

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ  
по вопросам государственного  
(конституционного)  
права**

**Том IV**

*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

Содержание .....	3
12. Денисов С.А. Введение централизованного управления Советом Федерации .....	4
// Парламентаризм в современной России: 15 лет становления. Материалы межвузовской научно-практической конференции 11 декабря 2008 года. М.: ГУУЮ 2009. С. 69 – 73.....	4
2. Правовой обычай в жизни современного российского общества .....	7
3. Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.....	9
4. Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов .....	16
5. 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. ....	19
6. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ .....	25
7. 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. ....	27
8. Денисов С.А. Обеспечение свободных выборов в России.....	30
9. Денисов С.А. Возврат к свободным выборам в России // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4 (57). С. 62 – 64. ....	32
10. 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. ....	35
11. Роль сравнительного правоведения в определении этапа развития страны.....	39
// Порівняльно-правові дослідження. Київ. 2008. № 1. С. 81 – 87.....	39
12. Денисов С.А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 6 – 12.....	43
13. Денисов С.А. Защита прав и свобод человека и гражданина в административных обществах // Защита материальных и нематериальных благ: публично-правовые и частноправовые аспекты. Иваново, 2010. С. 48-68...50	
14. Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ....57	
15. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов .....	58
16. Денисов С.А. Назад к номинальной конституции .....	64
17. Денисов С.А. Неконституционные конституции // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Київ: Логос, 2009. С. 246 – 248.....	70
18. Денисов С.А. Раскол славянского мира.....	73
19. Денисов С.А. Не эффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализация норм конституционного права .....	79
20. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5 - 7. ....	82
21. Денисов С.А. Двадцать лет спустя.....	85
22. Денисов С.А. Конституционные пути преодоления бонапартизма // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Издательский дом РоЛиКС, 2010. С. 357-361. ....	91
23. Денисов С.А. Денисов С.А. Конституционное обеспечение автономии общества от государства // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-практической конференции. Москва. М.: РАП, 2010. С. 130-137. ....	94
22. Денисов С.А. Новый «священный союз» // Материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву. СПб.: Из-во С-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. С. 32-40. ....	98

## 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 законорегистрционный орган при правителе<sup>1</sup>. Прошло то время, когда члены Совета Федерации могли требовать отставки Президента РФ, отказывались поддерживать законы, продвигаемые главой государства<sup>2</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>3</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>4</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>5</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>6</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>7</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>8</sup>. Спикер Рязанской областной думы вынужден был признать, что сегодня, представители регионов в Совете Федерации «не очень то советуются с субъектами»<sup>9</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 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,

<sup>1</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

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

<sup>3</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>4</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>5</sup> Моторина А. Александр Школьник подался в сенаторы // Коммерсант-Урал. 2008. 9 сентября. С. 12.

<sup>6</sup> Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политика 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>7</sup> Конфисахор А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>8</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>9</sup> Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

который с тех пор бесценно 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>10</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>11</sup>, Г. Томчинова от Читинской области в 2005 г.<sup>12</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>13</sup>.

В 2004 г. региональные элиты были лишены права досрочно отзывать своих представителей из Совета Федерации. Одновременно, Председатель Совета Федерации получил возможность производить чистки в составе палаты. Согласно принятым в 2004 г. закону<sup>14</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>15</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>16</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>17</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>18</sup>. В июне 2008 г. С. Миронов провел через Совет Федерации поправку в Регламент палаты, в соответствие с которой он поставил под свой контроль распоряжение финансовыми средствами палаты. В соответствие с поправкой, смета расходов на обеспечение деятельности Совета Федерации и его региональных представительств утверждается не постановлением палаты, а единолично Председателем палаты<sup>19</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 берется поучать. На одном из

---

<sup>10</sup> Абдуллина Л., Нагорных И. «Роднику» не пробиться в Совет Федерации // Коммерсантъ. 2007. 2 июня. С. 2.

<sup>11</sup> Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политика на бизнесмена // Коммерсантъ. 2008 10 сентября. С. 2.

<sup>12</sup> Барахова А. Верховный главнокомандующий верхней палатой // Коммерсантъ-Власть. 2005. № 15. С. 24.

<sup>13</sup> Как отзывали из Совета Федерации // Коммерсантъ. 2004. 12 ноября. С. 2.

<sup>14</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>15</sup> Самедов Т., Барахова А. Сенатора отзывают по партийной линии // Коммерсантъ. 2007. 21 декабря. С. 2.

<sup>16</sup> Барахова А. и др. Совет Федерации начал работу с кадрового вопроса // Коммерсантъ. 2007. 20 сентября. С. 3.

<sup>17</sup> Городецкая Н. Совет Федерации проводит беспартийную линию // Коммерсантъ. 2008. 19 марта. С. 3.

<sup>18</sup> Барахова А. Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. 2004. 16 апреля. С. 2.

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

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>20</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>21</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>22</sup>.

Принятые меры к усилению управляемости Советом Федерации уже имеют свои результаты. В отличие от Государственной Думы, где еще нет единомыслия, 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 наместников Президента РФ в регионах не вызвал протеста членов Совета Федерации. Он был принят при одном воздержавшемся<sup>23</sup>. Без обсуждения члены Совета Федерации приняли поправки в ФЗ «О политических партиях», которые запретили создавать в России небольшие партии (меньше 50000 человек)<sup>24</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>25</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>20</sup> Владимиров Д. На бэк-вокале у спикера // Российская газета. 2007. 20 сентября. С. 3.

<sup>21</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. № 30, ст. 3803.

<sup>22</sup> Собрание законодательства РФ. 2004. № 51. Ст. 5128.

<sup>23</sup> Владимиров Д. Сенаторы согласились с назначением губернаторов // Российская газета. 2004. 9 декабря. С. 9.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Рагозина Е. Реформа на пять лет // Ведомости. 2008. 28 ноября. С. 2.

## 2. Правовой обычай в жизни современного российского общества

Тезисы выступления на конференции в г. Омске

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 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.

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 возражает 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 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 чинопочитания, 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.



### **3. Денисов С.А. 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 традициям 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>26</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>27</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 теневого 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>28</sup> и посчитал, что федеральный законодатель 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>29</sup>. Это решение Суда открыло дорогу для формирования «указного права». Судья В.О. Лукин 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

<sup>26</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>27</sup> Власова Е. Камчатский зонтик // Российская газета. 2008. 26 сентября.

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>29</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

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, вставших 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>30</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>31</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>32</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>33</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 особая «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 поддержкой населения, не могут победить на выборах. Они только создают видимость многопартийности, прикрывают 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>34</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

<sup>30</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3.

<sup>31</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

<sup>32</sup> СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>33</sup> Козенко А., Таратута Ю. Несвобода с чистой совестью // Коммерсантъ. 2007. 1 февраля. С. 1. 4.

<sup>34</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272.

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>35</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>36</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>37</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>38</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>39</sup>. Суд прямо поддержал политику стимулирования объединительных процессов и создания предпосылок для формирования крупных политических партий<sup>40</sup>. Как известно, гигантомания, типична для бюрократических систем. Несколькоими большими централизованными партиями легче манипулировать из центра, чем множеством

С. 5

маленьких партий<sup>41</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>42</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 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>43</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

<sup>35</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

<sup>36</sup> П. 5 Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. С. 1742.

<sup>37</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>38</sup> Панин А., Хамраев В. В «Яблоке» опять арест // Коммерсантъ. 2008. 26 марта. С. 3.

<sup>39</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 16.

<sup>40</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 17.

<sup>41</sup> Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президенциализма: российский случай // ПОЛИС, 2007. № 5. С. 22.

<sup>42</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 19.

<sup>43</sup> П. 3.2. Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 19.

демократическая<sup>44</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>45</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>46</sup>. Но он ссылается в своем решении на необходимость развития партийно-политической системы в конкретных исторических условиях, обеспечения ее стабильности<sup>47</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>48</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>49</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>50</sup>. Когда партия власти стала достаточно сильной, правящая группа решила перейти к пропорциональной 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>51</sup>. Партийный мандат имеет тенденцию торжествовать над мандатом избирательным<sup>52</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

<sup>44</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5.

<sup>45</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 23.

<sup>46</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 19.

<sup>47</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5. С. 16 - 19.

<sup>48</sup> П. 3.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. С. 1740.

<sup>49</sup> Хамраев В. Россия склоняется к полупартийности // Коммерсантъ. 2008. 26 сентября. С. 2.

<sup>50</sup> Конституция РФ: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 414.

<sup>51</sup> Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президентализма: российский случай // ПОЛИС. 2007. № 5. С. 11.

<sup>52</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // ПОЛИС. 2007. № 5. С. 61.

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>53</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>54</sup>. Медведю на воеводстве у М.Е. Салтыкова-Щедрина не нравилось, что животные, вместо того, чтобы маршировать в ногу рыскают, летают или ползают<sup>55</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>56</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>57</sup>. В Постановлении от 16 июня 2006 г. № 7-П<sup>58</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>59</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 обеспечивают подконтрольность этих выборов правящей группе.

Федеральный законодатель в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» (ст. 48)<sup>60</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-

<sup>53</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5 С. 17.

<sup>54</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>55</sup> Салтыков-Щедрин М.Е. Избранное. М.: Изд-во «Правда», 1987. С. 335 – 336.

<sup>56</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>57</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П // СЗ РФ. 2005. № 47.

<sup>58</sup> Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 12 – 19.

<sup>59</sup> П. 2.3. Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4. С. 16.

<sup>60</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.

П Конституционный Суд<sup>61</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>62</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>63</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>64</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>65</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>66</sup> требует, чтобы таких групп было не менее 80. Как уже отмечалось, 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>67</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>68</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>69</sup>. В Постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П<sup>70</sup> Суд признал не

<sup>61</sup> СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>62</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>63</sup> Государственное право буржуазных и освободившихся стран. М.: Международные отношения, 1988. С. 268.

<sup>64</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета. 2004. 24 декабря. С. 9.

<sup>65</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

<sup>66</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 обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>67</sup> Кравченко М., Чернега Ю. Демократов отправили вслед за пенсионерами // Коммерсантъ. 2005. № 79. С. 3.

<sup>68</sup> Вестник Конституционного Суда. 2008. № 3. С. 20 – 31.

<sup>69</sup> СЗ РФ, 2000. № 19. Ст. 2102.

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>71</sup> посягательством на демократические институты страны, умалением ранее имевшихся у граждан прав<sup>72</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>73</sup>. Конституционный Суд открыто поддерживает политику правящей группы на создание крупных партий и запрещения деятельности небольших партий<sup>74</sup>. Граждане, входящие в демократическое движение, которое в России пока очень слабое, с этим согласиться не могут.

В некоторых своих решениях Конституционный Суд берется 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>75</sup>. Судьи решили, что они лучше, чем сами граждане знают, какие политические права нужны людям, а какие им только навредят. Общество лишило возможности самостоятельно решать, пользоваться своим правом или не пользоваться исходя из политической целесообразности. Такую 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 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.

---

<sup>70</sup> Вестник Конституционного Суда. 2008. № 3. С. 20 – 31.

<sup>71</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>72</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>73</sup> П. 3.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1740.

<sup>74</sup> П. 3.3. Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491. С. 1741.

<sup>75</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. №. 6. Ст. 491.

#### 4. Использование знаний конституционной девиантологии для проведения экспертизы нормативных актов

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>76</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>77</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>78</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>79</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», «султанизм». 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>80</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>81</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 диктатуры 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>82</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>76</sup> Денисов С.А. Конституционная девиантология и деликтология // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 11-16.

<sup>77</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 404.

<sup>78</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>79</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>80</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62, 63.

<sup>81</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 207.

<sup>82</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 устранялся 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>83</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>84</sup> и внести на выборах депутатов Государственной Думы в федеральный список 80 региональных списков кандидатов<sup>85</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>86</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. Бороться 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>87</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>88</sup>, которое было осуществлено ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>89</sup> позволило сократить их количество в последние годы. Большинство из них не смогло или не захотело систематически отчитываться перед бюрократией о своей деятельности<sup>90</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>91</sup>. За сомнения в победе СССР над Гитлеровской Германией предлагается применять уголовную ответственность<sup>92</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>93</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>94</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>83</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 730.

<sup>84</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>85</sup> П. 11 ч. 3 ст. 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>86</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1996. С. 494 – 495.

<sup>87</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>88</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>89</sup> СЗ РФ. 2005. № 3. Ст. 282.

<sup>90</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

<sup>91</sup> Пастухов М. Закон для невоспитанных // Медиа Эксперт. Москва, 2004. № 1 (5). С. 5.

<sup>92</sup> Васильев А., Ахметжанова К., Беспалова Н. Защитник отечественной // Коммерсантъ. 2009. 25 февраля.

<sup>93</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 113.

<sup>94</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>95</sup>.

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

---

<sup>95</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.

## 5. 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>96</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 писаные 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>97</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>98</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 обеспечение свободы и

<sup>96</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 59 – 60.

<sup>97</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации норм права // Новая правовая мысль. Волгоград. 2008. № 5. С. 2 – 7.

<sup>98</sup> Давид Р., Жозеф-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С.

демократии в стране. Послание Президента РФ Федеральному Собранию хорошо обосновывает необходимость этих изменений в Конституции РФ<sup>99</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>100</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 Правительства 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 Правительство, 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 Правительства России, начиная со Сталина. Авторитет этим политикам и их доктринам придает 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 сущностное 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 Правительства, и высказанные им идеи приобретают наибольший вес. С другой стороны, Правительство должно 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). Правительство 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 Правительства, а от его окружения. В этом случае Правительство 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 Правительства 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.

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>101</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

<sup>99</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>100</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>101</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

потребовал от законодателей ужесточить ответственность за экстремистские действия<sup>102</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>103</sup> и без суда присяжных отправить в места лишения свободы<sup>104</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>105</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>106</sup>. В своем Послании Федеральному Собранию в 2008 г. он сначала сказал, что в России властвует бюрократия<sup>107</sup>, а затем он объявил, 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>108</sup>.

Историческое толкование изложенной в Послание 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>109</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 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>110</sup>. Фундаментальным институтом демократии в России является, конечно, Президент<sup>111</sup> (еще недавно им являлся 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>112</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

---

<sup>102</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>103</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>104</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>105</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>106</sup> Быков Д. Сдать власть // Компания. 2008. № 18. С. 10.

