование их так же происходит под строгим контролем общества. В России, как известно, карманный парламент, представляющий не общество, а ту же бюрократию и ее клиентелу. Бюджетные деньги, естественно, распределяются в интересах этих групп населения. В условиях кризиса полномочия чиновников по расходованию бюджетных средств еще больше расширились. Сейчас они будут расходоваться даже без формального одобрения парламента<sup>381</sup>. Правительство становится все более безответственным перед обществом. В условиях кризиса еще дальше уходят на задний план идеи правового

<sup>375</sup> Юрьева Т. Крой от Кудрина // Российская газета. 2009. 26 февраля. С. 5.

<sup>376</sup> Никитин Я. Ситуация острая, но не критическая // Российская газета. 2009. 2 апреля. С. 5.

<sup>377</sup> Юрьева Т. Крой от Алексея Кудрина // Российская газета. 2009. 26 февраля. С. 5.

<sup>378</sup> Сафронов Б. Цифра недели // Ведомости. 2009. 14 января. С. А04; Фрумкин К., Градова М. Слух подтвердился // Компания. 2008. № 40. С. 6.

<sup>379</sup> Кашин В. Курс помог // Ведомости. 2009. 12 января. С. А03.

<sup>380</sup> Кукол Е. Ставка сделана // Российская газета. 2009. 24 апреля. С. 1, 5.

<sup>381</sup> Иваницкая Н. Новая побрякка // Ведомости. 2009 19 января. С. А03; Письменова Е. и др. Ручные деньги // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А01.

государства. Экономика полностью попадает в режим «ручного управления»<sup>382</sup>. Общие нормы права отодвигаются в сторону и судьбу всех хозяйственных субъектов решают чиновники.

9. Как уже отмечалось, правящая группа старается поддерживать клиентистские отношения с крупными предпринимателями. Этого трудно добиться в случае прихода на российский рынок иностранных компаний. Поэтому все последние годы и во время кризиса проводится политика вытеснения иностранного капитала из страны. «В России был создан запретительный режим для прямых иностранных инвестиций» - констатируют некоторые политики<sup>383</sup>. Ряд отраслей, в первую очередь связанных с получением природной ренты, объявлены стратегическими и вложение иностранного капитала в них происходит только с разрешения правительства. Акции предприятий, которые задолжали иностранным банкам, можно было бы выставить на торги. Но эти предприятия принадлежат клиентеле высших государственных чиновников. Поэтому государство предпочитает за счет резервного фонда выкупать эти долги у западных банков и поддерживать не эффективных собственников. Осенью 2008 г. на эти цели было потрачено 11 млрд. долларов. Были замещены долги иностранным банкам «Роснефти» на 600 млн. долларов, структурам UC Rusal на 4,5 млрд. долларов, акционерам «Вымпелком» и «Евраз» на 1,8 млрд. долларов<sup>384</sup>.

С помощью таможенных пошлин государство обеспечивает выживание не конкурентоспособных отечественных предприятий (автомобильные, авиационные, производящие сельскохозяйственные машины). Владельцы таких предприятий всегда будут нуждаться в помощи государства и являются надежной опорой для бюрократии.

Изоляционизм приводит к росту потребительских цен и инфляции. «Протекционизм несправедлив по отношению к потребителям. Повышение импортных пошлин ударяет по малоимущим и наименее защищенным слоям населения» - пишут экономисты<sup>385</sup>. Как уже отмечалось, это один из способов лишения населения их накоплений и поддержания отношений патернализма между государством и людьми.

10. Российское руководство, осуществляя ручное управление страной, еще раз доказало, что в стране существуют огромные политические риски, и делать прямые инвестиции в нашу экономику опасно. В ближайшие годы между странами мира начнется соревнование за привлечение к себе иностранных инвестиций. С таким государственным управлением наша страна окажется вне конкуренции. В отличие от других стран БРИК, она не получит иностранных инвестиций в ближайшее время. Государство по-прежнему будет оставаться главным инвестором экономики, используя для этого природную ренту. Как известно, государственные инвестиции не эффективны, особенно в нашей стране с ее системной коррупцией. Поэтому Россия будет продолжать оставаться технологически отсталой, сырьедобывающей страной с очень низкой производительностью труда. Все разговоры о модернизации экономики, о выстраивании новой модели развития на инновационной основе<sup>386</sup> останутся пустыми заклинаниями.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что Россия еще не исчерпала резервы для феодально-административного развития экономики, основанной на государственной собственности и поддержке клиентелы бюрократии. Этатизация экономики России обеспечит на ближайшие два года сохранение власти правящей сегодня группы, но будет препятствовать развитию общества. В случае, если кризис затянется и все резервы государства будут исчерпаны, страна вернется на путь перехода к капитализму, по которому шла в 1990-е гг. Бюрократия, потерявшая основу своего экономического господства в виде природной ренты, для выживания страны, вынуждена будет ослабить давление на частных собственников и свободных предпринимателей. Она вынуждена будет пойти дорогой китайских коммунистов, которые сами способствуют строительству капитализма в своей стране. Заместитель Председателя Правительства И. Шувалов уже в апреле 2009 г. объявил о смене отношения государства к бизнесу<sup>387</sup>, но скорее всего это пока только декларация. Реальный поворот к развитию частной собственности и предпринимательства впереди.

---

<sup>382</sup> Нетребя П., Киселева Е., Бутрин Д. Владимир Путин включил машину времени // Коммерсантъ. 2008. 11 декабря. С. 1, 2.

<sup>383</sup> Горбачев М., и др. Выйти из кризиса вместе // Ведомости. 2009. 16 января. С. А04.

<sup>384</sup> Рейтингу России убавили суверенитет // Коммерсантъ. 2009. 5 февраля. С. 1.

<sup>385</sup> Гуриев С., Цивинский О. Пять приоритетов на 2009 г. // Ведомости. 2009. 21 января. С. А04.

<sup>386</sup> Портфельные инвестиции // Российская газета. 2009. 25 марта.

<sup>387</sup> Бутрин Д., Шаповалов А. Апрельские тезисы подверглись уточнению // Коммерсантъ. 2009. 9 апреля. С. 2.

## 27. Денисов С.А. Борьба с коррупцией в административном обществе // Легализация преступных доходов и коррупция в органах государственной власти: теория, практика, техника противодействия. Сборник статей. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2010. С. 229-244.

С. 228

В своих исследованиях автор выделяет особый тип административного общества<sup>388</sup>, где управленцы составляют экономически, политически и идеологически господствующий класс. Экономическое господство достигается за счет государственной собственности на

С. 229

основные средства производства и редиистрибутивной экономики. Административное государство, возникающее в административном обществе недемократично. Оно навязывает обществу выгодную классу управленцев идеологию или религию. Такое общество можно назвать этагизированным или служилым. Сегодня такой тип общества присущ для стран Азии, Африки. Черты этой модели общества имеют место в современной России.

Коррупция обычно имеет значительные масштабы в административном обществе<sup>389</sup>. Она является не законным, но широко распространенным способом получения управленцами доли производимого обществом продукта, действующим наряду с законными налоговыми изъятиями. Население так и называет ее «коррупционным налогом». Это связано с особенностями административной социальной системы, где нет сильного гражданского общества, способного ограничить доходы чиновников законно установленными выплатами. Чиновники здесь обособлены от общества. Они составляют особую закрытую корпорацию, где действуют свои обычаи, нормы морали. Общество воспринимается ими как объект управления или даже подавления. Коррупция не осуждается, а рассматривается как доплата к окладу за особые условия труда.

В административном обществе ответственность чиновника существует только по вертикали. Общество лишено возможности осуществлять контроль над аппаратом управления. Члены общества могут только жаловаться на чиновника его выше стоящему начальнику. Руководитель подразделения не в состоянии установить тотальный контроль за своими подчиненными и пресечь их коррупционность. Кроме того, он сам может заниматься коррупцией.

В административном государстве широко распространен иммунитет должностных лиц разного ранга от привлечения к ответственности. Он не обязательно должен быть закреплен в законе. Здесь действует большое количество не писаных правил, обычаев, прецедентов. Неприкосновенностью обладает правитель, фавориты правителя и других, высоко поставленных начальников, члены их клика, до той поры, пока они преданы своим покровителям, родственники указанных лиц. Отмечается, что Генеральный прокурор России, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым<sup>390</sup>.

С. 230

Не развитое гражданское общество не в состоянии бороться с коррупцией. Оно состоит, в основном, из людей, которые **не осознают** вредных последствий коррупции или поглощены своими частными заботами. Этим людям безразличны общественные проблемы. Они могут иметь достаточно слабое представление о том, как работает государственный аппарат. Безразличное отношение к коррупции в обществе порождается слабым выражением у людей чувства собственного достоинства, терпимостью к не равенству. Люди свыкаются с привилегированностью коррупционеров и тех, кто занимается подкупом. Население, не чувствующее себя способным заставить государственный аппарат действовать во благо всего общества смиряется с наличием коррупции, как неизбежным и непобедимым злом, к которому притерпелись как к нищете или власти смерти над жизнью человека<sup>391</sup>.