<sup>107</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.

<sup>108</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 8.

<sup>109</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>110</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 2.

<sup>111</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>112</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

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>113</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>114</sup>. Каждый гражданин должен внести свой вклад в реализацию этого плана, – поясняет слова Президента журналист<sup>115</sup>. Улучшение своей жизни допускается только через преумножение трудом богатства своей Родины<sup>116</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>117</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>118</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 Послании Федеральному Собранию<sup>119</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>120</sup>, назначенный главой государства и только перед ним ответственный за управление населением региона.

Идея 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>121</sup> и давно уже реализуется на деле путем подавления оппозиции и навязывание единомыслия населению страны. Всем ясно, что сплотиться надо вокруг Правителя, который знает дорогу на трудном пути «к подлинному возрождению страны». Здесь легко усмотреть намек на то, что оппозиция, выступающая против Правителя, 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>122</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

---

С. 1. <sup>113</sup> Кузьмин В. «Мне выступать с политическими завещаниями преждевременно» // Российская газета. 2007. 27 апреля.

С. 2. <sup>114</sup> Кузьмин В. «Мне выступать с политическими завещаниями преждевременно» // Российская газета. 2007. 27 апреля.

С. 2. <sup>115</sup> Кузьмин В. «Мне выступать с политическими завещаниями преждевременно» // Российская газета. 2007. 27 апреля.

С. 2. <sup>116</sup> Кузьмин В. «Мне выступать с политическими завещаниями преждевременно» // Российская газета. 2007. 27 апреля.

<sup>117</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 5.

<sup>118</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3, 5.

<sup>119</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.

<sup>120</sup> Граник И. Дмитрий Медведев сориентировался моментально // Коммерсантъ. 2009. 21 февраля. С. 2.

<sup>121</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>122</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

самостоятельности»<sup>123</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>124</sup>, всем становится ясно, какое общество намерено строить правящая группа. Как бы не разъясняли 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>125</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 управляло всеми сферами жизни общества. Призыв Президента был услышан чиновниками. Давление на независимые от государства общественные организации усилилось (часть из них была ликвидирована)<sup>126</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>127</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>128</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 чувства 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>129</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>130</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>131</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

<sup>123</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>124</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>125</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>126</sup> Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 12.

<sup>127</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>128</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>129</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>130</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 2.

<sup>131</sup> Указ Президента РФ «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313 с дополнениями.

эффективного «ручного управления»<sup>132</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>133</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 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>134</sup>. Для того, чтобы показать, что он строгий «отец» в феврале 2009 г. были сняты с должностей четыре губернатора<sup>135</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>136</sup>. Сразу вспоминаются выборы в СССР, в ходе которых партаппарат строго следил за тем, что в депутаты пошло 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>137</sup>. «...мы просто обязаны консолидироваться вокруг наших национальных приоритетов» – сказал Д.А. Медведев, обращаясь к высшей бюрократии, собравшейся в Кремле<sup>138</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>132</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>133</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>134</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>135</sup> Силаев Н. Резерв распечатан // Эксперт. 2009. № 7. С. 63 – 64.

<sup>136</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 4.

<sup>137</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>138</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.



## 6. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ

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

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, церкви.

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 реализовываться 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>139</sup>. Переход к управляемым выборам называется «серьезной демократизацией избирательной системы»<sup>140</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>141</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>142</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>143</sup>. Вместо того, чтобы отказаться от своего имперского наследия, осудить преступления прошлого, значительное число россиян воспринимают 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

<sup>139</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 8.

<sup>140</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>141</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>142</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

<sup>143</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

страны в условиях отсутствия гражданского общества. Большинству россиян не нужны партии, независимые суды и пресса. Они доверяют правительству, его чиновникам<sup>144</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>145</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 не правительственных организаций, поддерживаемых западными гуманитарными фондами. В России фактически запрещена работа фонда Сороса, Британского Совета. Под разными предлогами закрываются организации, занимающиеся обучением людей использовать свои политические права<sup>146</sup>. Иностранцам запрещают проникать в российское информационное пространство (ст. 7 и 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>147</sup>). Для противостояния западным ценностям свободы главный идеолог России выдумал даже термин «суверенная демократия» по аналогии с пропагандируемой 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, утверждает, что в России сформировалось «зрелое гражданское общество» на том основании, что оно поддерживает правящую элиту<sup>148</sup>. Россия с ее авторитарным режимом объявляется «свободной страной»<sup>149</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>150</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>151</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>152</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>144</sup> Добрынина Е. Россия как она есть // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>145</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина // Российская газета. 2007. 27 апреля. С. 3.

<sup>146</sup> Например, закрытие Европейского университета, который обучал наблюдателей на выборах в органы власти. См. Пушкарская А. Европейскому университету продили каникулы // Коммерсантъ. 2008. 27 февраля. С. 3.

<sup>147</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300. С изменениями и дополнениями.

<sup>148</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 2.

<sup>149</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября. С. 8.

<sup>150</sup> Добрынина Е. Россия как она есть // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>151</sup> «Великий перелом» начинает сростаться // Российская газета. 2007. 22 декабря. С. 9.

<sup>152</sup> Кувшинова А., Чечель А., Иваницкая Н. Бюджет кризиса // Ведомости. 2009. 18 марта. С. А03.

## **7. 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 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. 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.

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. 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 интеллигентов-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 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. Эти предлоги не трудно найти, поскольку согласно обычаю, для клиентелы 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 уравнительным 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 уравнительного 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 чиновничества. 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 этатизировано 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 «добывать» оппозицию, с тем, чтобы она ни когда не смогла лишить их 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 наместникам 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.

## 8. Денисов С.А. Обеспечение свободных выборов в России

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>1</sup>. Следует пойти по американскому пути и отказаться от подробного регулирования процессов объединения и деятельности партий<sup>1</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>1</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>1</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>1</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 финансирования 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>1</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) 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>1</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>1</sup>. Может быть следует лишь ограничить их размеры.

Естественно необходимо отменить запрет критики оппонента на выборах, введенный в апреле 2007 г.<sup>1</sup>.

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

## 9. 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 свободолобия. 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>153</sup>.

Предпосылкой свободных выборов является **свобода объединения людей в политические партии**. Этому мешает ФЗ «О политических партиях»<sup>154</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>155</sup>. Для реализации цели демократизации партийной жизни следует пойти по американскому пути и отказаться от подробного правового регулирования процессов объединения и деятельности партий<sup>156</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>157</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>158</sup>.

В ближайший год, 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>159</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>160</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 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.

<sup>153</sup> Козенко А., Таратута Ю. Несвобода с чистой совестью // Коммерсантъ. 2007. 1 февраля. С. 1. 4.

<sup>154</sup> Российская газета. 2001. № 133; 2002. № 53, 138; 2003. № 122, 232; 2004. № 286, 290; 2005. № 161, 297; 2006. № 153; 2007. № 98; 2008. № 232.

<sup>155</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

<sup>156</sup> Даниленко В.Н. Политические партии и буржуазное государство. М.: Юридическая литература, 1984. С. 86.

<sup>157</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>158</sup> <http://www.vibory.ru/Regs/GD/part-2.htm>

<sup>159</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>160</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.



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>161</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 «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>162</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>163</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 меняющихся 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, устраненной в 2004 г.<sup>164</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>165</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

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

<sup>161</sup> <http://www.vibory.ru/Regs/GD/part-2.htm>

<sup>162</sup> Российская газета. 2005. 24 мая; 2006. 12 июля, 25 июля, 30 декабря; 2007. 26 апреля, 21 июля, 24 июля.

<sup>163</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 61.

<sup>164</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>165</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.

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>166</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>167</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>168</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>166</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>167</sup> Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 17.

<sup>168</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.

**10. 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>169</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

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.

<sup>169</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

Часто за их принятие в обществе ведется непримиримая борьба. Конституция принимается в результате победы общества над государством, над самодержавием.

Главными в этой конституции 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 должность 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. Требуются 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 разрешать 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>170</sup> и «О некоммерческих объединениях»<sup>171</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 обязаны 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>172</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 этагистскими. Государство мешает возникновению новых партий путем запрета образования региональных и малых партий (ст. 3 ФЗ «О политических партиях»<sup>173</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 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>174</sup>. В России сегодня требование регистрации распространено на членов всех партий, что существенно облегчает преследование оппозиции и

<sup>170</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>171</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>172</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>173</sup> Российская газета. 2001. № 133; 2002. № 53, 138; 2003. № 122, 232; 2004. № 286, 290; 2005. № 161, 297; 2006. № 153; 2007. № 98; 2008. № 232.

<sup>174</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 494 – 495.

позволяет реализовать запрет на создание небольших партий<sup>175</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 уезжать 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>175</sup> Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «удушении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3; Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партибилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

## 11. Роль сравнительного правоведения в определении этапа развития страны

### // Порівняльно-правові дослідження. Київ. 2008. № 1. С. 81 – 87.

С. 81

Успехи европейских стран во всех областях общественной жизни обеспечивают то, что иные страны мира стремятся следовать их примеру. История построения капитализма в Европе рассматривается как универсальный путь мирового прогресса, по которому должны пройти все страны. Опираясь на эту гипотезу, имеет смысл поставить вопрос о том, на каком этапе мирового европоцентристского развития находится та или иная страна мира.

Свой вклад в транзитологию может внести сравнительное правоведение. Исследование правовой системы современной России показывает, что она находится на стадии перехода от административно-феодального типа к буржуазному (гражданскому) типу. Сходный этап развития Англия прошла в конце XVII в., Франция в XVII – XIX в., а Германия в XIX – XX в. Правильно определив стадию развития правовой системы страны, мы можем прогнозировать ее будущее, а при необходимости поставить тактические и стратегические задачи ее прогрессивного развития, увидеть осуществляемые контрреформы.

Исследование правовой системы наиболее подходит для определения этапа развития страны. Здесь мы должны изучить не только ее законодательство, но и характер реально действующих норм позитивного права, правосознания общества, реализации норм права в жизнь, состояние субъектов права, типичные правонарушающие состояния. Не обойтись при этом без исследования факторов, детерминирующих состояние правовой культуры общества.

Специфика правовой системы России современного этапа в том, что ее законодательство почти копирует новейшее законодательство развитых стран мира. По формальным признакам страна находится на том же уровне развития, что и другие страны Европы. Однако, анализ других элементов правовой системы показывает, что страна по некоторым показателям находится на этапе первых этапов буржуазных революций, а по другим, не доросла до стадии развития буржуазных революций в Европе.

В 1993 г. в России приняли Конституцию в целом соответствующую современным образцам конституций развитых стран современности. Но так же как во Франции, начиная с прихода к власти Наполеона I и до 1870 г., как в германских землях после разгрома войск Наполеона и до 1918 г. Конституция России выполняет имитационные функции. Она дополняется не механизмом ее реализации, а механизмом ее нейтрализации (Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.). Значительная часть норм конституции и законов не действует. Регулирующее значение имеют противоречащие им неписаные нормы обычаев, правовые прецеденты, политико-правовые доктрины, правосознание населения и бюрократии. Немецкий историк

С. 82

И. Шерр называет декларативные конституции такого рода «бумажными» (Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.). Историки отмечают, что принятая в 1789 г. во Франции Декларация прав человека и гражданина имела программный характер и не могла быть реализована на практике в стране, только вступившей на путь создания гражданского общества (История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 165.). То же можно сказать о Конституции РФ 1993 г. и состоянии российского общества.

В России еще не сформировались **субъекты права**, которые в состоянии востребовать декларируемые нормы конституции и законодательства. Здесь только что возник класс предпринимателей, который в Европе существовал со времен Средневековья. Большая часть населения России не превратилось в граждан. Люди добровольно принимают на себя роль подданных. Они не способны к самоорганизации и к самостоятельному участию в политической жизни общества. Поэтому нормы Конституции РФ 1993 г. декларирующие демократию, республику, федеративное устройство повисают в воздухе. Нет субъектов, которые могли бы воплотить их в жизнь. В России не возникло гражданского общества (народ, способный присвоить себе суверенные права), ядром которого является класс предпринимателей. Класс буржуазии еще не организован, не имеет собственной идеологии. Идеи либерализма, широко распространившиеся в Европе в XIX в. еще только проникают в сознание российских элит.

Действующие в России нормы правовых обычаев устанавливают монархическую (олигархическую) форму правления с передачей власти правителя по завещанию (2 марта 2008 г.). Подданные пассивны и не желают использовать декларируемые в Конституции политические права и свободы (ст. 29 – 33). В последнее время государство вновь вернулось к открытому подавлению немногочисленной оппозиции, пытающейся воспользоваться провозглашенными правами и свободами. Как во Франции при Наполеоне III суверенитет в России объявляется принадлежащим народу, но последний добровольно передает его своим правителям. Возникшие в последние 2-3 года нормы реального позитивного государственного права очень напоминают нормы бонапартистской Франции. После 2 марта 2008 г. видимо возникнет правление двух «консулов». В отличие от

режима, закрепленного в период правления Наполеона Бонапарта, опирающегося на военных, авторитарный режим в России опирается на так называемых «чекистов», проникших во все органы власти и бизнес. Если во Франции XIX в. корпус жандармов то создавался, то распускался, то в России наблюдается строгая преемственность главного института, стоящего на страже интересов высшей бюрократии: ЧК – НКВД – КГБ – ФСБ. Конечно, нормы устанавливающие ограничения политических прав сегодня не столь жесткие, как те, что действовали в наполеоновской Франции. Под давлением стран Запада бюрократия России хотя бы внешне вынуждена придерживаться некоторых демократических рамок.

Конституция РФ 1993 г. как и конституции Франции до 1870 г., Германии до 1918 г. закрепляет верховную власть правителя. Она предоставляет более широкие полномочия Президенту РФ, чем Конституция Франции 1791 г. предоставляла

С. 83

королю. Французский король был только главой исполнительной власти (ст. 4, раздела 3, главы 1), его указы требовали обязательной контрассигнации (отдел 4 главы 2). Он не мог распустить парламент (ст. 5 раздела 4, главы 1), назначать судей. Судьи были выборными (ст. 5 раздела 3, главы 1). В отличие от традиционных аристократических монархий Наполеон Бонапарт и Луи Бонапарт были умелыми популистами и опирались на массу населения. Они поддерживали всеобщее избирательное право и использовали в своих интересах управляемые плебисциты и выборы.

Сегодня в России власть правителя также опирается не на элиты, а на массу политически неграмотного населения, которые стоняется для участия в управляемых выборах с predetermined результатом. Сегодня в России, так же как в бонапартистской Франции, Франции периода восстановления монархии, Германии первой половины XIX в. устраняется власть представительных органов. Общие черты имеют применяемые приемы. Совет Федерации в современной России стал похож на Палату пэров по Хартии Людовика XVIII 1814 г. Половина его членов прямо назначаются заместителями правителя в регионах. Вторая половина формально выбирается представительными органами регионов, но по согласованию с администрацией Президента РФ и Председателя палаты, фактически назначенного на свой пост правителем. Государственная Дума пятого созыва так же похожа на Палату депутатов при Людовике XVIII. Она состоит из проверенной на верность правителю бюрократии и крупной клиентистской буржуазии. К ней применима та же формула: Она более роялистская, чем сам король. Правительство РФ фактически не несет ответственности перед Федеральным Собранием. Оно формируется правителем, и отвечает только перед ним, так же как Совет министров при Бурбонах по Хартии 1814 г. и в период двух империй.

Больше всего сходств в нормах организации власти современной России с нормами, действующими во время правления Наполеона III. Выборы в представительные органы производятся под контролем бюрократии, которая выдвигает «официальных кандидатов». На победу этих кандидатов работает весь государственный аппарат. Кандидаты от оппозиции практически лишены возможности вести предвыборную кампанию. Сформированный таким образом корпус депутатов послушно регистрирует в виде законов указания исходящие от правителя и его заместителей в регионах (История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 209.).

Развитие гражданских и коммерческих правоотношений в современной России можно соотнести с европейским развитием позднего Средневековья. Норма французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., закрепляющая право собственности (ст. 2) лишь оформила то, что уже естественным путем родилось в стране. В России большинство населения все еще с подозрением смотрит на закрепленное в Конституции РФ 1993 г. право частной собственности (ст. 8 и 35) и приветствует производимое бюрократией огосударствление крупных предприятий. Здесь сказывается то, что Россия почти всегда имела административное общество и правовую систему, основанную на государственной собственности и редиистрибутивных отношениях распределения общественных благ.

Право собственности в отношении крупных предприятий в современной России сохраняет черты феодального этапа развития Европы. Существенным

С. 84

элементом феодального порядка, – пишет Франсуа Гизо, – является то, что собственность получается от высшего лица, налагающего на владельца, под страхом утраты на нее прав, некоторые личные обстоятельства, что лишает ее той полноты независимости, какой она отличается в буржуазном обществе (Гизо Франсуа. История цивилизации во Франции в 4-х томах. Том III. Лекции XXXI – XLV. М.: Издательский дом «Рубежи XXI», 2006. С. 23.). Как и в Средние века в Европе, в современной России можно выделить два вида бенефиций, раздаваемых правителем: 1) Наследственные феоды, которые получают крупные предприниматели. Формально переданные им компании являются их частной собственностью. 2) Временные феоды, которые получают приближенные к правителю высшие чиновники. Формально они возглавляют совет директоров компании, находящейся под контролем государства.

Как в средневековой Европе крупные собственники в современной России обладают только условным правом владения, пользования и распоряжения имуществом (формально являющимся их частной собственностью), только до тех пор, пока на это есть воля правителя и высшей бюрократии. Находясь под опекой последних, предприниматели легко нарушают нормы писаного права и благодаря этому быстро наращивают свой капитал. Но, попадая в немилость, они теряют все, включая свободу. Нормативность этих отношений нашла закрепление в



судебных прецедентах по делам в отношении Березовского, Гусинского, Ходорковского, Гуцериева и других менее видных предпринимателей.

Как уже отмечалось выше, в современной России не действует декларированный в Конституции (ст. 19) принцип равенства. Реальный правовой статус субъекта зависит, так же как и в европейском средневековье от его личных отношений с правителем и бюрократией. Здесь действует типичная для феодализма система сюзеренитета-вассалитета, но отношения в иерархии не закрепляются в письменных договорах, а носят устный характер. Это делает положение вассалов (клиентисткой буржуазии) еще более неопределенными. Смена правителя или расстановки сил при дворе, в бюрократическом механизме государства часто приводит к опале вассалов сановников, потерявших власть.

В соответствие с нормами феодального права, элементы которого присутствуют в современной России, получатель бенефиции должен нести различные повинности в пользу правителя: финансировать его политические проекты по созданию партеобразного объединения бюрократии, молодежных политических движений в поддержку правителя; выделять деньги на проведение различных политических мероприятий (выборов, собраний, митингов, демонстраций); выкупать за границей политически значимые ценности и возвращать их в Россию. Выделение финансовых средств оппозиции рассматривается как предательство сюзерена и может повлечь за собой лишение феода.

Феодальный оттенок имеет распределение Президентом России между высшими чиновниками страны крупных государственных компаний в обмен на их личную преданность. За счет этих компаний они должны проводить свои политические акции. Размер переданной под контроль компании (лена или феода или бенефиции) определяет статус чиновника в окружении правителя. Так, в 2007 г. Д. Медведев контролировал самую крупную компанию страны – «Газпром».

С. 85

И. Сечин – «Роснефть». С. Иванову были переданы под контроль оборонные предприятия (Мухин А.А.). Феодальная система раздачи ленов обеспечивает упрочение монархической формы правления. Со сменой правителя неизбежно происходит перераспределение бенефиций, поэтому бенефициары заинтересованы в пожизненной власти правителя.

Важнейшим признаком феодальной правовой системы Европы является соединение государственной власти с собственностью (Гизо Франсуа. История цивилизации во Франции в 4-х томах. Том III. Лекции XXXI – XLV. М.: Издательский дом «Рубежи XXI», 2006. С. 24.). Указанное соединение мы находим в реальном правовом статусе президента и других высших чиновников России (особенно в регионах). Например, в современной России не парламент, а правитель решает основные вопросы распределения общественных благ, в том числе бюджетных. Парламент, будучи послушным Президенту, только утверждает его волю.

В некоторых вопросах общественное и правовое развитие России имеет большее сходство с Германией. В ней, как и в России, капитализм строился сверху. Нормы законов закрепляли государственное регулирование экономики, насаждали монополистические отношения.

Правовая система России сохраняет некоторые элементы феодального **партикуляризма**. Не смотря на то, что ст. 8 Конституции РФ декларирует единство экономического пространства страны, региональная бюрократия создает всякого рода препятствия для свободного передвижения товаров и капиталов. Используя право сильного, они создают привилегии для своей подвассальной буржуазии.

В отличие от Европы, в России в XX в. победило «якобинское» право. В течение его действия по-своему был решен вопрос о крестьянах, был уничтожен класс дворянства и отобраны основные привилегии у церкви. Окончательно решен вопрос о царской династии.

Сохранившиеся до настоящего времени в России элементы административно-феодальной правовой системы имеют те же предпосылки, что и феодальное право Европы. Они основаны на власти управленческих групп, присваивающих себе природную ренту. Получаемые блага затем раздаются вассалам и, тем самым, удается поддерживать их личную преданность сюзерену. В средневековой Европе феодалы получали земельную ренту. В современной России высшая бюрократия (правитель) присваивает себе ренту, получаемую от продажи по завышенным ценам полезных ископаемых страны, прежде всего углеводородного сырья. Пока цены на полезные ископаемые, добываемые в России, остаются высокими, не иссякнет источник даров для «княжеской дружины», называемой сегодня командой президента. Это основа для поддержания монархической формы правления в стране.

Несмотря на формальные гарантии судебной независимости, даваемые законом и конституцией, прусская, равно как и германская юстиция оставались органами правительственной власти, – писал Ф. Меринг в XIX в. (Меринг Ф. В борьбе с классовой юстицией. М.Л.: Государственное издательство, 1929. С. 14 – 15.) То же самое можно было бы написать о современной России.

Законодательство современной России заимствовало писаное муниципальное право в Европе, но не в состоянии его реализовать на деле. В соответствии

С. 86

со сложившимися патриархальными правовыми обычаями население отказывается участвовать в принятии решений по вопросам местного значения и передает все свои полномочия местной бюрократии, которая действует в соответствии с собственными интересами, реализуя и свои патерналистские функции. В этом отношении уровень развития России не сравним с европейским, где местное самоуправление развивалось еще со времен средневековья.

Экономическое господство феодалов и российской бюрократии порождает право сильного со всем его произволом по отношению к населению. Пока экономика будет построена на присвоении природной ренты, а не на эффективном производстве высококачественных товаров, страна не будет нуждаться в формировании правового государства с разделением властей и ответственностью бюрократии перед гражданами, которая продекларировано в ст. 1 и 3 Конституции РФ. Правитель и бюрократия, во имя сохранения своей власти, будут превращать правоохранительные органы в органы репрессий.

Произведенные сравнения правовой системы современной России и стран Европы позволяют построить сценарии развития правовых институтов. Ожидаемое усиление класса предпринимателей неизбежно приведет и уже приводит к тому, что они требуют роста правовых гарантий своего стабильного существования: снижения налоговой нагрузки на бизнес, упорядочения деятельности государственных органов, осуществляющих контрольные функции и привлечение к ответственности, неприкосновенности частной собственности. Рост организованности предпринимателей, развитие их правосознания неизбежно поведет к тому, что они постараются превратить «бумажную конституцию» России в реально действующую. На первом этапе они будут наполнять реальным содержанием норму о многопартийности (ст. 13), о праве на объединение (ст. 30). Возвращение свободных выборов позволит предпринимателям оживать представительные органы власти, сначала муниципальные, а затем государственные. Правотворчество будет нацелено не на искажение демократических норм Конституции РФ, а на их реализацию. Задача каждой буржуазной революции заключалась в том, чтобы ограничить полномочия правителя, выражающего волю бюрократии и добиться ответственности правительства перед парламентом. Как во Франции в конце XIX в. (История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 159.) российские предприниматели, не опекаемые бюрократией, рано или поздно превратятся в реальную экономическую и политическую силу, перестанут терпеливо сносить свое приниженное положение, свое политическое бесправие и захотят расстаться с феодально-бюрократическими порядками, с государственным произволом.

Так же как перед Великой французской революцией в России должна произойти революция в умах. Университеты с помощью теории естественного права должны будут доказать порочность идей этактизма, патернализма и вождизма, которые господствуют в современной России. Российским просветителям будет гораздо легче, чем французским. Они могут опираться на опыт Запада, на идеи, заложенные в ряде норм Конституции РФ 1993 г. В свое время аббат Э.Ж. Сиейес доказал, что третье сословие является всем для Франции (История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 160.). Население России так же еще предстоит усвоить мысль, что прогресс

С. 87

страны связан не с бюрократией и государством, а с предпринимателями и частной собственностью.

Буржуазная революция очевидно должна сопровождаться правовыми реформами. Необходимо отменить все бюрократические препоны, созданные в избирательном законодательстве и устраняющие свободные выборы. Нужно будет ввести прямые выборы в Совет Федерации, устранить институт наместничества в регионах и восстановить выборность глав регионов. Видимо необходимо будет произвести изменения в Конституции РФ и преобразовать суперпрезидентскую республику в парламентскую, поскольку Президент РФ будет оставаться главной опорой бюрократии страны. Предстоит большая законодательная работа, направленная на очищение законодательства от той массы не конституционных норм, которые введены бюрократией в период контрреформ первой половины XXI в.

Необходимо признать, что феодальная правовая система Европы во многом была более благоприятной почвой для буржуазных преобразований, чем традиционная для России административная правовая система. Поэтому быстрого перехода к гражданской (буржуазной) правовой системе в России ожидать не следует, особенно в условиях наметившейся изоляции страны от западного мира. По всем признакам Россия сегодня, после первого этапа буржуазной революции переживает эпоху реставрации административного общества за которой последует эпоха новых демократических преобразований.

## 12. Денисов С.А. Официальное и реальное государственное (конституционное) право // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 20. С. 6 – 12.

С. 6

Позитивистский подход, который доминирует в отечественной науке государственного (конституционного) права, искусственно ограничивает ее предмет исследования нормами официального позитивного права, содержащимися в законодательстве и других нормативно-правовых актах. Это искажает представление ученых о системе норм государственного (конституционного) права, об обществе и государстве, в которых они действуют. Позитивизм, отказываясь от исследования реальной правовой жизни, не видит, что некоторые декларируемые государством в конституциях нормы не действуют. Эту слепоту ученых позитивистов давно используют политики. Они декларируют в конституциях и других законах нормы права, которые не собираются реализовать. Эти нормы исполняют идеологические и политические функции, не превращаясь в юридические нормы, действующие на практике. Вместе с тем, позитивизм не видит те нормы государственного (конституционного) права, которые не помещены в законодательство и имеют другие формы своего существования.

Диалектико-материалистический подход (не путать с марксизмом- ленинизмом) требует от ученого изучать объект, которым является позитивное право всесторонне, во всех его проявлениях, со всей его противоречивостью и в его развитии. Данный метод позволяет увидеть, что позитивное право некоторых стран включает в себя нормы, реализуемые и не реализуемые на деле. В ряде

С. 7

стран система норм государственного (конституционного) права фактически состоит из двух подсистем: (а) норм *официального* позитивного права, декларируемых государством (его органами), но не всегда реализуемые ими на деле и (б) норм *реального* позитивного права, поддерживаемых государственными органами и их должностными лицами, но не всегда открыто декларируемых в конституции и законах.