Служилое общество сохраняет черты патриимониального сознания, т.е. большинство воспринимает государство и чиновника не как слугу общества, а как хозяина. Чиновник получает в свое распоряжение должность и использует ее для своего кормления (приватизация должности).

Масса, не составляющая гражданское общество, не умеет действовать организованно, ставить перед собой цели и добиваться их исполнения. Не развитое гражданское общество не в состоянии выработать нормы самоуправления, исключющие коррупцию. Наоборот, коррумпированное чиновничество и связанные с ним предприниматели навязывают обществу обычаи мздоимства, делают его привычным явлением.

В ряде стран мира, где общество не способно перейти к демократическим отношениям, перед людьми стоит выбор, либо поддерживать власть коррумпированных чиновников, либо, под лозунгами демократии и свободы страна погружается в полный хаос.

Общество с редиистрибутивной экономикой неизбежно создает почву для массовой коррупции, поскольку здесь государство, его чиновники распределяют по своей воле значительную часть общественного продукта. Это позволяет управленцам сформировать стабильные коррупционные связи, собрать вокруг себя клиентелу, обеспечивающую не только

---

<sup>388</sup> Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

<sup>389</sup> Гук С. Международные эксперты поставили Россию ниже Пакистана но выше Нигерии // Чистые руки. 1999. № 1. С. 68; Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 326.

<sup>390</sup> Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.

<sup>391</sup> Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 23 декабря 1999 года. Хабаровск. 1999. С. 15.

денежные откаты, но и политическую поддержку патрона. Население в таком обществе рассматривает государство как покровителя и кормильца. Оно не способно позаботиться о себе и не представляет своей жизни без чиновника.

С. 231

Неимущие люди выстраиваются в очередь за дефицитными государственными услугами (социальными, медицинскими, образовательными) и считают своим долгом отблагодарить тех, кто их выдает. Исследователи коррупции показывают, что слияние власти и экономики неизбежно порождает коррупцию<sup>392</sup>.

Класс управленцев, определяющий жизнь всего административного общества не заинтересован в устранении коррупции не только потому, что она является средством получения дополнительных доходов и обеспечивает привилегированность чиновников. Существенное ограничение коррупции неизбежно приведет к развитию свободы предпринимательства в стране, росту экономической власти частных собственников. Капитал будет накапливать не те «правильные» предприниматели, которых опекает бюрократия, а независимые от нее люди: способные, энергичные, честолюбивые, стремящиеся к свободе и независимости от государства. Эти люди лишат класс бюрократии господствующего положения, превратят его по западному образцу в социальный слой, подчиненный гражданскому обществу. Государство из господина превратится в инструмент власти общества, а это означает революцию, смену типа общества и государства. Управленческие элиты постараются не допустить такого развития событий, а значит, коррупция будет процветать. Произошедшие сегодня в России буржуазные преобразования, ликвидация товарного дефицита уже привели к обесцениванию должности заведующего складом, заведующего обувным отделом в магазине, о чем когда-то говорил А. Райкин. Значительные ограничения коррупции обесценят все начальствующие должности, вплоть до главы государства. Аппарат управления постарается избежать этой потери своего статуса.

В западном обществе весомый вклад в борьбу с коррупцией вносят независимые от государства средства массовой информации. Они выявляют факты правонарушений внутри государственного аппарата, поднимают уровень нетерпимости граждан к коррупции, мобилизуют общество на противодействие этому злу. В этих странах есть такой жанр журналистики – журналистское расследование. Правоохранительные органы под давлением общественного мнения вынуждены привлекать виновных к ответственности. Другие чиновники, заподозренные в коррупции, сами подают в отставку. Слабое гражданское общество не может поддерживать свободу производства и распространения информации. Независимые средства массовой информации не находят достаточной материальной и

С. 232

моральной поддержки в обществе. Свою лепту в борьбу со свободой средств массовой информации вносит административное государство, которое трансформирует их в органы государственной пропаганды. Последние, действуя под контролем государства, преуменьшают масштабы коррупции в стране, навязывают обществу мысль о честности и неподкупности правящей элиты, убеждают массы в способности правителя и его чиновников победить коррупцию без помощи гражданского общества, рекламируют проводимые сверху антикоррупционные компании, описывая победы доблестных правоохранительных органов. Задача средств пропаганды – посеять общественную пассивность, доверие к государству и его бюрократии. В 2001 г., когда в Швейцарии был арестован и осужден за коррупцию высокопоставленный российский чиновник П. Бородин, центральная российская пресса дружно встала на его защиту. Читателям усиленно пытались доказать, что 18 томов уголовного дела, собранного по фактам коррупции лица, приближенного к Президенту РФ не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети. По возвращению на родину П. Бородин был принят как герой и продолжает занимать ту же высшую должность.

Для того, чтобы затруднить журналистские расследования, руководители государственных органов запрещают своим подчиненным общаться с журналистами. Для искажения информации о работе организации, формирования ее позитивного имиджа создаются специальные пресс-службы. За счет налогоплательщиков оплачивается введение их в заблуждение.

Конечно, всегда находятся отдельные отчаянные журналисты, которые выявляют факты коррупции или осмеливаются критиковать государственный аппарат за пассивность в борьбе с коррупцией и покровительство коррупционерам. Но репрессивная государственная машина легко расправляется с такими журналистами. За ними могут установить наружное наблюдение<sup>393</sup>, организовать прослушивание их телефонов и использовать собранный материал для шантажа. Таких выскочек привлекают к уголовной и гражданской ответственности за клевету. Право здесь защищает коррупционеров от журналистов. С другими расправляются с помощью наемных бандитов. Третьи неожиданно умирают по неизвестной причине (пример Ю. Щекочихина).

В борьбе групп управленцев за власть, органы пропаганды могут использоваться для опубликования компрометирующих материалов на противников.

С. 233

Не развитое гражданское общество безвольно и пассивно. Вскрытие фактов коррупции в средствах массовой информации не вызывает бурной общественной реакции, каких-то политических действий. Все ограничивается недовольным ворчанием. Общественное мнение здесь может игнорироваться государственным аппаратом, так как оно не подкрепляется активными массовыми действиями протеста (митингами, демонстрациями), требованиями отставки коррумпированных чиновников. Более того, люди уверены, что борьба с коррупцией — это дело только правоохранительных органов, которым надо предоставить чрезвычайные полномочия.

Административное общество не демократично. Здесь, как правило, отсутствует **слой** политиков, который занимает должности в государственном аппарате, опираясь на общественную поддержку. Само население отказывает в доверии своим представительным органам, предавая власть правителю, главе региона или муниципального образования. Депутатские должности в этатизированном обществе занимают те же чиновники или их клиентела. По этой причине здесь нет ни какого парламентского контроля за бюрократией даже при наличии прав представительных органов проводить депутатские расследования<sup>394</sup>.

<sup>392</sup> Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7-8.

<sup>393</sup> Сераджев К. Закон тут не при чем // Эксперт. 1998. № 27 – 28. С. 46.

<sup>394</sup> ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2005. 29 декабря. С. 41.

Борьба с коррупцией в демократических странах является частью отношений конкуренции между **борющимися за власть партиями**. Сильная оппозиция внимательно отслеживает все действия должностных лиц правящей группы, использует принцип разделения властей для расследования фактов коррупции и привлечения виновных к ответственности. Оппозиция вовлекает в политическую жизнь и в борьбу с коррупцией массы населения. Слабое гражданское общество не может воспроизвести достаточное количество элит, которые составили бы конкуренцию действующим коррумпированным управленцам. Создается ситуация, когда коррупционеров нечем заменить. Административное государство допускает существование только слабой и послушной оппозиции, которая не имеет сил ни для захвата власти в стране, ни для выявления фактов коррупции у своих конкурентов. Для создания такой оппозиции в России приложено немало сил. Принят Федеральный закон «О политических партиях»<sup>395</sup>, который фактически запрещает создание

С. 234

новых партий в стране без согласия правящей группы (запрет создания маленьких и региональных партий). Действующие партии поставлены под жесткий контроль правящей группы и ограничены в своих возможностях (регистрация всех членов партии, контроль за поступление финансовых средств от предпринимателей). Российское законодательство запрещает борющимся за власть кандидатам в депутаты и партиям во время выборов критиковать друг друга<sup>396</sup>. Журналисты и избиратели не имеют права сообщать сведения о кандидатах в депутаты, которые носят характер пропаганды, если их опубликование не оплачено из избирательного фонда одной из борющихся сторон<sup>397</sup>.

Размеры денежной коррупции резко возрастают на этапе развития общества, который называют номенклатурным капитализмом. В отличие от так называемого социалистического общества, где нет частной собственности, и коррупция носит в основном безденежный характер, здесь, наряду с колоссальными полномочиями бюрократии присутствуют крупные частные собственники. Они и образуют клиентелу бюрократии. На основе коррупционных связей возникают властно-предпринимательские кланы. Коррупция присутствует при приватизации государственного имущества и земли, при распределении государственных заказов и закупок, предоставлении налоговых и иных льгот, при раздаче помощи в условиях финансово-экономического кризиса. Поддержанию коррупционных клиентистских отношений способствует монополизация экономики. Представители крупных монополистических предприятий имеют старые и крепкие связи с бюрократией и не допускают на рынок посторонних.