Как уже замечено такое разделение норм государственного (конституционного) права на две части существует не в каждой стране. Декларируемые и реализуемые нормы могут совпадать по своему содержанию полностью, если государственный аппарат не занимается обманом своего населения с помощью законодательства, и может откровенно требовать от него определенного вида поведения. Но если государство, в лице его чиновников ослабло, то оно вынуждено прибегать к хитростям. Законодательство превращается в набор обещаний действовать определенным образом, которые не выгодно исполнять управленческому аппарату, поскольку они ограничивают их власть. Исполнение декларируемых норм саботируется. Вступает в действие механизм нейтрализации норм официального права<sup>176</sup>. Вместо них реализуются другие нормы, о которых не заявляют во всеуслышание. В этом случае и возникает две системы норм государственного (конституционного) права: одна на показ, в виде декларируемых норм права, часто закрепленных в конституции, другая – более или менее скрытая, для реального использования. Пропасть между реальным и официальным позитивным государственным (конституционным) правом может быть глубочайшей. Эти две системы норм могут вступать в острый конфликт между собой, поддерживая полярно противоположные ценности.

Раздвоение системы норм государственного права имеет давнюю историю. Наиболее ярким примером является период принципата в Древнем Риме, где официально декларировалась республиканская форма правления, а на деле действовали нормы, поддерживающие единоличную власть императора Октавиана<sup>177</sup>.

Разрыв между системой реального и официального государственного (конституционного) права обычно возникает в периоды перехода общества и государства от одного типа к другому. Декларативные конституции появились во Франции и Германии в XIX в. в период перехода от феодального строя к капитализму. Немецкий историк И. Шерр называет конституции германских земель первой половины XIX в. «бумажными»<sup>178</sup>, а декларированную конституционную форму правления «пустой комедией», которая прикрывает действие старых патриархальных норм, ставящих народ в положение «стада овец»<sup>179</sup>. Монархи на словах, в виде норм конституции вынуждены были делать уступки третьему сословию, но с помощью иных норм блокировали действие данных обещаний. Повсеместно возникает такое явление как мнимый или номинальный конституционализм. Он обнаруживается в Испании первой половины XIX в.<sup>180</sup>. Историки конституционализма отмечают, что в XIX в. лишь немногие из принятых конституций Латинской Америки соблюдались на практике. В большинстве стран устанавливается только формально конституционный строй<sup>181</sup>.

В 1906 г. М. Вебер констатирует возникновение мнимого конституционализма в царской России<sup>182</sup>. Принятый 17 октября 1905 г. Манифест и Основные законы (1906 г.) были всего лишь военной хитростью царского двора, направленной на успокоение страны. Декларируемые в Манифесте права не реализовались на практике, особенно в период действия чрезвычайных законов вплоть до 1909 г. Наличие в России лжеконституционализма, квазипарламентаризма время от времени признавали руководители кадетов, которые больше чем другие хотели увидеть в России ростки конституционного строя<sup>183</sup>.

Наличие двух систем позитивного права хорошо видно в советской России. С.С. Алексеев говорит о «двухэтажности» советского права, где наряду с официальной юридической системой существовало высшее, но отчасти скрытое право, право-

<sup>176</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>177</sup> История Древнего мира. Древний Рим. Минск, Харвест, 1998. С. 180-183.

<sup>178</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>179</sup> Шерр И. Указ. соч. С. 175.

<sup>180</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 159.

<sup>181</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 195.

<sup>182</sup> Шпакова Р.П. Макс Вебер о становлении демократии в России // Социологические исследования. 2003. № 3. С. 109.

<sup>183</sup> Русский конституционализм в период думской монархии: Сб. документов. М.: Гардарики, 2003. С. 10.

невидимка, суперправо, выражающее волю вождей и партийного аппарата<sup>184</sup>. А.Н. Медушевский пишет о возникновении в России и других коммунистических странах «ленинско-сталинской модели номинальной конституции»<sup>185</sup>.

Исследователи развивающихся стран мира отмечают типичный для них конфликт между официальным правом (formal) и реальностью (effective)<sup>186</sup>. Это вполне естественно, так как руководство этих стран переносит в свое законодательство нормы из стран Запада, в то время как общество продолжает жить, опираясь на нормы обычного права. Специалисты по Африке показывают, например, что в Тропической Африке в 90-х гг. XX в. политическая либерализация имела в основном «вынужденно имитационный характер»<sup>187</sup>.

Нормы официального позитивного государственного (конституционного) права всегда имеют идеологическую направленность. Поэтому государство старается довести их до максимального количества населения, опубликовав в писаных актах, которые объявляются высшими. Осуществляется целый набор мер по распространению знаний о наличии этих норм. Должностные лица стараются доказать, что они действуют в рамках этих норм. Официальная пропаганда, в целях создания «культы личности» связывает октроированную правителем конституцию с именем ее создателя («сталинская», «брежневская» конституции в СССР). Ученые-конституционалисты, опирающиеся на позитивистский подход в познании, становятся звеном пропагандистской машины государства, помогают распространять ложные сведения о состоянии системы права страны.

С. 8

Нормы реального позитивного государственного (конституционного) права часто являются неписаными. Писаная форма права вообще стала доминирующей только в Новое время. До XVIII в. в России ни кому не приходило в голову, что правовой статус монарха необходимо четко и полно определить в нормативном документе. Первая письменная норма в России, закрепляющая абсолютизм содержалась в Артикулах воинских (ч. 2 ст. 20). Властные группы вообще не любят строго определять свой правовой статус, т.к. это уже ограничивает их власть. «Положение главы государства во многих странах фашизма, – отмечали советские ученые, – не было регламентировано законодательством достаточно полно и четко»<sup>188</sup>. В Германии и Японии дело ограничивалось доктринальной характеристикой этого института и изданием немногих и неполных законодательных актов<sup>189</sup>.

История развития государственного (конституционного) права показывает, что первоначальной формой выражения его норм был правовой **обычай**, содержащийся в сознании правителей и населения. Этот обычай возникал стихийно или искусственно навязывался управленческой элитой, вопреки желанию населения. Но укоренившийся обычай не требовал рационального оправдания и переходил из поколения в поколение. История развития государственного (конституционного) права всех стран мира дает множество иллюстраций конфликтов между правовыми обычаями и нормами писаных конституций принимаемых в Новое и Новейшее время. Правовой обычай вождизма во всех странах мира вступал в противоборство с нормами конституций, закрепляющих республиканскую форму правления. «Король умер. Да здравствует король!» – говорит обычай Франции. И французы на протяжении почти всего XIX в. действовали на основании этого обычая, игнорируя нормы своих конституций. На место короля открыто или в завуалированной форме они ставили Наполеона Бонапарта, Луи Бонапарта. Сегодня, в ряде стран Азии, пишет А.Н. Медушевский, традиционная неограниченная монархия в форме султанства прикрывается формальным институтом президентства<sup>190</sup>.

В странах, где обычное право имеет большое значение, правители не опасаются принимать конституции с набором декларированных прав и свобод человека и гражданина, с широкими полномочиями представительного органа. Население все равно не воспринимает писаные тексты как источник реального государственного (конституционного) права. Оно добровольно отказывается от использования декларированных в документе прав и свобод. Л.С. Васильев отмечает, что население стран Востока привыкло делегировать власть правителям, и не воспринимает идей демократии, прав человека, даже когда знает о них<sup>191</sup>. Вождистски настроенное население избирает своими представителями лиц, на которых указывает правитель. В результате формируется послушный ему законорегистрационный орган, отказывающийся от своих властных полномочий и действующий в рамках указанных главой государства. Это легко объясняет, почему Конституция Северной Кореи закрепляет более широкие полномочия представительного органа, чем Конституция РФ, а конституционные полномочия Президента КНДР, обладающего на деле абсолютной властью в стране, гораздо уже полномочий Президента РФ<sup>192</sup>.

Для населения с глубоко укоренившимися вождистскими правовыми установками безразлично, как называется должность правителя, и каков его официально декларируемый объем полномочий. И.В. Сталин являлся «вождем народа» вне зависимости от того, занимал ли он в соответствии с писаным правом должность Председателя СНК или стоял вообще вне писаной иерархии государственных должностей. В свою очередь Президиум Верховного Совета СССР, который являлся по Конституции СССР 1936 г. высшим органом власти в стране, согласно сложившемуся обычаю, не имел ни какой реальной власти и лишь оформлял в виде писаных документов волю правителя. В коммунистическом Китае, отказ Дэн Сяопина в последние годы его жизни от всех официальных должностей вовсе не означал того, что он перестал быть реальным правителем в этой стране. В Северной Корее после смерти Ким Ир Сена пост Президента страны пустовал 3 года, поскольку в стране царил голод, а согласно конфуцианскому обычаю вступление в должность нового правителя должно сопровождаться хорошим урожаем или подарками подданным. Сын Ким Ир Сена, фактически получивший власть после смерти отца, официально занял должность Президента страны, как только был собран неплохой урожай и в страну поступила международная гуманитарная помощь<sup>193</sup>.

<sup>184</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут». 1999. С. 499-512.

<sup>185</sup> Медушевский А.Н. Указ. соч. С. 328.

<sup>186</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston, 1964. P. 57-60.

<sup>187</sup> Прокопенко Л.Я. Политическая модернизация в Африке: некоторые итоги и оценки // Восток. 2001. № 4. С. 169.

<sup>188</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 318.

<sup>189</sup> Там же. С. 318.

<sup>190</sup> Медушевский А.Н. Указ. соч. С. 313.

<sup>191</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>192</sup> См. Социалистическая Конституция Кореической Народно-демократической республики // Конституции социалистических государств: Сборник в 2-х томах. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1987. С. 323-327.

<sup>193</sup> Жебин А.З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен. М.: «Русская панорама», 2006. С. 56-57.

В странах, где сильна религия реальные нормы государственного (конституционного) права содержатся в религиозных документах и обычаях, которые могут нейтрализовать действие писанных конституций.

На смену религиозным правовым системам в XX в. пришли так называемые идеократические правовые системы, в которых важнейшими источниками государственного (конституционного) права являются политические доктрины, содержащиеся в учениях основателей государства и высказываниях их правителей. Так, в нацистском государстве то, что сказал фюрер имело гораздо большее нормативное значение, чем то, что было написано в тексте конституции. Ст. 1 Конституции Германии 1919 г. гласила, что государственная власть в империи исходит от народа. Однако, как констатируют советские ученые, на деле работала норма официальной нацистской теории, безоговорочно провозгласившей единственным источником государственной власти «фюрера» - главу государства<sup>194</sup>. В апреле 1942 г. был принят закон, который признавал за фюрером все верховные права. Но он, как пишут советские исследователи, просто закрепил на бумаге то, что уже присутствовало давно<sup>195</sup>.

В советском государстве, первоепенное регулирующее значение имели нормы, заложенные в учении  
С. 9

К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, истолкованные определенным образом для текущей ситуации высшей государственной бюрократией. Наряду с ними действовали нормы и принципы, изложенные правителем в его политических выступлениях. Так, основным руководящим началом для правоохранительных органов СССР в 30-е гг. XX в. был не принцип законности, а принцип борьбы с врагами, которые усиливают свое сопротивление по мере движения страны к социализму. Это принцип содержался в политической доктрине, выраженной в выступлении И. В. Сталина.

В недемократических государствах, построенных на принципе должностной иерархии и централизма, решающее регулирующее значение имеют административные прецеденты. Они существуют в форме акта поведения должностного лица, который является образцом для поведения подчиненных. Административный прецедент может быть оформлен в виде индивидуального правового акта (документа). Это делает его более наглядным. Но такое оформление вовсе не обязательно. Наоборот, часть административных прецедентов скрывается от населения и известна только подчиненным соответственного должностного лица. Например, руководители союзных республик в СССР должны были руководствоваться в своей деятельности не конституциями республик, а брать за образец поведение очередного вождя народа.

В недемократических государствах судебные органы подчинены административным и их решения по конкретным делам так же следует относить к разновидности административных прецедентов. Так, суды над «врагами народа», начавшиеся в конце 20-х гг. XX в. в СССР должны были быть и стали образцом для подобных процессов во всех регионах страны.

Если в Средние века государство соединялось с церковью, то в XX в. появилось такое явление как соединение государства с партией, а точнее с партеобразным объединением государственной бюрократии. Высшую юридическую силу здесь имеют партийные нормы, оформленные в нормативных актах (открытых или секретных) или существующие в виде обычаев. Так, в СССР коммунистическая партия ввела однопартийную систему. До 1989 г. существовал обычай на одно место депутата в органы власти выдвигать одного кандидата. Партийными нормами был урегулирован весь процесс выдвижения кандидатов в депутаты органов власти всех ступеней. Нормативные акты на всех уровнях издавались только на основании предварительно принятых партийных решений. Официальное позитивное право может прямо указывать на верховенство партийных норм. Так в Конституции Китая 1975 г. было сказано: «ВНП является высшим органом государственной власти, действующим под руководством КПК»<sup>196</sup>. Конституция СССР 1977 г. закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС (ст. 6). Возможен вариант, когда партийные нормы обладают высшей юридической силой на основании сложившихся обычаев. Так было в СССР до принятия Конституции СССР 1936 г., которая официально закрепила правовой статус коммунистической партии (ст. 126).

По конституции КНДР пост Верховного Главнокомандующего Армии должен принадлежать Президенту Северной Кореи (ст. 93 Конституции КНДР 1972 г.). Однако, Пленум ЦК Трудовой партии Кореи (ТПК) по указанию вождя передал этот пост его сыну – Ким Чен Иру. Исследователи решили, что здесь нет нарушения закона, так как по уставу ТПК армия является «вооруженными революционными силами Трудовой партии Кореи» и последней виднее кому вручать руководство армией<sup>197</sup>. Устав партии в партократических правовых системах выше по юридической силе конституции.

СССР и другие коммунистические страны представляют замечательный образец создания двух противоречащих друг другу систем государственного (конституционного) права. Официальная система норм позитивного права, содержащихся в конституциях, провозглашает республиканскую форму правления, демократический политический режим, иногда федеративное устройство государства. Реальная система норм «партийного права», содержащихся в партийных нормативных актах и обычаях устанавливала диктатуру вождя или группы вождей, авторитарный или тоталитарный политический режим, унитарную или имперскую территориальную организацию.

<sup>194</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 283.

<sup>195</sup> Там же. С. 326.

<sup>196</sup> Кокарев К.А. Политический режим и модернизация Китая. М., 2004. С. 18.

<sup>197</sup> Жебин А.З. Указ. соч. С. 55.

Позитивизм, верный принципу формализма, видит нормы правовых обычаев, прецедентов и доктрин только если на них прямо указывается в нормативных правовых актах<sup>198</sup>.

Противоречивая система норм может быть заложена писаном праве. «Органический сенат-консулт» Франции 1804 г. гласил: «Управление республикой вверяется императору»<sup>199</sup>. Естественно здесь республика оставалась только на бумаге, а фактически в стране закреплялась монархическая форма правления. Взаимоисключающие нормы были сознательно заложены в Основной закон Российской Империи 1906 г. Ст. 4 Основных законов государства гласила: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает». Самодержавие закреплялось так же в ст. 59 и 60. Созданию видимости конституционализма и демократии служили ст. 7, 75-81, 84-86 Основных законов, которые реализовывались в ограниченных масштабах. Конституция СССР 1936 г. закрепляла широкий набор политических прав и свобод гражданина. Но здесь же отмечалось, что они могут быть использованы только «в целях укрепления социалистического строя» (ст. 125), т.е. по указанию партийно-государственной бюрократии (демонстрации 1 мая и 7 ноября, митинги с осуждением американского империализма, партийные и профсоюзные собрания).

Имеются примеры, когда писанные конституции перестают действовать в результате принятия новых законов. Советские ученые отмечали: «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>200</sup>. Вместе с тем, пишут они, веймарская конституция фактически перестала действовать на территории нацистской Германии. Роль конституции стали играть законы, принятые в 1933 – 1935 гг.<sup>201</sup>.

С. 10

Превращению конституции в декларативный документ способствует то, что она не имеет прямого действия, законодательство не устанавливает ответственность за нарушение ее норм главой государства и иными должностными лицами.

Конституции, которые легко превращать в набор пустых фраз, обычно **октроируются** самим главой государства. Это позволяет вложить в них противоречивые нормы, с одной стороны, ярко демонстрирующие закрепление демократических свобод, а с другой стороны, часто скрытно, ограничивающие их действие в пользу государственной бюрократии. Применение не ясных формулировок позволяет истолковать их так, как нужно правителю. Взяв в свои руки составление Конституции Франции, отмечают советские историки, Наполеон «предложил такую организацию «республиканской» государственной власти, которая открывала простор его честолюбивым политическим замыслам». «В конституции при внешнем сохранении республиканского строя закреплялась военная диктатура»<sup>202</sup>. Большинство из конституций немецких земель первой половины XIX в., которые И. Шерр назвал «бумажными», были октроированы монархами<sup>203</sup>. Как известно, Николай II так же не стал дожидаться созыва Государственной Думы и октроировал Основные законы Российской Империи, в которых сохранялись гарантии его верховной власти.

В ходе общественного развития декларативные нормы, играющие только идеологическое значение, могут оживать. Так, в СССР нормы, закрепляющие федерализм, право выхода из состава федерации, право на проведение референдума долгое время оставались мертвыми. Но в конце 80-х - начале 90-х гг. XX в. обстановка изменилась. Появились субъекты, способные воспользоваться декларируемыми правами. В результате, бывшая империя превратилась в федерацию и, в конце концов, мирно распалась.

В отсутствие режима законности и массового правового нигилизма разделом декларируемых норм на мертвые и работающие занимаются должностные лица. Они по своему усмотрению выборочно реализуют одни нормы и игнорируют другие. Правоприменители так же вводят условный характер действия норм права, используя их в своих интересах в одних случаях и игнорируя в других. Например, безответственное перед Государственной думой царское правительство могло выборочно исполнять законы или действовать вне закона. На возмущенные запросы депутатов о нарушении закона П.А. Столыпин отвечал обещаниями провести расследование и наказать виновных. Кадеты безуспешно призывали правительство реализовать политические свободы, провозглашенные в Манифесте от 17 октября 1905 г. До 1909 г. в стране действовали чрезвычайные суды, широко применявшие смертную казнь. Под разными предлогами бюрократия преследовала печать, профсоюзы.

Скрытые от общественного контроля государственные органы могут создавать свою систему норм позитивного права не соответствующих требованиям закона. Это особенно характерно для органов полиции (милиции), разведки, армии. Как сегодня стало известно, пытки в органах НКВД основывались не на личной инициативе дознавателей и следователей, а в соответствие с решениями высших партийных органов СССР.

Создание двух параллельных систем государственного (конституционного) прав способствует отсутствие или слабость органов конституционного контроля и надзора. В результате, принимаемые законы и подзаконные акты противоречат конституции. В СССР, например, контроль за соответствием законов конституции должен был

<sup>198</sup> Исаев А.И. История государства и права России. М.: Юристъ, 1996. С. 366.

<sup>199</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время. М.: Зерцало, 1999. С.

120.

<sup>200</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 310.

<sup>201</sup> Там же. С. 301.

<sup>202</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>203</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 144.

осуществлять Верховный Совет СССР, который не обладал достаточной властью и сам использовался партаппартом для утверждения законов, отменяющих действие конституционных норм. Правители стараются создать судебную систему, зависимую от их воли с тем, чтобы судьи не реагировали на принятие нормативных актов не соответствующих конституционным декларациям, толковали закон в угоду бюрократии, отказывались от защиты конституционных прав.

Реальность норм государственного (конституционного) права связана не только с волей государственного аппарата, но и с сознанием больших социальных групп. На это обратили внимание представители исторической школы права. Несмотря на очевидные элементы консерватизма и даже реакционности политических выводов немецких основателей этой школы, в ней имеется множество важных для понимания позитивного государственного (конституционного) права идей. Они точно подметили, что источник юридической силы права коренится в традициях, этических нормах, глубинах народного сознания. Вполне справедливы мысли Пухты о том, что право содержится не только в законах, но и в убеждениях членов общества, проявляющихся в их действиях (обычное право)<sup>204</sup>. Право, в рамках этой школы, постоянно соотносится с языком народа, его нравами<sup>205</sup>. Эти идеи были подтверждены практикой конституционного развития Германии. Веймарская конституция Германии, которую известны немецкий ученый Г.А. Винклер называет самой демократической конституцией своего времени, потеряла поддержку большинства населения и постепенно превратилась в собрание мертвых норм. В 1925 г. на всеобщих президентских выборах победил представитель военной верхушки Германии, монархист П. фон Гинденбург. «Первый плебисцит, – пишет Г.А. Винклер, – стал вотумом недоверия республике. События весны 1925 г. были ни чем иным как «тихим» изменением конституции, консервативной перестройкой республики. С этого времени можно было говорить уже о другой – консервативной – республике»<sup>206</sup>.

Изучению конституционного правосознания населения России, как основы реального конституционного права страны посвящена работа К.В. Арановского<sup>207</sup>.

При исследовании реального позитивного государственного (конституционного) права с диалектико-материалистических позиций необходимо иметь в виду, что оно опирается не только на правовые гарантии. Многое зависит от наличия в обществе субъектов права, способных и желающих реализовать нормы конституции. Если, например, население страны не достигло определенного уровня развития, то закрепление в конституции страны суверенитета народа не приведет

С. 11

к устранению средневекового суверенитета правителя. Население, зависимое от государства, неспособное выжить без его опеки добровольно передает свое суверенное право решать свою судьбу в руки главы государства и отказывается даже от права контроля за его поведением. К. Маркс подчеркивал, что Луи Бонапарт, сначала избранный президентом Франции, а затем провозгласивший себя императором Франции фактически представлял французское крестьянство, которое было не в состоянии использовать республиканские инструменты для реализации своих интересов. Оно нуждалось в диктаторе. «Их представитель, – пишет К. Маркс, – должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающий им свыше дождь и солнечный свет»<sup>208</sup>.

Полный контроль правителя или правящей элиты над населением страны позволяет им декларировать в текстах конституции и законах нормы гораздо более демократичные, чем в реально демократических странах. Не удивительно, что низкий возрастной ценз на выборах в органы власти, допуск женщин к голосованию появился в советской России, где все не согласные с политикой вождя были уничтожены в ходе гражданской войны или вынуждены были выехать за рубеж. В СССР проявила себя закономерность, в соответствии с которой чем меньше демократии дают реальный нормы права, тем больше демократических норм в конституции, играющей декоративную роль. Так, с переходом к тотальному контролю над населением и помещением всех инакомыслящих в места лишения свободы в СССР появилась возможность принятия конституции, объявляющей принадлежность власти уже не пролетариату, а всем трудящимся. В Конституции СССР 1936 г. была устранена многоступенчатость выборов в Советы и декларирован переход к равенству рабочих и крестьян, к тайному голосованию.

Если население не способно сформировать своего представительного органа, то глава государства создает его муляж, который имитирует реализацию представительных и законодательных функций, создает видимость реализации им норм конституции. Подобного рода парламент был сформирован Наполеоном. А. Гитлер после прихода к власти распустил старый рейхстаг и создал новый, послушный нацистскому правительству<sup>209</sup>. «Не будучи упразднен полностью, парламент выродился в жалкий, не имеющий реального политического веса декорум» – писали советские ученые<sup>210</sup>. Для этого парламента было характерно ограничение законодательных полномочий, отсутствие парламентского контроля за исполнительной властью, установления безусловного

<sup>204</sup> Баев В.Г. Историческая школа права: теория и политическая практика в Германии в 1815 – 1848 годах // Современное право. 2006. № 6. С. 104.

<sup>205</sup> Пухта Г.Ф. Энциклопедия права // История философии права: Учебное пособие. СПб., 1998. С. 322.

<sup>206</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 156.

<sup>207</sup> Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.

<sup>208</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд-е 2-е. Т. 8. С. 208.

<sup>209</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 306-307.

<sup>210</sup> Там же. С. 340.

правительственного руководства парламентом<sup>211</sup>. Государствоведы отмечают, что до недавнего времени большие различия существовали между конституционным и фактическим статусом законодательных ассамблей в странах Латинской Америки, особенно в период существования диктаторских режимов<sup>212</sup>. Так, в Венесуэле при диктаторе Х. Гомесе формально конгресс был наделен полномочиями утверждать конституции, принимать другие законы и избирать президента. «Но фактически конгрессу отводилась роль канцелярии, которая лишь штамповала решения, навязываемые диктатором и удобные только ему»<sup>213</sup>. Отмечается, так же что парламентаризм во многих странах Арабского Востока остался «лишь внешним прикрытием абсолютизма, не говоря уже о том, что типичной для этих стран ситуацией стал роспуск парламентов и отсутствие их созыва в течение многих лет»<sup>214</sup>.

Депутаты театральных парламентов могут по-разному играть свои роли. Депутаты Советов в СССР с начала 30-х гг. XX в. до 1989 г. подчеркивали свою верность партийной бюрократии и всегда единогласно утверждали решения, которые она до них доводила. О. Бисмарк, наоборот, считал, полезным «чтобы ничтожная сама по себе и безопасная палата демонстрировала некоторую видимость независимости в суждениях. Правительству бывает иногда не руку, – писал он в мемуарах, – побуждать палату к безобидному несогласию, чтобы не очень уж бросалось в глаза ее действительное положение «дублера правительственной власти»<sup>215</sup>.

Законодательство некоторых стран имитирует наличие дееспособного правительства, которое на самом деле полностью подчинено главе государства и лишь оформляет в надлежащий вид его волю. Например, законодательство нацистской Германии требовало контрассигнатуры министра решений, принимаемых фюрером, что, как отмечают советские ученые, имело чисто символическое значение<sup>216</sup>.

Для успешной имитации демократии государственный аппарат может создавать квазиобщественные организации, призванные обозначать массовую поддержку общества проводимой политики. К. Маркс пишет об общественных организациях во Франции, которые создавались на деньги правительства с целью поддержания власти Луи Бонапарта, провозгласившего себя императором. Царское правительство через охранные отделения финансировало создание и деятельность черносотенцев, так называемого «Союза русского народа». Многочисленные молодежные, женские, спортивные организации созданные партийным аппаратом в СССР обозначали реализацию права граждан на объединение, закрепленного в ст. 51 Конституции СССР 1977 г.

Очень часто двойственность норм государственного (конституционного) права наблюдается в регулировании государственного политического режима. Например, Конституция Пруссии 1850 г. содержала декларации равенства граждан перед законом, свободы слова, собраний, союзов, неприкосновенности личности. «Вместе с тем, – пишет З.М. Черниловский – было сделано все для того, чтобы эти свободы оставались мнимыми»<sup>217</sup>. Президентом Индонезии Сухарто в 70 – 80-е годы XX в. успешно реализовал в своей стране доктрину «управляемой демократии»<sup>218</sup>.

С. 12

Нормы законодательства могут имитировать закрепление определенных процедур конституционного характера. История XIX и XX вв. знает много примеров имитации предоставления населению права выборов органов власти. О. Бисмарк писал в своих мемуарах, что он был сторонником выборности парламента, поскольку она создавала видимость выражения воли народа<sup>219</sup>. Само законодательство может содержать уловки, которые фактически устраняют декларируемую свободу выборов и позволяют главе государства сформировать послушный ему депутатский корпус. Например, введение цензовых выборов позволило Николаю II созвать III, а затем и IV Государственную Думу, которые соглашались работать под командованием правительства и не ставили перед монархом трудных вопросов о земле, об ответственном правительстве, о нарушении законов. Конституция Германии 1871 г. не предусматривала оплату труда депутата рейхстага, что, как отмечают немецкие исследователи, фактически вводило ограничения пассивных избирательных прав граждан<sup>220</sup>. Нацисты и коммунисты устранили свободу выборов и превратили депутатов представительных органов в фактически назначаемых на свои должности чиновников путем ликвидации оппозиционных партий в стране.

История знает много примеров, когда референдумы, декларируемые как выражение воли народа, на деле превращались в инструмент диктаторов. Референдум для реализации своих интересов использовали Наполеон Бонапарт, Б. Муссолини, А. Гитлер, Саддам Хусейн.

Нормы, закрепляющие процедурный порядок юридической ответственности должностных лиц могут фактически устранять эту ответственность. О. Бисмарк на протяжении четырех лет, нарушая прямой запрет, тратил бюджетные средства Пруссии на военные расходы. Он должен был быть привлечен к судебной ответственности, но сговорчивый ландтаг не стал этого делать, особенно после победы Пруссии над Австрией. Победителей не

<sup>211</sup> Там же. С. 341.