В отличие от западных обществ, класс предпринимателей в этактизированном обществе слишком слаб, не организован. Он не может взять политическую власть в свои руки и поставить государственную

С. 235

бюрократию под свой контроль через парламент, на основе законов. Каждый предприниматель здесь действует обособленно, покупая отдельного чиновника или орган власти для реализации своих частных интересов.

В исследуемом обществе частная собственность слабо защищена законом.<sup>398</sup> Предприниматель вынужден искать себе надежного покровителя среди чиновников и, естественно, оплачивать это покровительство (на современном языке – «крыша»).

Типичными для административных обществ являются отношения клиентизма внутри аппарата управления и вне его, между чиновниками и предпринимателями. Коррупционные отношения здесь являются не единичными актами обмена ценностями, а носят системный характер. Должностное лицо осуществляет общее покровительство клиентеле, а последняя систематически оказывает услуги покровителю. Факта оплаты какой-то конкретной услуги не усматривается. Строятся длинные цепочки лиц, оказывающих друг другу услуги не обязательно денежного характера. Очень часто роль клиентелы играет родственник чиновника. Как известно, жены и дети многих высших российских чиновников являются сверх успешными предпринимателями. Институциональная коррупция предполагает, что предприниматель расплачивается за произведенные в его пользу действия не с конкретным должностным лицом. Он передает финансовые средства государственному институту (органу) приватизированному властной кликой. Например, деньги вносятся в какой-либо фонд. Должностные лица государства могут входить в состав органов управления фактически государственных (загримированных под акционерные общества) компаний и распоряжаться их имуществом как своим.

Административное государство самоформируется без участия гражданского общества. Подбор кадров здесь осуществляется не на основе способностей кандидатов, а на основе принципа преданности подчиненных своим начальникам. Руководитель не может строго наказывать лично преданных ему людей. Кроме того, разрешение заниматься коррупцией является способом поощрения подчиненных без использования государственных ресурсов, которые всегда ограничены. Государство экономит бюджетные средства на заработной плате чиновников, переводя их фактически на кормление за счет общества. Надо иметь в виду, что административное государство стремится к тотальному контролю за всей жизнью общества. Для этого создается огромный бюрократический аппарат, содержащий

С. 236

который за счет налогов нет сил. Коррупционное кормление является неизбежным итогом такого развития государства во всех административных обществах.

Коррупционное кормление имело законный характер в Средние века. Сегодня можно обнаружить его остатки в действующем законодательстве России. Например, Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 г. перекладывал заботу о

<sup>395</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; Российская газета. 2009. 8 апреля.

<sup>396</sup> П. 5.1. ст. 56 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10. Ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 30; № 7, ст. 771; Российская газета. 2009. 8 апреля.

<sup>397</sup> П. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10. Ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 30; № 7, ст. 771; Российская газета. 2009. 8 апреля.

<sup>398</sup> Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С.



федеральном органе власти на субъекты Федерации и местные органы, которые подпадают под его надзор. Они должны были предоставлять жилье прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), устанавливать им телефоны, обеспечивать их служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона). Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставилось в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона<sup>399</sup>. В 1995 г. потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 %<sup>400</sup>. Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры.

Известно, что подчиненный, который совершил какие-либо правонарушения, более выгоден для начальника. Он боится разоблачения и послушно выполняет все, даже не законные приказания своего шефа. Это очень важно в системе управления, которая действует не на основании законов, а в «ручном управлении», где сохраняются патримониальные черты службы своему начальнику, государю, корпорации чиновников под названием государство, а не обществу и закону. Честные подчиненные (правдолюбцы), не замаранные ни какими проступками слишком независимы от начальника, им нельзя поручить выполнять не законные приказы. Более того, они опасны для своего руководителя, так как могут придать огласке сведения о правонарушениях своего начальника и коллег. При рассмотрении закона о противодействии коррупции, как известно, депутаты исключили из него норму, обязывающую должностное лицо информировать начальство о ставшем ему известном факте коррупции<sup>401</sup>. Эта норма могла бы подорвать основы круговой поруки в государственном аппарате.

Государственный аппарат в условиях пассивности общества может изначально формироваться на коррупционной основе. Должности продаются или меняются на какие-то блага.

Коррупционный государственный аппарат выталкивает из своей среды отдельных должностных лиц, не желающих участвовать в коррупционных

С. 237

схемах или мешающих их осуществлять. Примерами является привлечение к уголовной ответственности следователя Зайцева, работавшего по делу «Трех китов»<sup>402</sup>, отрешение от должности судьи О. Кудешкиной, работавшей с этим же делом<sup>403</sup>.

Подобранные на основе преданности и послушности начальнику, а не на основе способностей кадры правоохранительных органов оказываются не способными выявлять коррупционные правонарушения, которые совершаются образованными и интеллектуально развитыми чиновниками. Это одна из причин высокой латентности коррупционных преступлений.

У правоохранительных органов, борющихся с коррупцией, есть свои пределы работоспособности, связанные с финансированием, количеством сотрудников, производительностью их труда. В административном обществе на содержание этих органов всегда не хватает средств. Они необходимы для реализации других важных дел, например, для борьбы с оппозицией правящей группе, для подавления общественных недовольств и т.п. Кроме того, органы дознания и следствия, как правило, работают одновременно с другими преступлениями, где есть конкретные потерпевшие. Эти дела становятся приоритетными по сравнению с латентной коррупцией, где обычно нет заявителей, а есть только инициатива самих органов расследования. Обычный для административного государства показатель по валу раскрытых преступлений ориентирует должностных лиц на выявление менее значимых, но более легко доказываемых фактов коррупции, совершаемых не опытными должностными лицами, у которых нет надежных опекунов, способных защитить их от уголовного преследования.

Административное государство старается устранить какое-либо разделение независимых друг от друга властей, обеспечить консолидацию бюрократии в борьбе за сохранение власти над обществом. Здесь действует поговорка: «Ворон ворону глаз не выклюет». При отсутствии конфликта властей, все должностные лица покрывают друг друга, не допускают, чтобы общество получало информацию о внутренней жизни управляющего им аппарата. Правоохранительные органы, вместо того, чтобы раскрывать коррупционные преступления, принимают меры к сокрытию следов преступления<sup>404</sup>. Репрессивная машина, поставленная на службу единому государственному

С. 238

левиафану, может использоваться для оказания давления на предпринимателей и для отъема у них бизнеса<sup>405</sup>.

Право административного общества нацелено на создание в нем коррупционного климата<sup>406</sup>. Оно ставит перед членами общества не исполнимые или трудно исполнимые задачи, создает для них массу запретов и обязательств. Чтобы не выполнять все эти многочисленные нормы, нужно дать взятку тем, кто охраняет порядок. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать

<sup>399</sup> Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.

<sup>400</sup> Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.

<sup>401</sup> Торг здесь не уместен // Эксперт. 2008. № 50. С. 4.

<sup>402</sup> История дела «Трех китов» // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4.

<sup>403</sup> Заподинская Е. Страсбург не прислушался к московскому совету // Коммерсантъ. 2006. 14 ноября. С. 4.

<sup>404</sup> Нечитайло А. Ксерокопия Бородин // Новая газета. 2001. № 6. С. 3; Рожнов Г. Следователь Тамаев разучился читать и закрыл дело «Мабетекса» // Новая газета. 2001. № 22. С. 3.

<sup>405</sup> Бутрин Д., Шишкин М. «Сахалин-2» купят не глядя // Коммерсантъ. 2006. 23 декабря. С. 5; Гришин Н. В Ковыкту пришла труба // Секрет фирмы. 2007. № 25. С. 10.

<sup>406</sup> Денисов С.А. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61

государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»<sup>407</sup>.

Для административной правовой системы характерна высокая степень противоречивости и пробельности. Нормы носят слишком абстрактный, а потому неопределенный характер и допускают различное их толкование правоприменителем<sup>408</sup>. Все это создает юридическую основу для бюрократического произвола<sup>409</sup>. Отмечается, что в России проблемой для предпринимателей являются не ставки налога, а процесс налогового администрирования. Произвол налоговых органов в ходе проведения проверок, создает существенные препятствия для работы компаний и стимулирует коррупцию. Правительство РФ утвердило перечень импортного оборудования, которое не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость, если в России нет аналогов данного оборудования<sup>410</sup>. Специалисты отмечают, что наименование оборудования сформулировано не конкретно, доказать, что ввозимый образец оборудования не производится в России будет трудно и, вероятно, придется по каждому факту ввоза его в страну «договариваться» с налоговиками<sup>411</sup>.

Ослабить действие закона и увеличить роль чиновника в жизни общества может применяемая юридическая техника. Коррупционный эффект может иметь не кодифицированность актов, затрудняющая

С. 239

поиск нужной нормы. Усложняет пользование законодательством широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. Разработчики программы противодействия коррупции в России из Национального антикоррупционного комитета обращают внимание на коррупциогенность альтернативных и относительно определенных санкций в административном праве<sup>412</sup>.

Административное общество не является правовым. Управление им осуществляется, как сейчас говорят, в «ручном управлении», т.е. на основе свободного усмотрения всевластных чиновников. Естественно, чем больше свободы усмотрения, тем шире коррупционные возможности чиновников.