<sup>212</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 730.

<sup>213</sup> Там же. С. 730.

<sup>214</sup> Там же. С. 749.

<sup>215</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1998. С. 335.

<sup>216</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М.: Изд-во Института международных отношений, 1962. С. 325.

<sup>217</sup> Черниловский З.М. Указ. соч. С. 335.

<sup>218</sup> Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 90.

<sup>219</sup> Черниловский З.М. Указ. соч. С. 335, 340.

<sup>220</sup> Бест Х. Парламентаризм в Германии: историческая перспектива // Парламентаризм в России и Германии: История и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 484.



судят. А.В. Мазуров пишет, что установленный в Конституции РФ 1993 г. порядок отрешения Президента от должности «практически нереализуем. В нем участвует четыре органа государственной власти, и все они коллегиальные, что затягивает принятие решений. Причем судьи Конституционного Суда и Верховного Суда назначаются на эти должности по представлению Президента и получают материальные блага согласно его указам. Вряд ли такие судьи позволят отрешить Президента от должности»<sup>221</sup>. Таким образом, конституционная норма устанавливает ответственность Президента РФ, а нормы реального позитивного права, процессуального характера устраняют ее.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что официальное государственное (конституционное) право часто служит средством имитации модернизации страны. За этим внешним фасадом продолжают действовать нормы обеспечивающие произвол государственных чиновников, монархическую форму правления, авторитарный режим типичные для Средневековья. Правитель вместо титула короля, султана или императора получает звание президента, его придворные становятся администрацией президента или членами правительства, подданных называют гражданами. Абсолютизм скрывается за формулами о суверенитете народа, патернализм выступает под именем социального государства, имперские отношения между метрополией и провинциями облачаются в одежды федерализма. Правители Франции и Германии еще переносили старые термины в новое законодательство. Наполеон Бонапарт и Луи Бонапарт объявляли себя императорами. А. Гитлер провозгласил основание им тысячелетней империи (рейха). Правители второй половины XX в. чаще всего, наоборот, всячески избегают использования в официальном праве слов, которые ассоциировались бы со старыми порядками. Так, Ким Чен Ир, ставший правителем Северной Кореи в результате передачи власти по наследству, не желает называться королем и признавать монархическую форму правления, поддерживаемую в стране. Он именуется Президентом Корейской народно-демократической республики и Генеральным секретарем Трудовой партии Кореи.

Выявление учеными-конституционалистами противоречивости государственного (конституционного) права вовсе не означает ее оправдания. Ученый должен знать истину, а политические выводы из этого могут быть самими разными. Науке известны случаи, когда политики намеренно противопоставляли нормы правовых обычаев писаному праву, с тем, чтобы приуменьшить его значение. Так, представители исторической школы права Германии в первой половине XIX в., отстаивая консервативные позиции, доказывали, что именно обычное право, «отвечающее духу народа» делает его подлинно национальным правом. Они критиковали стремление разного рода прогрессивных элит вмешиваться в процессы постепенного развития исторически сложившихся обычных норм. В частности Савиньи (пропагандист немецких обычаев, а затем консервативный министр юстиции) доказывал невозможность даже внедрения в современное ему право вновь созданных правовых норм. Он особенно критиковал вредное с его точки зрения влияние Запада, т.е. Франции<sup>222</sup>.

Защитникам законности незачем скрывать факты конфликта между официальным и реальным позитивным правом. Наоборот, они должны подумать, какие необходимо принять меры к тому, чтобы писаная конституция торжествовала над обычным правом общества или бюрократического государства. Иногда, правоприменителю нужно иметь мужество, чтобы встать на сторону закона и отказаться исполнять нормы реального позитивного права, противоречащего ему, но навязанного начальством. Это мужество проявили члены Конституционного Суда РФ, когда назвали события октября 1993 г. своим именем. Но, в конце концов, Конституционный Суд РФ спасло все же то, что его члены не стали настаивать на своей верности Конституции РСФСР 1977 г. и подчинились кулачному праву.

Многие преподаватели считают, что студенту не нужно знать всей правды о сложившейся в обществе системе норм права, о ее противоречивости. Но студент все равно узнает правду и уличит своего учителя в лицемерии. Поэтому истинные защитники конституции должны не «прятать голову в песок», а уметь доказывать, что писаная конституция имеет преимущества перед реально действующими нормами позитивного права, нарушающими ее. Наука государственного (конституционного) права должна искать истину и говорить правду, какой бы неприятной она ни была.

---

<sup>221</sup> Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О конституционном Суде Российской Федерации». М., 2006. С. 357.

<sup>222</sup> Баев В.Г. Указ. соч. С. 101.

### 13. Денисов С.А. Защита прав и свобод человека и гражданина в административных обществах // Защита материальных и нематериальных благ: публично-правовые и частноправовые аспекты. Иваново, 2010. С. 48-68.

С. 48

Сегодня ни одно государство мира не может открыто заявить, что оно не намерено защищать права и свободы человека и гражданина. Даже мусульманские страны с их авторитарными режимами приняли декларацию о правах и свободах человека. Однако, так называемые административные государства не могут и не хотят воплощать декларируемые ими в писаных актах права и свободы человека и гражданина в жизнь. Это связано с их этактической сущностью. Эти государства поддерживают господство класса управленцев, составляющих государственный аппарат и для сохранения своего бюрократического строя должны постоянно подавлять попытки членов гражданского общества превратить бюрократию в подчиненный обществу слой. Административные государства терпимо относятся к правам человека и даже защищают их до тех пор, пока они не посягают на всевластие бюрократии. В связи с этим механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в административных государствах имеет свои специфические черты. Примером может служить СССР, современное Российское государство и дружественные ему государства Азии.

1. Административное государство старается не допустить появления у гражданского общества способности **самостоятельно защищать свои права и свободы**. Для поддержания власти бюрократии население должно нуждаться в ее помощи, смотреть на государство, как на единственного своего спасителя

с. 49

и даже кормильца. Для реализации этой цели государства подавляет независимые от него общественные объединения граждан, всячески мешает их работе. В частности, такую функцию сегодня выполняет ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>223</sup>. Вместо независимых от государства общественных объединений могут создаваться квазиобщественные объединения (профсоюзные, молодежные, детские, женские), контролируемые и направляемые государственной бюрократией. Десятки таких объединений было создано в СССР и других тоталитарных государствах. В 1990-е гг. они были распущены и сегодня восстанавливаются вновь. В 2005 г. в России была создана Общественная палата<sup>224</sup>. Подобные же структуры были созданы в регионах. Квазиобщественные объединения участвуют в защите прав человека в тех рамках, в которых им позволяет действовать государственная бюрократия. С одной стороны они помогают выжить населению, а с другой стороны нацелены на управление им. Административные государства в целом склонны допускать управляемую демократию, управляемые выборы в органы власти, управляемую правозащиту.

В демократических странах Запада произвол правящей элиты ограничивает оппозиция, которая зорко следит за деятельностью своих оппонентов, выявляет факты нарушения прав человека и сменяет правящую группу на выборах, если ее деятельность не устраивает население. В административных обществах оппозиция отсутствует или очень слаба. В современной России принят ФЗ «О политических партиях»<sup>225</sup>, который существенно мешает созданию и деятельности сильной оппозиции. Законодательство о выборах в России направлено на то, чтобы оппозиция не смогла прийти к власти<sup>226</sup>.

С. 50

Наибольшую ненависть государственной бюрократии вызывает деятельность **правозащитников**, которые берутся защищать граждан от произвола государственных чиновников. Такого рода правозащита в административном обществе неизбежно становится частью демократического движения, посягающего на всевластие не демократического государства и враждебна ему. Критика чиновника является посягательством на его власть. В СССР правозащитников лишали свободы за антисоветскую деятельность (ст. 70 УК РСФСР 1960 г.)<sup>227</sup>. Сегодня их пытаются обвинять в совершении каких-то уголовных преступлений<sup>228</sup>, в шпионаже и предательстве Родины<sup>229</sup>. Государственные органы пытаются мешать деятельности правозащитников, ликвидировать правозащитные организации, отказывают им в регистрации<sup>230</sup>. За последний год государственные органы попытались лишить права юридического лица организации, созданные самыми активными правозащитниками в Тюмени и Екатеринбурге<sup>231</sup>.

В западном обществе на защиту прав человека встают независимые от государства адвокаты. Административное государство пытается превратить адвокатуру в государственную организацию, а адвоката сделать государственным чиновником. В СССР прием адвокатов в коллегию адвокатов шел под контролем органов юстиции. Адвокат должен был соответствовать политическим требованиям<sup>232</sup>.

Естественно, административное государство не может допустить контроля независимых общественных организаций за бюрократическим аппаратом, особенно за армией, репрессивными

<sup>223</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>224</sup> ФЗ «Об общественной палате РФ» // СЗ РФ. 2005. № 15, ст. 1277.

<sup>225</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>226</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

<sup>227</sup> Закон РСФСР от 25 июля 1962 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 29, ст. 449.

<sup>228</sup> Лесовских И. Правозащитнику потребовалась защита // Коммерсантъ-Урал. 2009. 14 мая. С. 8.

<sup>229</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. 2007. № 26. С. 163.

<sup>230</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>231</sup> Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 12.

<sup>232</sup> Адвокатура в российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2000. С. 58.

С. 51

органами (органами государственной безопасности и полицией) и местами содержания осужденных.

Важную правозащитную роль играют в гражданском обществе средства массовой информации. В административном обществе они берутся под контроль государства и, в основном, превращаются в органы государственной пропаганды. Они показывают, как успешно государство и отдельные чиновники защищают права человека и гражданина, выявляют отдельные недостатки в этой защите, которые в ближайшее время будут устранены. Их задача – доказать населению, что государство заботится о нем и в состоянии защитить его от правонарушителей. Против журналистов, которые вступают в конфликт с чиновниками применяются репрессивные меры<sup>233</sup>.

Государство создает препятствия даже для самых примитивных форм контроля граждан за деятельностью государственных органов. Уполномоченный по правам человека в своем Докладе за 2008 г. не в первый раз обратил внимание, что судебные органы систематически препятствуют реализации принципа гласности судебных заседаний. Издаваемые инструкции запрещают гражданам проходить в здание суда без вызова на судебное заседание. Людям запрещают фиксировать ход судебного заседания с помощью технических средств<sup>234</sup>.

Декларирование в конституции обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина не приведет к результату, пока в стране не возникнет сильного гражданского общества, способного заставить государственный аппарат выполнять эту обязанность.

2. Поддержку развитию гражданского общества и правозащитного движения сегодня оказывают **страны Запада**. Поэтому административные государства рассматривают их в качестве своих главных противников. Они стараются пресечь

с. 52

распространение в своих странах западной идеологии свободы и гуманизма. Закон РФ «О средствах массовой информации»<sup>235</sup> запрещает иностранцам учреждать в России средства массовой информации. Административные государства затрудняют западным гуманитарным фондам оказание финансовой и организационной помощи неправительственным и правозащитным организациям. В 2006 г. средства правительственной пропаганды обвиняли правозащитные движения в России в шпионаже, а затем были приняты поправки в уже названный ФЗ «Об общественных объединениях», существенно затруднившие получение и использование финансовой помощи зарубежных фондов. Ряд зарубежных фондов был вытеснен из страны (фонд Сороса, Британский Совет). Преследованию подвергаются российские организации, сотрудничающие с западными гуманитарными фондами. Здания, а затем лицензии на проведение образовательной деятельности был лишен Европейский университет Санкт-Петербурга, который готовил на деньги западных фондов наблюдателей при проведении выборов в органы власти<sup>236</sup>. Российское руководство создает препятствия для западных организаций в осуществлении наблюдения за проводимыми в стране выборами в органы власти<sup>237</sup>.

В последнее время большое число граждан России, не находя защиты своих прав в стране, обращается с жалобами на свою страну в Европейский Суд по правам человека. Правящая элита пытается воспрепятствовать этому. Федеральное Собрание РФ отказывается ратифицировать 14-й протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, позволяющий рассматривать Европейскому Суду по правам человека

С. 53

больше жалоб<sup>238</sup>. В 2006 г. организация Amnesty International зафиксировала в России факты запугивания граждан, которые осмелились обратиться в Европейский суд по правам человека<sup>239</sup>. В России отказываются признать решения, принимаемые Европейским судом, источником российского права прецедентного характера. Восстанавливая по решению Европейского Суда права отдельных граждан, Российское государство продолжает массово нарушать права других своих граждан в аналогичных случаях.

В административных государствах сохраняется патримониальное сознание бюрократии. Она смотрит **на население, как на государственную собственность**. В 2007 г. 180 тысяч детей в России не имело родителей и находилось в государственных учреждениях<sup>240</sup>. Многие из них могли бы обрести семью и счастливую жизнь за рубежом. Но российское законодательство запрещает иностранцам усыновлять здоровых детей из детских домов. Фактически дети в детских домах оказываются крепостными государства и лишаются права иметь родителей.

Руководство административных государств заявляет, что вопросы прав человека являются внутренним делом страны и международная общественность не вправе требовать от них соблюдения прав человека. Государство как собственник может делать со своими «людишками» все, что ему заблагорассудится. На такую позицию встает руководство России, Китая, Мьянмы, Северной Кореи, Кубы. Они заявляют, что они строят «суверенную демократию». Российское и китайское руководство постоянно встают на защиту режимов, грубо нарушающих права и свободы своих подданных, осуществляющих массовые репрессии. Они мешают деятельности ООН, направленной на защиту прав человека в странах с тоталитарным и авторитарным режимом<sup>241</sup>.

С. 54

---

<sup>233</sup> Денисов С.А. Механизм подавления свободы средств массовой информации в регионах // История и политика. Новые ресурсы регионального развития в России. Программные и презентационные материалы. Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. С. 97 – 98.

<sup>234</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 11.

<sup>235</sup> Ст. 7, 19.1 Закон РФ «О средствах массовой информации» // 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>236</sup> Пушкарская А. Европейскому университету продлили каникулы // Коммерсантъ. 2008. 27 февраля. С. 3.