В административном обществе существенно ограничиваются предпринимательство и рыночные свободы. Значительная доля продукта производится под контролем бюрократии и распределяется через государственных чиновников. За взятку они предоставляют привилегии одним и ущемляют права других. Чем больше видов деятельности производится с разрешения чиновников (лицензирование, квотирование, аккредитация, сертификация продукции), тем шире коррупционный рынок. Известно, что высокие ставки налога неизбежно порождают рост уклонения от его уплаты, развитие «черного рынка». Теневики, в свою очередь, составляют слой взяткодателей. Часто этатизированное общество само способствует росту коррупции, передавая государству все больше и больше полномочий, отказываясь использовать демократические инструменты контроля за аппаратом управления.

Государственный аппарат в административном обществе только имитирует борьбу с коррупцией. Население не участвующее в политической жизни легко обманывать. Пораженное идеологией вождизма и патернализма, оно наивно верит в доброго и честного правителя, который может навести порядок в стране, верит в то, что можно подобрать чиновников, которые без всякого контроля со стороны общества будут работать на блага общества не злоупотребляя своей властью и бесконтрольностью.

Так же как древние люди для сохранения привычного для них образа жизни должны были приносить жертвы богам, класс управленцев для сохранения своей власти и коррупционных привилегий должен сам ежегодно жертвовать частью своих чиновников, привлекая их к разным видам ответственности за коррупцию. В жертву обычно приносят молодых и не опытных коррупционеров, занимающих низшие

С. 240

аппаратные должности, не умеющих скрывать факты коррупции, не имеющих сильных покровителей, вступивших в конфликт с начальством. Бюрократия создает видимость проделанной работы во всех сферах своей деятельности, в том числе в борьбе с коррупцией. Во время проведения антикоррупционных компаний процент привлеченных к ответственности за коррупцию лиц увеличивается. Эта деятельность похожа на подстрижку газонов. Не устраненные корни коррупции постоянно дают буйную поросль.

Антикоррупционная борьба усиливается в период прихода к власти нового правителя, которому необходимо поднять свой авторитет в обществе. Он должен доказать, что он строгий «отец». В постоянной поддержке нуждается миф о честном «царе» и «боярах лиходеях». Кроме этого, новому правителю необходимо избавиться от своих противников или недостаточно преданных ему людей в аппарате управления и поставить на их место «своих» людей. Чистка аппарата идет под благовидным предлогом борьбы с коррупцией. Привлечение к ответственности носит избирательный характер. Для «своих» действует режим вседозволенности, «чужих» карают по закону, а то и по надуманным основаниям.

<sup>407</sup> Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

<sup>408</sup> Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М. Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 26-27.

<sup>409</sup> Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 8-9.

<sup>410</sup> Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 372 // Российская газета. 2009. 12 мая. С. 16.

<sup>411</sup> Данилов-Данильян А. Подарок на 18 % // Эксперт. 2009. № 17 – 18. С. 8.

<sup>412</sup> Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

Особо остро борьба с коррупцией разворачивается в условиях наличия в стране нескольких борющихся за власть управленческих групп. Одной из форм устранения противников является применение юридической ответственности за коррупцию<sup>413</sup>.

Борьба с коррупцией так же используется руководителями разного уровня для поддержания дисциплины среди подчиненных. Естественно, наказанию подвергаются чиновники, вступившие в конфликт с руководством, берущие не по чину, действующие дерзко, подрывающие авторитет своего начальника.

Правящая группа должна поддерживать безопасную меру коррупционности государственного аппарата. Если она слишком высока, то аппарат становится не управляем, перестает служить управленческим элитам, начинает работать только на частных государственных чиновников. Если «коррупционный налог» становится слишком невыносимым, то общество начинает бунтовать. Это становится опасным для сохранения власти правящей группы. Чрезмерная коррупция подрывает авторитет правителя, вызывает сомнение в его способности управлять обществом. Для поддержания имиджа заботливого отца нации правитель должен время от времени строго

С. 241

наказывать за коррупцию каких-либо высоко поставленных чиновников, осуществлять «показательные порки».

В состав имитационных технологий борьбы с коррупцией входит писаное право. В стране принимаются законы, грозящие коррупционерам суровыми наказаниями. Но, как известно, строгость закона нейтрализуется его не исполнением. Системная коррупция, охватывающая правоохранительные органы позволяет не применять санкции к виновным, не находить доказательств вины коррупционеров, смягчать наказания. Другим способом имитации бурной борьбы с коррупцией является издание большого числа антикоррупционных законов декларативного характера. Они выполняют роль политической рекламы, создающей видимость принимаемых мер. Декларативность закона может обеспечиваться отсутствием санкций за не исполнение закрепленных в нем обязанностей и запретов, отсутствием или сложностью процедуры реализации или защиты его норм, отсутствием заинтересованных субъектов в его реализации. Ярким примером является принятие нормы, требующей от государственных служащих представлять декларации о своих доходах и имуществе (п. 9 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О государственной гражданской службе»<sup>414</sup>). Эти декларации подаются в кадровую службу, которая не имеет ни каких возможностей проверять достоверность поданной декларации и выявлять происхождение полученных доходов. Не установлен даже порядок осуществления этих проверок<sup>415</sup>. Ответственность за дачу ложных сведений в декларации имеет дисциплинарный характер и связана со свободой усмотрения руководителя подразделения, который сам решает, наказывать ли подчиненного. Законодательство России содержит множество юридических конструкций, принуждающих граждан передавать государственным органам имеющуюся у них информацию (ст. 159, 198, 199, 307, 308 УК РФ), но они не применяются по отношению к чиновникам, дающим в своих декларациях ложные сведения. Не пошел законодатель и по пути привлечения недобросовестных чиновников к административной ответственности.

Хороший рекламный результат в период экономического кризиса будет иметь инициированная Президентом РФ компания по публикации ежегодных налоговых деклараций высшими чиновниками и членами их семей<sup>416</sup>. Антикоррупционного результата она не имеет, так как проверять эти декларации не кому. Эти чиновники занимают столь высокие

С. 242

посты, что становятся фактически неприкосновенными и ответственности за искажение данных в своих декларациях не несут.

Какие-то результаты в борьбе с коррупцией в бюрократической системе появляются, если должностные лица отчитываются о количестве привлеченных к ответственности за коррупцию и получают за это поощрения. Всякий бюрократический орган работает на показатель. Это обеспечивает какой-то результат в работе правоохранительных органов. Если задача сводится только к тому, чтобы продекларировать борьбу с коррупцией, то принятие мер поручают людям или организациям, не заинтересованным в их реализации. Так, требование уведомлять о конфликте интересов своего начальника (ч. 2 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ)<sup>417</sup> не будет иметь антикоррупционного эффекта, так как начальник не заинтересован выявлять факты коррупции среди преданных ему подчиненных. У него у самого в данном случае возникает постоянное состояние конфликта интересов. С одной стороны надо поддерживать верных ему подчиненных, создавать видимость благополучия во вверенном ему подразделении. С другой стороны закон требует от него привлекать к ответственности преданных ему людей, портить показатели работы своего подразделения. Как правило, он выбирает первый вариант поведения. Руководитель не только не выявляет факты коррупции среди подчиненных, но даже когда они явно попадают на преступление, старается помочь им уйти от ответственности. По этой причине совершенно не эффективной мерой борьбы с коррупцией

<sup>413</sup> Киселева Е. и др. Кит и меч // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4; Ларинцева А. «Справедливая Россия» теряет Ставропольский край // Коммерсантъ. 2007. 7 декабря. С. 2; Рубникович О. Генерала Бульбова задерживают по документам прикрытия // Коммерсантъ. 2007. 5 октября. С. 4.

<sup>414</sup> СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

<sup>415</sup> Граник И. Для борьбы с коррупцией доходов чиновников мало // Коммерсантъ. 2009. 14 апреля. С. 3.

<sup>416</sup> Граник И. Для борьбы с коррупцией доходов чиновников мало // Коммерсантъ. 2009. 14 апреля. С. 3.

<sup>417</sup> СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

является введение дисциплинарной ответственности государственных служащих за малозначительные коррупционные деяния или проступки, направленные на сокрытие фактов коррупции.

Обычным средством нейтрализации деятельности контрольно-надзорных органов является подчинение их тем, кого они должны контролировать. Так, создание разного рода служб внутренней безопасности (например, в системе МВД) не приводит к усилению борьбы с коррупцией в органах власти, так как руководитель подразделения стремится создать видимость благополучия в работе своего подразделения и скрывает совершаемые в нем правонарушения.

Для того, чтобы правоохранительные органы знали меру в борьбе с коррупцией и не переходили ее им устанавливаются противоречивые показатели. Например, с одной стороны органы советской прокуратуры должны были выявлять факты правонарушений в органах милиции, а с другой стороны они отвечали за состояние законности в поднадзорных органах. Поэтому если они проявляли чрезмерное

С. 243

рвение и выявляли слишком много правонарушений, то их обвиняли в плохой работе по профилактике правонарушений и недостатках в борьбе за укрепление законности.