<sup>237</sup> Габуев А., Соловьев В., Хамраев В. Европа отворачивается от России // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 1, 3.

<sup>238</sup> Отсутствие политзаключенных не прибавило свобод // Коммерсантъ. 2009. 25 июня. С. 4.

<sup>239</sup> Козенко А. Российский ОМОН попал под «Международную амнистию» // Коммерсантъ. 2007. 24 мая. С. 3.

<sup>240</sup> ООН указала на дискриминацию российских детей // Коммерсантъ. 2007. 2 июня. С. 3.

<sup>241</sup> Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. 2007. 27 сентября. С. 5; «Россия должна разорвать все оружейные сделки с Суданом // Коммерсантъ. 2007. 8 июня. С. 6.

Люди, вступающие в конфликт с государственной бюрократией, вынуждены уезжать из страны и просить политическое убежище на Западе. В истории России, начиная с XVI в. можно насчитать несколько больших волн эмиграции, связанных с осуществляемыми государством репрессиями против своих подданных. В 2008 г. Россия заняла третье место по числу поданных гражданами прошений о предоставлении политического убежища за рубежом<sup>242</sup>.

3. Административное государство монополизирует функцию защиты прав человека в своих руках. Оно доказывает населению, что способно заботиться о нем, как отец заботится о своем ребенке. С этой целью создается **много государственных организаций формально** занятых обеспечением прав человека. В этом проявляются закономерности бюрократического государства: (а) постоянно расширять аппарат государства, плодить число чиновников; (б) создавать видимость бурной деятельности. Интересно, что одними из первых на постсоветском пространстве ввели институт омбудсмана самые не демократические государства и государственные образования: Узбекистан, Татарстан, Башкортостан. Для обозначения заботы государства о правах человека в России созданы разного рода советы и комиссии по права человека: при Президенте РФ, при главах регионов.

В организации защиты прав человека административное общество не допускает действие принципа «разделения властей». Это может привести к тому, что отдельные органы власти встанут на сторону гражданского общества. Так случилось в 1993 г. в России, когда Уполномоченный по правам человека С.А. Ковалев начал активно критиковать государственную бюрократическую машину. В результате, его пришлось лишиться этой должности. Исполнительные, законодательные, судебные и иные органы в административном государстве находятся под контролем правителя. Они осуществляют защиту прав человека, но в тех пределах, которые не мешают всевластию класса управленцев. Часто, эти пределы очень узкие. От парламента

С. 55

здесь трудно ждать расследований посягательств на права человека высшими должностными лицами. Представительные органы сами принимают законы, ограничивающие под разными предлогами права человека. Конституционный Суд может не только защищать права человека, но и оправдывать посягательство на них, если они поддержаны правителем<sup>243</sup>. Судебные и правоохранительные органы привлекают к ответственности только тех чиновников, которых решило выдать в качестве «жертвоприношения» бюрократическое сообщество. Конечно, некоторые грубые посягательства на права человека нельзя «замять» и приходится привлекать к юридической ответственности виновных без желания бюрократического механизма. Естественно, иммунитетом, предусмотренным или не предусмотренным писанным правом, пользуются высшие чиновники.

Уполномоченный по правам человека России предлагает для совершенствования защиты прав человека в армии ввести военную полицию, независимую от военного командования, а так же снять с военных судей погоны. Но это не находит поддержки<sup>244</sup>.

Государственная пропаганда убеждает население, что главным его заступником является правитель. Люди должны верить, что «царь» является добрым и заботливым. Для этого правитель ездит по регионам, встречается с отдельными жалобщиками и способствует восстановлению их прав. Каждый такой факт широко рекламируется органами пропаганды. Выделение средств на социальные нужды людей подается не как решение парламента в рамках бюджетирования, а как акт заботы правителя о своем народе. Правитель, как правило, дистанцируется от подчиненной ему бюрократии. Он не прочь встать на сторону населения и покритиковать эту бюрократию. В своем Послании Федеральному Собранию в 2008 г. Д. Медведев возмущенно

С. 56

говорил о бюрократии, которая не доверяет свободному человеку, «кошмарит» бизнес, берет под контроль средства массовой информации, вмешивается в избирательный процесс, давит на суды<sup>245</sup>. Для поднятия своего авторитета правитель может показательно наказать кого-то из чиновников за посягательство на права людей, вступить за обиженного чиновником человека или организацию. Показательная защита обиженного народа была устроена В.В. Путиным в июне 2009 г. в г. Пикалево Ленинградской области. Только первым лицам государства под силу разрешить проблемы этого города – убеждены местные жители<sup>246</sup>. В общем, как у Некрасова: «Барин вот придет. Барин нас рассудит».

Население административного общества, не способное на самоуправление, иногда требует предоставления чрезвычайных полномочий правителю с целью наведения им порядка в обществе. Этот порядок, естественно, может быть только полицейским. А. Гитлер пришел к власти в Германии при поддержке большинства населения, уставшего от хаоса в обществе.

Административное общество постоянно мечется между хаосом и авторитарным или даже тоталитарным режимом. Председатель Конституционного Суда РФ В. Зорькин считает, что на смену чиновничьему произволу в современной России может прийти только произвол бандитов, сепаратистов, экстремистов, охлократов и многочисленных криминализированных силовиков<sup>247</sup>.

Начиная с XX в. бюрократия административных государств во многих странах объединяется в квазипартию, которую называют партией власти. Она так же активно участвует в защите прав человека в роли опекуна. В СССР все знали, что на любого государственного чиновника можно пожаловаться в органы власти Коммунистической партии, которые являлись главным

С. 57

арбитром в стране, выполняли фактически судебные функции. Выполнять правозащитную функцию пытается сегодня «Единая Россия», которая, однако, не имеет тех полномочий, что имели органы Коммунистической партии в СССР. В значительной степени она имитирует правозащитную функцию. В стране создана сеть общественных приемных «Единой

<sup>242</sup> Козенко А., Егикян С. Политэмигранты вывели Россию на третье место // Коммерсантъ. 2009. 26 марта. С. 3.

<sup>243</sup> Денисов С.А. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур // Мультикультуральная современность: Урал-Россия-Мир: Материалы XII Всероссийской научно-практической конференции Гуманитарного университета, 2-3 апреля 2009 года: Доклады. В 2 т. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2009. С. 73 – 77.

<sup>244</sup> Выжutowич В. Российская газета. 2009. 24 апреля.

<sup>245</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 2008. 6 ноября. С. 3.

<sup>246</sup> Ромашенко Т. На пике в Пикалево // Российская газета. 2009. 5 июня. С. 3.

<sup>247</sup> Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

России», которые принимают жалобы от граждан на нарушение их прав и свобод, а затем пытаются разрешить проблему в рамках своего бюрократического сообщества<sup>248</sup>.

Различные государственные органы пытаются скрыть наличие проблем с защитой прав человека в стране. Этим занимаются все чиновники, средства государственной пропаганды, органы статистики. Так, для того, чтобы уменьшить цифру безработных в России, государственные органы искусственно увеличили цифру экономически активного населения от которого считается процент за счет детей с 15 лет и стариков до 72 лет<sup>249</sup>. Правоохранительные органы укрывают от учета не раскрытые преступления, тем самым, поднимая показатель раскрываемости. Они пытаются доказать, что в стране поддерживается высокий уровень правопорядка.

Государственная машина, обособленная от общества, создает огромное число препятствий для граждан, желающих использовать предусмотренные законом права и свободы. Причиной этого является то, что чиновники стараются поставить под контроль все общество и заменить общедозволительный тип регулирования общественных отношений разрешительным. Население ставится в условия, при которых воспользоваться закрепленными в законе правами и свободами оно может только с разрешения каких-то органов власти или должностных лиц. Устанавливается такой порядок получения этих разрешений, который удобен для чиновников. Он часто связан с волокитой, сборианием большого числа документов, подтверждающих наличие права на получение права, выстаиванием больших очередей в приемных чиновников и уплатой взяток. Часто процедура

С. 58

предоставления разрешения на получение права реализовать свое право намеренно делается трудно осуществимой для того, чтобы стимулировать людей не использовать свои права. Например, для того, чтобы получить какую-то социальную льготу в современной России нужно собрать какое-то количество справок. Часть лиц, имеющих право на эти льготы не желает этим заниматься, и государство экономит на этом бюджетные средства. «Передовые бюрократические технологии», направленные на создание препятствий на пути реализации прав граждан описывает в своем Докладе Уполномоченный по правам человека РФ<sup>250</sup>.

4. **Правоохранительные органы** в административном государстве имеют двойное назначение. С одной стороны они используются для защиты прав послушного населения. С другой стороны они являются органами репрессий, подавления прав тех, кто не доволен господством правящей группы, посягает на всевластие бюрократии. Их роль похожа на ту, что выполняют хозяйские собаки по отношению к стаду овец. С одной стороны они готовы умереть в сражении с волками, для того, чтобы сберечь стадо. С другой стороны они не позволяют овцам свободно идти туда, куда им хочется, обеспечивают движение стада туда, куда укажет хозяин. Так, отечественная прокуратура, милиция, суды могут обрушить всю мощь государственной машины на рядового человека, который посягнул на права другого человека. Но если рядовой человек жалуется на чиновника или государственный орган, то он часто не находит защиты среди должностных лиц правоохранительных органов. Если он пытается привлечь к ответственности представителей правоохранительных органов, то может сам подвергнуться репрессиями с их стороны. При этом правоохранительные органы превращаются в обычную организованную преступную группировку: одни дают команду привлечь неугодного гражданина к ответственности, другие фальсифицируют доказательства (подбрасывают патроны, оружие или наркотики, дают ложные экспертные заключения и т.д.), применяют пытки для получения показаний, выносят незаконные решения.

С. 59

Ценность государства в административном обществе выше ценности человека, что бы об этом не было написано в конституции и законах. Поэтому большую опасность для человека представляют органы, обеспечивающие государственную безопасность. В XX в. они отличились осуществлением массовых репрессий, гораздо больших по размеру, чем осуществляла в свое время инквизиция. В СССР, КНР, Камбодже во имя обеспечения безопасности государства, как корпорации чиновников, были уничтожены миллионы людей, еще больше было лишено свободы, имущества, потеряло семью. Сегодня в России органы государственной безопасности под предлогом борьбы с экстремизмом продолжают бороться с оппозицией, лишая ее возможности реализовать политические права и свободы, записанные в Конституции РФ<sup>251</sup>.

Органы репрессий, называемые правоохранительными органами обычно посягают на права человека под предлогом защиты интересов общества, народа. Под прикрытием реализации интересов трудящихся советское государство лишило миллионы людей их имущества.

Естественно, правоохранительные органы, встроенные в единый государственный механизм не могут защищать человека от государства. В случае причинения государством вреда человеку, заставить его возместить причиненный вред очень трудно. Под прикрытием государственного суверенитета, государство отказывается восстанавливать права человека. Сегодня российское государство является одним из недобросовестных должников, который отказывается исполнять судебные решения под предлогом отсутствия средств.

Чтобы понять поведение правоохранительных органов, надо помнить, что всякая бюрократическая организация работает на какой-то **показатель**. Если от прокуратуры требуется бороться со злоупотреблениями служебным положением работниками милиции, которые причиняют вред правам и свободам человека, то она ежегодно будет привлекать к ответственности определенное количество человек. Не больше и не меньше. Во

С. 60

время проведения компаний по борьбе за укрепление законности или при переделе власти между ведомствами, эта цифра может увеличиваться. Приход к власти нового правителя, который желает показать, что он способен выполнять функцию «заботливого отца народа» так же может привести к увеличению показателей привлеченных к юридической ответственности работников правоохранительных органов.

Показателем работы правоохранительных органов по защите прав человека является раскрываемость преступлений посягающих на права человека. Цель оправдывает всякие средства. В ходе дознания и расследования очень часто нарушаются

<sup>248</sup> Закатнова А. Реальная виртуальность // Российская газета. 2009. 28 мая. С. 3.

<sup>249</sup> Выжutowич В. Российская газета. 2009. 24 апреля.

<sup>250</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 10 - 11.

<sup>251</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. 2007. № 26. С. 160 - 174.

права других людей: подозреваемых, обвиняемых, свидетелей<sup>252</sup>. Для получения показаний к ним могут применять пытки. Не важно, кто совершил преступление. Главное для бюрократического механизма отчитаться, что оно раскрыто. Поэтому виновных могут назначить дознаватели и следователи. Потребность отчитаться о проделанной работе по защите прав человека толкает органы правоохраны на ложное обвинение людей в совершении преступлений<sup>253</sup>.

Аппарат административного государства формируется не на основе принципа способностей, а на основе преданности подчиненных начальнику, корпорации чиновников. Поэтому квалификация работников правоохранительных органов, как правило, низкая. Царицей доказательства по уголовным делам становится личное признание, выбиваемое из подозреваемого и обвиняемого. Как показывает российская практика, прокуратура и суды закрывают глаза на эти факты нарушения прав человека в милиции. При массовости пыток в органах милиции, в 2007 г. за принуждение к даче показаний (ст. 302) не было осуждено ни одного человека<sup>254</sup>.

С. 61

Как уже отмечалось, административное государство подавляет активность общества и монополизирует деятельность по правоохране. Оно раздувает аппарат правоохранительных органов при невозможности найти достаточных средств на его содержание. Неимущие, но властные должностные лица обирают граждан, попавшихся на их пути, или за взятку освобождают правонарушителей от юридической ответственности. Честных и способных людей не привлекает тяжелая работа в правоохранительных органах с кормлением за счет населения. В силовые органы часто идут люди жаждущие власти и не отягощенные совестью.