В некоторых странах Запада созданы специальные государственные органы, которые осуществляют подбор кадров государственных служащих, контроль за их деятельностью (соблюдением этических норм), привлечение к дисциплинарной и административной ответственности. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил обеспечивается системой специальных административных судов. Эти органы разрушают патримониальный характер государственной службы и потому не находят поддержки в административных государствах. При отсутствии внешнего надзора за государственными служащими бесполезным будет введение регламентов работы должностных лиц и организаций. Граждане будут продолжать платить взятки для ускорения процесса принятия решений (смазывать неповоротливый административный механизм).

Предлагаемые сегодня на международном уровне меры по борьбе с коррупцией не могут быть реализованы в обществах административного типа. Выполнение их требует самоуничтожения таких обществ. Административное государство не может выполнить требования ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН против коррупции<sup>418</sup> и привлечь гражданское общество к борьбе с коррупцией. Класс управленцев боится общественной активности и самоорганизации общественных групп. Частные лица в отношении по противодействию коррупции здесь допускаются только в качестве потерпевших или свидетелей. Проявление инициативы пресекается. Борьба с коррупцией должна иметь управляемый характер. Управленцы сами решают, кого надо привлечь к ответственности, а кого трогать нельзя, действуя в соответствии с принципом провозглашенным в свое время Б. Муссолини: «Друзьям - все. Врагам - закон». Поэтому российское государство в последние годы приняло меры по уничтожению независимых от бюрократии неправительственных организаций. С этой целью приняты поправки в закон «Об общественных объединениях»<sup>419</sup>. Только в одной Свердловской области в 2008 г. из 7 тысяч общественных объединений поставлены вне закона и должны быть ликвидированы 6 тысяч<sup>420</sup>. Десятки общественных

С. 244

объединений, работа которых была направлена на преодоление коррупции в России, прекратили свое существование в связи с мерами российского государства по пресечению деятельности зарубежных фондов в России.

Конвенция ООН против коррупции требует обеспечить прозрачность деятельности аппарата государства (п. «а» ч. 1 ст. 7, ст. 9 и 10 Конвенции). Но этатизированное общество не стремится к этому. Оно не желает заниматься управлением общественными делами и не хочет знать, как работает государственный механизм. Наоборот, оно стремится сохранить свои патерналистские иллюзии. В свою очередь, государственный аппарат успешно использует лозунг открытости своей деятельности в пропагандистских целях. Информация о работе аппарата превращается в рекламу деятельности его руководителя.

Административное государство не может пойти на реализацию требований п. «д» ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН о свободе средств массовой информации. Это привело бы к потере бюрократией идеологического господства над обществом, а вслед за этим потерю всей власти над страной. Как только возникнет свобода СМИ, всем станет ясно, что «король голый», а правящая группа не сможет выиграть ни одни выборы в органы власти.

Представленный материал показывает, что административное общество имеет особые свойства и высокий уровень коррупции является не случайной, а закономерной их чертой. Эти общества имеют наиболее благоприятные для коррупции экономические, политические духовные и правовые условия (благоприятный для развития коррупции климат). Борьба с коррупцией в таких обществах должна превращаться в их преобразование в гражданские общества.

<sup>418</sup> Конвенция ООН против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

<sup>419</sup> СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

<sup>420</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

## 28. Денисов С.А. Юридический романтизм и реализм в преподавании вопросов юридической техники // Юридическая техника. Ежегодник. Н. Новгород. 2009. № 3. Спецвыпуск. С. 161-169.

С. 161

Методологической основой преподавания теории государства и права в целом и вопросов юридической техники в частности, в нашей стране является юридический романтизм. Отечественные авторы учебных пособий утверждают, что юридическая техника служит изданию совершенных по форме и содержанию нормативных актов<sup>421</sup>. Доказывается, что законодатель стремится сделать так, чтобы смысл издаваемых актов был понятен каждому<sup>422</sup>. В одном из учебников сказано: "Под законодательной техникой понимается система правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов"<sup>423</sup>. Подобные определения законодательной и юридической техники прививают студентам искаженное, идеализированное представление о праве. Отечественные ученые уже не объявляют законодателя мудрейшим из мудрецов, отражающим чаяния народа (как это все еще делается в Северной Корее), но все еще не решаются говорить студентам, что правящая элита через закон реализует свои собственные интересы или интересы приближенных к ней групп людей.

Автор данной статьи не считает студентов детьми, которым надо рассказывать сказки о справедливых героях, дающих народу законы, ведущие его в земной рай. Учебные курсы должны давать реалистичную картину мира. Студенты имеют право знать, что законодательство и юридическая техника в частности, не только в Древнем мире и Средневековье, но и сейчас служат реализации интересов каких-то активных групп общества, которые обладают достаточным уровнем знаний и власти для того, чтобы превратить их в инструменты своей политики. Мысль о классовом характере права не нова. Она активно распространялась в рамках марксистского учения. Например, В.В. Лазарев писал об умышленном введении двусмысленных формулировок норм для того, чтобы не одинаково применять их к господствующим и угнетенным классам<sup>424</sup>. Но советские марксисты хорошо видели только те черты права, которые отражали интересы класса частных собственников. Интересы класса управленцев, которые реализовались через отечественное право, они видеть категорически отказывались, поскольку сами служили этому классу.

Автор разделяет точку зрения, что юридическая техника касается внешнего оформления правовых актов<sup>425</sup>. Но форма связана с содержанием. Предметом учебного курса «Юридическая техника» должны стать типичные способы, приемы и средств юридической техники, используемые для решения разнообразных задач, которые ставит перед собой нормотворец. Эти задачи вовсе не сводятся к обеспечению эффективности права. Нормотворец может ставить цель использовать право в идеологических целях, для имитации закрепления каких-то положений. Перед ним может стоять задача нейтрализации каких-то положений декларированных норм и принципов. В свое время Н. Макиавелли откровенно описал правила, которым должны следовать правители, для того чтобы захватить власть и удержать ее в своих руках<sup>426</sup>. Он не сам выдумал эти правила, а просто обобщил историческую реальность. В общественной науке появилось особое направление мысли – макиавеллизм. Автор данной статьи в определенной степени действует в рамках этого направления и показывает студентам, какие правила юридической техники применяет правящий класс управленцев в целях использования права для сохранения своей власти. Очевидно, представителям

С. 162

власти не нравится когда кто-то посторонний раскрывает их секреты. В свое время правители разных стран запрещали к распространению работы Н. Макиавелли, хотя сами их читали.

Специалисты по юридической технике, в основном, пишут о том, как должен быть устроен правовой мир, какие правила юридической техники должны соблюдаться. Редко кто пишет о том, как он на самом деле устроен, какими правилами руководствуются нормотворцы при принятии нормативных актов. Ученые, оторванные от жизни, не знают этих правил и, часто, не хотят их знать. Анализ реальностей общественной жизни в нашей стране никогда не приветствовался. Наиболее близко к реалистической точке зрения подходит В.М. Сырых, говоря о юридической технике, как средстве выражения воли законодателя в тексте закона<sup>427</sup>. Подчас, отход от этих идеалов юридической техники называют ошибками правотворчества<sup>428</sup>. В.М. Баранов предлагает создать банк ошибок, возникающих в ходе правотворчества и на основе их анализа разработать единую теорию правотворческих ошибок<sup>429</sup>. Существующий сегодня политический режим не позволяет ученым прямо писать о том, что нормотворческие органы намеренно реализуют чьи-то групповые интересы.

<sup>421</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 105, 116.

<sup>422</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 105 - 106.

<sup>423</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. /Под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Изд. группа НОРМА — ИНФРА. 1999. С. 322.

<sup>424</sup> Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 79.

<sup>425</sup> Научные основы советского правотворчества. М., 1981. С. 254 – 255.

<sup>426</sup> Макиавелли Н. Государь. Размышления над первой декадой Тита Ливия. Минск: Харвест, 2003.

<sup>427</sup> Сырых В.М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины // Законодательская техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 17.

<sup>428</sup> Баранов В.М., Сырых В.М. Законодательные ошибки: понятие и типология // Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 384 – 395; Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 125.

<sup>429</sup> Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов. 1989. С. 352 – 357.

Часто юридическую науку превращают в идеологию, служащую классу управленцев. В этом случае студентам доказывают, что идеальные правила юридической техники реализуются в нашей стране на практике. Этот подход был обязательен в советский период и широко распространен до сих пор. Отечественная юридическая наука полна различными догмами, которые воспроизводятся в студенческой аудитории по инерции, без всякого умысла. Преподаватели часто живут теми же мифами, что и остальное население.

Вопрос о том, говорить ли студентам правду о правовой действительности, связан с тем, какие цели ставит перед собой высшее учебное заведение, каких специалистов оно намерено выпускать. Если оно готовит послушных государственной машине подданных, то правду о правовой жизни им знать не нужно. Это не их ума дело. Если вуз готовит граждан, членов гражданского общества, то он должен давать студентам критический подход к деятельности государственной бюрократии, постоянно сравнивать правовые идеалы и реальную жизнь. Поскольку большинство российских вузов находятся сегодня под контролем государственной машины и составляют ее идеологический блок, то реализовать последний подход почти невозможно, разве только переходя на эзоповский язык. Идеи борьбы науки с различными негативными явлениями, которые возникали в 1990-е гг.<sup>430</sup> сегодня не популярны.

В вузах, выпускающих государственных служащих проблем не возникает. В них господствует корпоративная бюрократическая этика. Они служат не гражданскому обществу, которое в России плохо просматривается, а корпорации чиновников, для которой и готовят своих выпускников. Те из них, кто не усвоит корпоративной этики, будут отторгнуты аппаратом, не смогут трудоустроиться. Описываемые ниже правила юридической техники, применяемые управленцами для удержания власти, усваиваются этими управленцами на практике.

Автор данной статьи, говоря о содержании учебного курса «юридическая техника», не предлагает отказаться от традиционно излагаемых в ней разделов об идеальных правилах юридической техники, которые должны соблюдаться для реализации интересов общества в праве (знания о должном). Здесь предлагается найти в этом курсе место для информации о том, какие средства и приемы юридической техники в реальной жизни употребляются для реализации групповых интересов управленцев в нормативных актах (знания о сущем). Известно, что проблемой российских вузов является отрыв теории от практики. Предлагается, по возможности, сократить этот отрыв.

При отказе от романтического взгляда на право, в учебном курсе «юридическая техника» должны появиться особые разделы: (а) юридическая техника реализации идеологических функций нормативных актов; (б) техника имитаций правового регулирования; (в) юридическая техника нейтрализации норм права; (г) сравнительный анализ юридической техники в разных правовых системах.

1. Обычно не скрывается, что право имеет **идеологическую функцию**. Существуют особые средства и приемы юридической техники, обеспечивающие ее реализацию.

С. 163

Специальный набор приемов применяется законодателем для придания наибольшего авторитета издаваемым им нормативным актам. Для этого в сам акт помещаются его оправдания или обоснования. Обычно это делается через преамбулу закона или конституции. Ее наполняют юридическими фикциями, учитывающими сознание населения. До XX в. большая часть общества имела религиозное сознание. Поэтому законодатель старался доказать божественное происхождение навязываемых обществу норм<sup>431</sup>. Так, Салическая правда пишет, что она продиктована начальниками народа, но “по внушению Божию” и из желания справедливости (Пролог Салической правды)<sup>432</sup>. Начиная с XVII в. управленцы действуют под прикрытием идеи выражения воли народа<sup>433</sup>. Преамбула Конституции СССР 1977 г. утверждала, что советский народ, руководствуясь идеями научного коммунизма закрепил основы общественного строя и провозгласил их в Конституции. Конституция РФ 1993 г. так же декларирует, что народ Российской Федерации, принял эту Конституцию. Таким образом, правящие элиты с помощью Бога или народа прикрывают свою деятельность по принятию нормативных документов.

Для придания авторитета нормативным положениям законодатели используют слова, наполненные эмоциональной силой. В СССР, не смотря на борьбу с религиозным сознанием, законодатели использовали в идеологических целях термин “священный”. В ст. 131 Конституции СССР 1936 г. общественная социалистическая собственность объявляется “священной и неприкосновенной основой советского строя”. В ст. 133 Конституции СССР 1936 г. защита отечества объявляется “священным долгом гражданина СССР”.

2. Студенты должны знать, что нормативные акты часто используются правящей в стране группой для **имитации** правового регулирования общественных отношений, создания видимости закрепления в праве каких-то ценностей. Декларируемые нормы не реализуются на деле или реализуются только отчасти. Эти акты издаются для того, чтобы сформировать позитивный имидж государства, создать политическую рекламу

<sup>430</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 22.

<sup>431</sup> Денисов С.А. Использование ссылок на Бога в истории правового регулирования отношений в интересах управленческих групп // Государство, право и управление: Материалы V-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М.: ГУУ, 2005. С. 44-48.

<sup>432</sup> Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 1 М.: Юристъ, 1996. С. 239.

<sup>433</sup> Денисов С.А. Народ как субъект государственного (конституционного) права // Ученые записки Юридического института Красноярского государственного университета. Выпуск 1. По итогам научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.П. Шахматова. Красноярск, 2001. С. 15-23.

правлящей группе, обмануть население своей страны и зарубежную общественность. В.М. Баранов говорит о правовой демагогии, которая может осуществляться посредством нормативных актов<sup>434</sup>. Ю.Г. Арзамасов отмечает, что законодатели, иногда, пытаясь показать себя демократами и гуманистами принимают декларативные нормы, которым придают торжественный и помпезный вид<sup>435</sup>.

Имитационная деятельность, чаще всего, осуществляется через нормы конституции. Так, Конституция РСФСР 1918 г. объявляла вновь возникшее на территории Российской империи государство республикой рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 1). Конституция РФ 1993 г. называет Россию демократическим, федеративным, правовым государством с республиканской формой правления. Излагаются пропагандистские нормы в виде ни к чему не обязывающих норм-принципов, которые легко нейтрализуются с помощью конкретных норм права. Объявление, что абстрактные нормы конституции имеют прямое действие, не достигает результата. С.В. Поленина отмечает, что ряд норм Конституции РФ 1993 г., как и нормы старых советских конституций, объективно не могут быть реализованы при отсутствии конкретизирующих законов (ст. 40 – право на жилье, ст. 38 – защита материнства и детства, ст. 58 – охрана природы и др.)<sup>436</sup>.

Принцип написания имитационных конституций, как известно, сформулировал еще Наполеон Бонапарт. Он сказал, что конституция должна быть краткая и не ясная<sup>437</sup>. Это позволяло ему под одеждой декларированной республики легко скрывать свою диктаторскую власть. В соответствии с названным принципом были написаны некоторые положения Конституции РФ 1993 г., которые позволили восстановить в стране сверх высокую власть одного человека (ст. 11, 80, 83).

Перед юридической техникой может стоять задача сокрытия сути какого-то явления. Так, начиная с XIX в. диктаторы разных стран декларировали в конституциях республиканскую форму правления. Монархия была им не выгодна, так как они не имели династических оснований для присвоения

С. 164

власти. Так делал до определенного времени Наполеон Бонапарт во Франции, Кемаль Ататюрк в Турции. Так продолжают делать многие диктаторы современности.

Иногда правящей группе необходимо имитировать наличие какого-либо проводимого ею курса. Для этого в действующие законы вносятся изменения, которые не имеют содержательного характера. Так, Советское государство постоянно издавало нормативные акты, которые должны были обозначать процесс нарастания демократии в стране, но не приводили к отказу от тоталитарного характера государственного режима. Таким знаком было принятие Конституции СССР 1936 г., Конституции СССР 1977 г. и т.д. Сегодня новый Президент РФ явно пытается показать себя сторонником демократизации сложившегося в России авторитарного режима. Знаками этого, не изменяющими сути сложившегося строя, являются принятые поправки в ФЗ «О политических партиях», сокращающих обязательное количество членов партии с 50 тысяч до 45 тысяч с 1 января 2010 г.<sup>438</sup> и поправки в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о праве партии набравшей от 5 до 7 % голосов направить одного депутата в Государственную Думу<sup>439</sup>. Только обозначением якобы расширяющихся полномочий Федерального Собрания являлся принятый ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»<sup>440</sup>, который еще не разу не был применен.

Любой бюрократический организм обычно создает видимость бурной деятельности в каком-то направлении. Проявлением этой закономерности может быть принятие большого количества декларативных законов, не оказывающих существенного влияния на ситуацию. Это можно назвать «гора родила мышь». Так, в 2008 г. в России началась компания по борьбе с коррупцией, в рамках которой была принята целая серия нормативных актов<sup>441</sup>.

<sup>434</sup> Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 316.

<sup>435</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. М.: Академический Проект; Трикта, 2007. С. 124 – 125.

<sup>436</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 21.

<sup>437</sup> Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

<sup>438</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» от 22 апреля 2009 г. № 75-ФЗ // Российская газета. 2009. 5 мая. С. 12.

<sup>439</sup> ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2009. 15 мая. С. 12.

<sup>440</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>441</sup> ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228; ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6229; ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6235; Указ Президента РФ «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей // Российская газета. 2009. 20 мая и т.д.

Административные общества склонны к централизации управления страной. Однако, они могут имитировать наличие федерации. С этой целью в регионах могут издаваться свои законы, которые просто дублируют те, что издает центр. Такая практика существовала в СССР. Она продолжается и сейчас.

3. Д.А. Керимов считает, что законодательная техника это только те правила, приемы и средства формирования законов, которые способствуют эффективности права<sup>442</sup>. Однако, законодатель часто намеренно создает **механизмы нейтрализации принимаемых им норм**<sup>443</sup>. Желая показать свою прогрессивность, управленческие группы так называемых догоняющих странах закрепляют в писаном праве нормы, заимствованные в западных правовых системах. Эти нормы противоречат интересам класса управленцев и потому блокируются ими. Существует особый набор средств и приемов, с помощью которых реализуется механизм нейтрализации норм права. Высоко квалифицированный выпускник юридического вуза должен быть знаком с этой юридической техникой.

В законодательство намеренно вводятся противоречивые нормы права. Например, в Конституции РФ декларация о разделении властей (ст. 10) легко нейтрализуется нормами, закрепляющими сверх высокую власть Президента РФ (ст. 80, 83 и нормы законодательства).

С. 165

Общий принцип нейтрализуется нормами, закрепляющими исключительные нормы. Таким образом, можно свести применение общего правила к исключительным случаям. Применяется и обратная конструкция, при которой устанавливается общий запрет, но для «своих» делаются исключения, становящиеся правилом.

Запретить разрешенную в общей норме деятельность можно путем усложнения процессуального порядка ее осуществления. Например, декларация свободы выборов в Конституции РФ (ч. 3 ст. 3) устраняется зарегулированностью процедуры выборов, при котором исход выборов определяют не избиратели, а избирательные комиссии. Законодательство фактически устраняет избирателей из процесса предвыборной агитации, а избирательные комиссии, устанавливая разного рода барьеры, решают, кому позволить выдвинуть свою кандидатуру на выборную должность, а кому нет. Ч. 1 ст. 30 Конституции РФ декларирует свободу деятельности общественных объединений, а федеральные законы «О политических партиях» и «Об общественных объединениях» подробно регламентируют организацию и деятельность общественных объединений, ставят их под надзор государственных органов, которые могут принять меры к ликвидации общественного объединения на основании не выполнения приказов чиновников, не соблюдения массы, установленных для них ограничений.

Чтобы материальная норма не стала действовать можно просто не принимать закон, обеспечивающий процедуру ее реализации или защиты. Так, право на альтернативную службу, декларированное в Конституции РФ в 1993 г. начало реализовываться только после принятия ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», принятого в 2002 г.<sup>444</sup>

Свести на нет действие права можно установив разрешительный порядок его использования. Правоприменитель отсеет лишних претендентов на пользование правом. Например, ст. 31 Конституции РФ дает право гражданам проводить массовые мероприятия. С помощью фактического введения разрешения на проведение этих мероприятий их количество уменьшается<sup>445</sup>.

Нормы права перестают действовать, если их вырвать из системы права. Управомочивающие нормы, - пишет В.М. Баранов – не дополняются нормами, содержащими юридические обязанности других сторон не нарушать их, не вводятся значимые стимулы правомерного поведения, устанавливаются малоэффективные санкции<sup>446</sup>. Ст. 7 Закона РФ «О безопасности» гласит, что должностные лица, превысившие свои полномочия в процессе деятельности по безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством<sup>447</sup>. Выглядит хорошо. Но фактически, эта ответственность часто имеет дисциплинарный характер и потому возникает только по воле выше стоящего начальника. А так как руководитель подразделения опекает своих верно преданных ему подчиненных, то ни какой ответственности не возникает вовсе.

Действие конституции или закона можно нейтрализовать, не включив его положения в подзаконные акты, которые дублируют закон и на основе которых работают отдельные ведомства и должностные лица. Ю.Г. Арзамасов приводит пример нейтрализации нормы ГК РФ путем отказа ее дублирования в ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) от 22 сентября 2002 г. Названный закон ни чего не говорит о том, что

<sup>442</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998. С. 18.

<sup>443</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм права // // Новая правовая мысль. 2008. № 5. С. 2 – 8; Он же. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.

<sup>444</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

<sup>445</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>446</sup> Баранов В.М., Сырых В.М. Законодательные ошибки: понятие и типология // Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: Сборник статей: В 2 т. Нижний Новгород, 2001. Т. 1. С. 390.

<sup>447</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769.



должник сам, без обращения в суд, может объявить себя банкротом, что предусмотрено п. 2 ст. 65 ГК РФ. Это умолчание рассматривается арбитражными судами, как запрет на осуществление такой формы банкротства<sup>448</sup>.

Отмечается, что при дублировании нормы закона в подзаконном акте создается возможность произвольно истолковать ее, отступить от ее смысла<sup>449</sup>.

Нейтрализация нормы может быть заложена в сам стиль ее изложения. Вместо требования она содержит утверждение якобы имеющего место факта. Например, ст. 6 Конституции СССР 1977 г. гласила, что Коммунистическая партия существует для народа и служит народу. Ст. 80 Конституции РФ не требует, а утверждает как истину, что Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета России,

С. 166

ее независимости и государственной целостности. Эти нормы ни к чему не побуждают, а лишь дают политическую рекламу властным субъектам.

4. В разделе сравнительно-правового анализа юридической техники разных правовых систем следует уделить внимание особенностям выражения интересов класса управленцев в административных правовых системах<sup>450</sup>. В ходе своего длительного развития административная правовая система выработала большой набор юридических приемов обеспечивающих поддержание власти класса управленцев.

Административное государство отличается тем, что предоставляет широкий простор для усмотрения должностным лицам. Для этого издаются нормы, содержащие неопределенные, оценочные термины. Д.А. Керимов отмечает, что абстрактная форма изложения нормы права позволяет по усмотрению правоприменителя либо подвести под нее любое поведение участников правоотношений, либо, наоборот, проигнорировать эту норму<sup>451</sup>. Н. Варламова обращает внимание, что законодатель умышленно ввел в Конституцию РФ 1993 г. противоречивые, размытые нормы, касающихся федеративного устройства России с тем, чтобы потом, при изменении обстановки конкретизировать их в свою пользу<sup>452</sup>.

Противоречивость норм права позволяет властному субъекту по своему усмотрению применять то одну, то другую норму права.

Класс управленцев, расширяющий свою власть обычно умело прячется за коллективными субъектами. Властные полномочия в нормах права закрепляются за народом, партией, трудовыми коллективами, от имени которых действуют управленцы.

Юридическая ответственность в административной правовой системе служит управленческой элите для борьбы с оппозицией, которая посягает на самое святое, на ее всевластие. Но для этого составы преступления в статьях закона должны быть сформулированы не ясно: подрыв доверия к органам власти, оскорбление представителей власти, экстремизм, порочение деловой репутации юридического лица<sup>453</sup>. Ранее вводились такие составы преступления как еретизм, антисоветская пропаганда и агитация.

Для административной правовой системы характерно обеспечение безответственности должностных лиц перед обществом. Это можно обеспечить через пробелы в праве. Так, уголовная ответственность должностного лица за злоупотребление своим должностным положением возникает только если он действовал в корыстных интересах (ст. 285 УК РФ). Но если он препятствует осуществлению конституционных прав граждан, исходя из своих политических убеждений, то не несет за это ни какой ответственности. Например, должностные лица мэрии г. Москвы систематически запрещают оппозиции проводить в городе массовые мероприятия, посягая на конституционные права граждан (ст. 31 Конституции РФ) не неся за это ни какой ответственности.

Подчас перед законодателем стоит задача скрыть запреты, которые он устанавливает для граждан. Так, введение разрешительного порядка проведения массовых мероприятий скрыто под формулировкой необходимости согласования места и времени проведения массового мероприятия с органами власти<sup>454</sup>. Как уже отмечалось, запрет на какую-либо деятельность может быть введен через усложненную систему регистрации субъекта, которому предоставлено право на эту деятельность, через выдачу разного рода разрешительных документов.

В административной правовой системе складываются свои правила размещения норм права в различных источниках права. В демократических странах нормы высшей юридической силы помещаются в законы, принимаемые парламентом. В административном государстве представительный орган власти играет второстепенную роль или вообще является имитационным законорегистрационным органом. Фактически нормативное регулирование общественных отношений осуществляет правитель, как глава бюрократического аппарата. В разных странах правитель может занимать должность главы государства, главы правящей

<sup>448</sup> Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. М.: Академический Проект; Триста, 2007. С. 112.

<sup>449</sup> Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 6.

<sup>450</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

<sup>451</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника: Научно-методологическое и учебное пособие. М., 1998. С. 45.

<sup>452</sup> Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4 (29). С. 113, 120.

<sup>453</sup> Пастухов М. Закон для невоспитанных // Медиа эксперт. 2004. № 1. С. 5.

<sup>454</sup> ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

квазипартии (объединения бюрократии) или главы правительства. Изданные им нормы обладают на деле высшей юридической силой. С.В.

С. 167

Поленина обращает внимание на то, что советское тоталитарное общество вообще обходилось без законов, принимаемых представительными органами. «Жизнь страны долгие годы направлялась актами исполнительной власти и партийными директивами»<sup>455</sup>.

Правитель сам выбирает, где ему лучше разместить принимаемые им нормы. Они могут помещаться в издаваемых им актах (указах царя или президента) либо проводиться через «карманный» парламент.

Власть класса управленцев в административном обществе проявляется в отсутствие верховенства закона. Многочисленные бюрократические структуры издают собственные нормативные акты, через которые они управляют обществом в своих интересах. Формально являясь подзаконными, они могут конкурировать с законом. Удобство подзаконных актов для бюрократии в том, что их проще принять не вызывая общественный резонанс. Через них управленцы могут определить, как они будут управлять обществом, не ставя в известность об этом самих членов общества.

Управленческие элиты часто стремятся осуществлять свою деятельность тайно. Акты, регулирующие деятельность аппарата управления носят секретный характер. Как известно, в сталинский период даже трудовой кодекс издавался только для служебного пользования. Естественно совершенно секретный характер носили нормы, регламентирующие порядок уничтожения целых слоев российского общества<sup>456</sup>. Секретные документы могут иметь явно не законный характер. Российская империя в свое время присоединилась к европейской конвенции о тайне переписки, а в соответствии с секретными предписаниями в почтовых отделениях работали специальные должностные лица, которые занимались перлюстрацией корреспонденции<sup>457</sup>. Удобство секретного регулирования отношений связано с трудностью его выявления и обжалования в судебном порядке. Так, адвокат Б. Кузнецов в июле 2007 г. был привлечен к уголовной ответственности за то, что довел до членов Конституционного Суда РФ сведения, имеющие гриф «секретно» о производстве в отношении его клиента оперативных мероприятий, которые, по его мнению, являлись незаконными<sup>458</sup>.

Бюрократия постоянно ищет пути для осуществления скрытого от общества нормотворчества. В последнее время в России управленческая элита стала практиковать изменение норм Конституции РФ без внесения в нее поправок, а путем дописывания ее статей в федеральных законах. Так, ч. 2 ст. 81 Конституции РФ, казалось бы, исчерпывающе перечисляет условия, при которых лицо не может стать кандидатом в Президенты РФ. Однако законодатели дописали эту статью. В ФЗ «О выборах Президента РФ» они закрепили достаточно широкий перечень новых ограничений права гражданина России стать кандидатом в Президенты РФ.

Если управленческие группы хотят изменить нормы кодифицированного акта, не привлекая к этому внимание, то новые нормы принимаются не в виде поправок в кодекс, а в отдельном законе.

Для того, чтобы не регистрировать подзаконные нормативные акты в Министерстве юстиции и не публиковать их различные ведомства в России оформляют их в виде писем (инструктивных, циркулярных и т.д.) и телеграмм, которые рассылаются исполнителям. Предписания выглядят как рекомендации, но в условиях зависимости тех, кому они адресованы от ведомства, носят обязательный характер. Например, весной 2009 г. Центральный банк России не рекомендовал коммерческим банкам увеличивать свои валютные позиции. Те банки, которые не выполнили рекомендации, были лишены возможности получать кредиты в Центральном Банке<sup>459</sup>. Указанные письма могут иметь явно не законный характер.

В административных правовых системах сохраняются патримониальные отношения, при которых государственный служащий полностью зависит от своего начальника. Это порождает особые правила нормотворчества. Например, в силовых органах принятый закон игнорируется до тех пор, пока не будет издан приказ начальника о применении этого закона.

Необходимо обратить внимание, что в странах, где квазипартия бюрократии соединяется с государством, нормы права могут помещаться в нормативные акты, издаваемые партийными органами.

Автор данной статьи предлагает отказаться от преподавания студентам только позитивистского подхода к праву. Использование социологического подхода позволяет увидеть, что в современной

С. 168

России для правового регулирования используются не только нормативные акты, но и политические доктрины. Это идеи и теории, высказанные высшими должностными лицами, содержащие нормы права. Примером может служить послания Президента РФ Федеральному Собранию. При изложении норм права в доктрине используются свои приемы юридической техники. Например, если доктрина должна служить мобилизации населения на решение какой-то задачи, то она должна быть изложена в речи политика образно, ярко, привлекательно, чтобы породить желание ее реализовать. Такие доктрины могут иметь характер лозунгов. Политические доктрины часто декларируют принципы права, которые должны дать позитивный имидж политика, породить надежды у населения на то, что он решит их проблемы. На самом деле эти нормы-принципы служат просто для обмана населения.

<sup>455</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 7.

<sup>456</sup> Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» // Хрестоматия по отечественной истории (1914-1945). М., 1996. С. 435-442.

<sup>457</sup> Жаров С.Н. Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург. 2000. С. 160-162.

<sup>458</sup> Соковнин А. С дола Бориса Кузнецова сняли гриф // Коммерсантъ. 2009. 7 мая. С. 6.

<sup>459</sup> Перечнева И. Ставки снижены, господа // Эксперт-Урал, 2009. № 3. С. 26.

Необходимо обращать внимание студентов на то, что в административных правовых системах механизм правового регулирования имеет свою специфику. Поскольку общество здесь является всего лишь объектом управления, то поведение членов общества подпадает под разрешительный тип регулирования. Это, в свою очередь, требует применения в основном обязывающих и запрещающих способов воздействия. Под предлогом строительства правового государства, наведения порядка в обществе, установления общественной справедливости управленцы пытаются зарегулировать все сферы общественной жизни.

Административное общество часто сопротивляется направляющему правовому воздействию государственного аппарата. Чтобы заставить его повиноваться, применяются жесткие карательные санкции.

Административное общество строится на основе принципа иерархии. Поэтому здесь действует, в основном, административный метод регулирования отношений в сфере социальной жизни, политики, экономики и духовной жизни. Развитие гражданского общества связано в праве с расширением действия норм частного права, с предоставлением возможности саморегуляции отношений, самозащитой своих прав, как это было в 1990-е гг. в России. Усиление власти управленцев, естественно, связывается с расширением поля регулирования публичного права, навязыванием обществу императивных норм, с государственным вмешательством во все сферы общественной жизни. Развитое административное государство вообще не признает права на существование частного права. Как писал В.И. Ленин, для большевиков нет ни чего частного в хозяйственной сфере<sup>460</sup>.

Управленческая элита административного общества более просвещенна, чем население. Она, через закон вводит не только новые отношения, но и новые термины, ранее не известные обществу. Об этой функции управленческой элиты пишет Екатерина II<sup>461</sup>. Административные общества обычно отстают в своем развитии и вынуждены заимствовать в странах Запада юридический язык, иностранные слова, которым, подчас, нет аналога в русском языке. Многие законы, начиная с эпохи Петра I, являются переводами европейских законов. Например, Артикулы воинские являются буквальным переводом шведских военных артикулов с добавлением положений из закона императора Леопольда I, из датских Христиана V и французских ордонансов и регламентов<sup>462</sup>.

Свои приемы юридической техники выработала практика **правоприменения** в административном государстве. Например, для сохранения тайности принятия незаконных властных решений они выносятся в устной форме или засекречиваются. Способом сокрытия автора правоприменительного акта может быть отказ от расшифровки подписи этого автора на документе. В уголовном процессе дознаватели часто допрашивают людей до возбуждения уголовного дела, не ставя на протоколе допроса числа, когда он был произведен. Если уголовное дело возбуждается, то на протоколе появляется указание на число, идущее после возбуждения уголовного дела. Если дело не возбуждается, то название «протокол допроса» зачеркивается и указывается, что это объяснение.

Обладая достаточной властью, управленческие элиты могут изменять содержание норм права, используя расширительное или ограничительное их **толкование**. Например, для ограничения полномочий органов власти регионов России управленческие элиты центра расширительно толкуют термин «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти», используемый в ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Федеральный законодатель принял Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

С. 169

органах государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>463</sup>, который содержит не только нормы-принципы, но и массу конкретных норм, незаконно лишаящих субъекты Федерации их конституционных полномочий самостоятельно устанавливать систему органов власти в регионе.

5. Ряд вопросов юридической техники тесно связаны с изучением **отдельных юридических дисциплин**.

В курсе истории государства и права интересно проследить, как изменялись способы оформления отдельных правовых институтов. Например, институт правителя в России имел разные названия: «князь», «царь», «император» «генеральный секретарь коммунистической партии», «президент», «председатель правительства».

Ряд приемов юридической техники, связанных с реализацией интересов управленцев должны изучаться в курсе криминологии. Сегодня уже общепризнанно, что нормативные акты могут создавать благоприятный коррупционный климат в стране<sup>464</sup>. В исследованиях отмечается, что способствовать коррупции могут не вполне ясные нормы права, создающие условия для принятия решений правоприменителями на основе их свободного усмотрения<sup>465</sup>. В Программе противодействия коррупции, разработанной Национальным антикоррупционным комитетом обращается внимание на альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве, которые дают простор для произвола управленцев<sup>466</sup>. Чем больше ограничений установлено в праве, тем шире коррупционная база (больше поводов для коррупции)<sup>467</sup>. Сегодня принято решение о проведение экспертиз нормативных актов на их коррупциогенность<sup>468</sup>.

Переход от юридического романтизма к юридическому реализму требует от вузов давать знания студентам не только об идеалах, но и о реальной жизни.

<sup>460</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

<sup>461</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс». 1995. С. 272.

<sup>462</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс». 1995. С. 274.

<sup>463</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; 2003. № 27. Ст. 2709; 2005. № 1. Ст. 17, 25; № 30. Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 10; № 23. Ст. 2380; № 29. Ст. 3124; № 30. Ст. 3287; № 31. Ст. 3427, 3452; № 44. Ст. 4537; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 21; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1464; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3743, 3805, 3808; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553, 5556; 2008. № 29. Ст. 3418; № 30. Ст. 3613, 3616; № 48. Ст. 5516; № 49. Ст. 5747.

<sup>464</sup> Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: Статус, 2004; Денисов С.А. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61.

<sup>465</sup> Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

<sup>466</sup> Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

<sup>467</sup> Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

<sup>468</sup> Шкель Т. Фильтр для коррупции // Российская газета. 2009. 21 мая.