В демократических государствах судебные органы отделены от иных ветвей государственной власти и осуществляют правосудие. В Административных государствах суды являются частью правоохранительной и карательной государственной машины. Судьи ощущают себя винтиками этой машины, не смотря на декларации об их независимости и беспристрастности. Они психологически стоят на стороне государственного обвинителя и выступают против человека, конфликтующего с государством. Сегодня в России существует не писаная рекомендация не брать на должность судьи бывших адвокатов, как это делается в странах Запада. Часто судьями становятся бывшие прокуроры. Россияне не могут найти защиты своих прав в судах России. Именно по этому Россия занимает первое место по количеству жалоб в Европейский суд по правам человека<sup>255</sup>. Если в советском государстве независимость суда устранялась с помощью органов коммунистической квазипартии, то в настоящее время это делается через назначенных Администрацией Президента РФ председателей судов. Судьи претендующие на самостоятельность и проявляющие недостаточное послушание выявляются в течении трехлетнего проверочного срока и не получают рекомендации на утверждение в качестве судьи с пожизненным занятием этой должности.

Население административного общества неимущее. Оно не может использовать для защиты своих прав дорогую судебную

С. 62

систему, не может нанять адвоката. Оно нуждается в дешевом, упрощенном, административном порядке рассмотрения жалоб через прокуратуру, органы квазипартии или выше стоящего начальника. Но тем самым оно ставит себя в зависимость от класса бюрократии.

5. Для всей правоприменительной деятельности административного государства свойственна **избирательность**. Здесь не применяется принцип равенства. Люди делятся на привилегированных управленцев и управляемых. Права должностного лица считаются большей ценностью, чем права простолюдина. Это хорошо иллюстрируют нормы уголовного права начиная с «Русской правды», заканчивая УК РФ 1996 г. Ст. 22 «Правды росьской» за убийство княжеского тиуна устанавливала наказание в 80 гривен, а за убийство смерда 5 гривен<sup>256</sup>. Ст. 105 УК РФ предусматривает за убийство простолюдина лишение свободы от 6 до 15 лет, а за убийство чиновника или его родственников от 8 до 20 лет. Естественно, при преступном посягательстве на права видного чиновника поиск преступника ведется с большей тщательностью. В Екатеринбурге против гражданина, срывавшего листовки с предвыборной агитацией «Единой России» было возбуждено уголовное дело. Он был задержан на двое суток<sup>257</sup>. Одновременно, органы милиции постоянно используются для незаконного изъятия агитационных материалов у оппозиции. Журналисты отмечают, что российские правоохранительные органы и суды снисходительно смотрят на факты посягательств должностных лиц на права человека: на жизнь, здоровье и честь простолюдин<sup>258</sup>.

В демократическом обществе существует принцип повышенной терпимости публичных фигур к звучащей в отношении них критике. В административной правовой системе все наоборот, вводится пониженная терпимость должностных лиц к

С. 63

критике. Почти всякая критика воспринимается как посягательство на священную власть чиновника, как его оскорбление или клевета. Для удобства преследования критиков властных субъектов в России в законодательство введен термин «экстремизм». Он удобен тем, что имеет оценочный характер и позволяет широко его толковать. Уполномоченный по правам человека в РФ в своем Докладе за 2008 г. обратил внимание, что правоохранительные органы склонны усматривать признаки экстремизма «едва ли не в любом тексте, содержащем критику государства, его должностных лиц и политиков»<sup>259</sup>.

Управляемые в административном обществе так же иерархизируются. Больше прав, в том числе на защиту, имеют те, кто приближены к управленцам (клиентела, в том числе из родственников). Советское государство делило население по признаку полезности для аппарата административного государства. Привилегиями обладали рабочие, особенно крупных

<sup>252</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 10.

<sup>253</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. 2007. № 26. С. 181 - 189.

<sup>254</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 10.

<sup>255</sup> Таратута Ю., Лепина М., Дударева Е. Россия стала заштатной ситуацией // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 3.

<sup>256</sup> Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990. С. 8.

<sup>257</sup> Истомина М. «Он не собирается скрываться от суда» // Коммерсантъ-Урал. 2006. 23 декабря. С. 12.

<sup>258</sup> Козлова Н. Подсудная пощечина // Российская газета. 2009. 28 мая. С. 11.

<sup>259</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 11.

предприятий. Крестьяне ущемлялись в своих правах, лишались права на социальную поддержку, права на свободное передвижение по стране. В некоторых странах с традиционной культурой все общество глубоко иерархизировано по половому и возрастному признаку. Как известно, мусульманское право позволяет мужчине применять насилие по отношению к супруге.

Наиболее бесправными в административном обществе оказываются люди, попавшие в полное распоряжение бюрократии: рядовые военнослужащие и лишённые свободы. Те и другие находятся в изоляции от общества и не могут прибегнуть к его защите. Солдаты, не выдерживающие бесчеловечного обращения, идут на самоубийства. В России считается, что человек лишённый свободы, не имеет права на честь и достоинство, может содержаться в условиях, приравненных к пыткам. Должностные лица, работающие в местах лишения свободы, применяют к осуждённым оружие и спецсредства (дубинки) в целях их устрашения и наказания. В российских колониях были случаи, когда осуждённых забивали до смерти<sup>260</sup>. Условия содержания под

С. 64

стражей подозреваемых и обвиняемых нередко сопряжены с унижением их человеческого достоинства – отмечает в своем Докладе Уполномоченный по правам человека в РФ<sup>261</sup>.

Теряют свои права те, кто выступает против чиновников. Для них правоохранительные органы становятся репрессивными. Против них собираются компрометирующие их материалы, их стараются привлечь к юридической ответственности за какие-нибудь реальные или мнимые правонарушения<sup>262</sup>. Их могут объявить психически больными и принудительно поместить в психиатрическую лечебницу. Этот прием широко применялся в СССР. Не забывают его и сегодня<sup>263</sup>. В отношении воров и грабителей административное государство действует более мягко, чем в отношении политических заключённых. А. Солженицын говорил об уголовниках, как о людях социально близких советской власти. В Мьянме в 2007 г. в честь Дня нации из мест лишения свободы выпустили 8,5 тысяч осуждённых. В это число попали только 10 из 1,8 тыс. политзаключённых<sup>264</sup>.

Так же избирательно защищаются имущественные права граждан. Если компания не имеет высоких покровителей, то она полностью отвечает перед кредиторами. А вот собственники приближённых к правящей элите компаний, по мнению Президента РФ не обязаны расплачиваться по своим долгам перед банками<sup>265</sup>.

В административном обществе вообще не уважается частная собственность. Она имеет здесь условный характер. Собственник осуществляет права владения пользования, распоряжения имуществом только в той мере, в какой это позволяет ему государственная бюрократия. Собственник, находящийся под покровительством высокого начальства может игнорировать все

С. 65

законы страны и права других граждан. Но в случае потери такого покровительства он может лишиться как имущества, так и свободы. Вся репрессивная машина государства обрушивается на него. Государство по своему произволу может отнять любое имущество условных частных собственников. Для поиска оснований отъема имущества применяются правоохранительные органы. Так, в 2007 г. компанию Sakhalin Energy заставили продать государству половину своих акций по заниженной цене<sup>266</sup>. Для того, чтобы собственники были более сговорчивы прокуратура и природоохранные органы нашли в действиях компании значительные нарушения. Компании пригрозили лишением ее лицензии на осуществление работ. После успешного акта вымогательства все претензии были сняты. Таким же способом компания «Газпром» пыталась отнять Ковыктинское месторождение у компании ТНК-ВР<sup>267</sup>.

Административное государство удерживает в повиновении свое население не только с помощью репрессий, но и с помощью определенной веры или идеологии. Привилегии создаются тем лицам и организациям, которые исповедуют этактистскую веру или идеологию. Инакомыслящие или еретики ограничиваются в правах. В царской России привилегией обладала православная церковь и православные верующие. В советском государстве господствовала коммунистическая идеология. Сегодня российское государство вновь создает привилегии Русской православной церкви и препятствует распространению в обществе молодых религий, особенно, если они приходят с Запада<sup>268</sup>. Дискриминационный характер имеет ст. 9 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» запрещающая молодым религиозным объединениям создавать религиозные организации в течение 15 лет после своего возникновения и ограничивающая

С. 66

их права на распространение своего вероучения. Дискриминационный характер по отношению к новым религиозным объединениям имеет деятельность государственных органов<sup>269</sup>.

б. Административное государство придерживается своей иерархии ценности прав и свобод человека. Большую защиту со стороны государства находят **социально-экономические права работников**. Репрессии применяют к гражданам, которые пытаются отстаивать свои политические права, посягая на всевластие чиновников. Причина этого в том, что организация административного общества похожа на организацию фермерского хозяйства. Административное государство нуждается в

<sup>260</sup> Гюремный шок // Российская газета. 2008. 4 июня. С. 6.

<sup>261</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 10.

<sup>262</sup> Денисов С.А. Механизм подавления свободы средств массовой информации в регионах // История и политика. Новые ресурсы регионального развития в России. Программные и презентационные материалы. Н. Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. С. 97 – 98.

<sup>263</sup> Дайджест Фонда защиты гласности № 344 // <http://www.gdf.ru>

<sup>264</sup> Иванов А. Хунта Мьянмы строит суверенную демократию // Коммерсантъ. 2007. 2 декабря. С. 8.

<sup>265</sup> Бутрин Д., Ямбаева Р., Занина А. «Пора прекращать корпоративный эгоизм» // Коммерсантъ. 2009. 17 марта С. 1.

<sup>266</sup> Ребров Д. Shell дали три месяца // Коммерсантъ. 2006. 13 декабря. С. 10.

<sup>267</sup> Гриб Н., Ребров Д. Государство берет сдачу // Коммерсантъ. 2007. 23 июня. С. 5; Они же. Лицензионный отбор // Коммерсантъ. 2007. 1 июня. С. 10.

<sup>268</sup> Денисов С.А. Российское государство против свободы вероисповедания // Свобода совести в современной России: опыт, проблемы и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 3 – 4 октября 2007. Екатеринбург, 2007. С. 33 – 36.

<sup>269</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 г. // Российская газета. 2009. 17 апреля. С. 11.

своем населении, как фермер нуждается в своей скотине. Для того, чтобы население успешно трудилось и производило богатства для государства, ему надо дать навыки труда (дать образование), его надо накормить, дать ему жилье, позаботиться о его здоровье и отдыхе, отвлечь от тяжелых мыслей о своей извечной зависимости от начальства. В условиях принудительного труда, не может быть безработицы. Для того, чтобы человек мог трудиться на благо своего государства, в СССР его старались освободить от домашних хлопот. Родители были освобождены от воспитания детей. Этим занималось государство в яслях, детских садах, школах, вузах. Это похоже на то, как курицу на птицефабриках освобождают от заботы о своих цыплятах. Снесенное яичко помещают в инкубатор. Цыплята содержатся в специальных вольерах. Государство заинтересовано в повышении поголовья населения.

Административные государства, подавляющие частную инициативу, как правило, имеют низкую производительность труда. Кроме того, для них характерен распределительный тип экономики, при которой государство сначала отнимает у всех произведенный продукт, а затем распределяет его по воле чиновников. Это приводит к массовой бедности и постоянной необходимости защиты прав работников со стороны государства, выступающего в роли кормильца.

С. 67

Необходимо отметить, что защита социальных и экономических прав работников так же часто носит имитационный характер. Она похожа на подачу копеечке нищему на паперти. При отсутствии общественного контроля, значительная часть средств, выделяемых на социальные нужды расхищается бюрократией или тратится не эффективно.

7. В административном обществе господствует идеология патернализма, опеки над населением со стороны государства. Население и отдельные люди фактически **ограничиваются в дееспособности**. Это хорошо иллюстрирует уголовный процесс в СССР, где и потерпевший и обвиняемый находились под опекой государства (прокуратуры и государственных адвокатов). Они фактически лишались прав на самостоятельную защиту и обвинение<sup>270</sup>. Те же явления наблюдались в процессе защиты иных прав. Человеку в СССР не нужно было обращаться в суд. Он обращался в органы прокуратуры, которые от его имени защищали его права, если это не противоречило интересам класса управленцев. Кроме того, прокуратура осуществляла общий надзор за всей жизнью общества и могла принимать превентивные меры против посягательства на права граждан. Эта система защиты прав очень привлекает неимущее не самостоятельное население. Ему нравится оставаться «ребенком», о котором заботится его «всемогущий отец» – государство. Население административного общества пассивно и терпеливо. Оно не привыкло жить без опекуна и не может осуществлять самозащиты своих прав. Людям в административном обществе, как домашним животным, не нужна свобода и они ненавидят своих «царей освободителей». Они не против крепостного права. Они за то, чтобы у них был заботливый хозяин.

Монополизация государством права на обвинение по уголовным делам против должностных лиц позволяет освобождать их от уголовного преследования за совершенные преступления

С. 68

по воле должностных лиц правоохранительных органов. Например, П. Бородин был осужден в Швейцарии за коррупцию<sup>271</sup>. Но российские органы власти не только не возбудили против него уголовное дело, но даже не сняли его с высокой должности. В Англии был убит А. Литвиненко. Подозреваемым оказался российский гражданин А. Луговой. Российское руководство не только не возбудило уголовного дела и не провело расследования этого факта, но и помогло А. Луговому стать депутатом Государственной Думы.

8. Административные государства современности предпочитают широко декларировать в своих конституциях и законах права и свободы человека и гражданина. Одновременно они создают механизм **нейтрализации или полного блокирования действия этих норм**. Правами и свободами можно пользоваться только если при этом человек не посягает на всевластие бюрократии. Чтобы обеспечить действие этого принципа, реализация прав и свобод происходит не прямо, а с разрешения должностных лиц (право на митинги и демонстрации с разрешения местных органов власти). Чтобы граждане не могли воспользоваться своими правами, создается усложненный порядок их реализации и т.д.<sup>272</sup>. Административное государство является строго иерархическим. Судьба чиновника определяется его начальством. Любой чиновник может просто игнорировать законы, судебные решения, если его руководитель закрывает на это глаза.

9. Механизм защиты прав и свобод граждан используется чиновниками **для реализации собственных интересов**. Как уже отмечалось, установленные запреты и обязанности, якобы направленные на защиту прав человека используются для получения взяток.

Изложенное позволяет сделать вывод, что административное государство имеет свои особенности защиты прав и свобод человека и гражданина, которые отличают его от демократических государств.

---

<sup>270</sup> Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века (Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 13-14 мая 2002 г.). Екатеринбург. 2002. С. 26-31.

<sup>271</sup> Нечитайло А. Ксерокопия Бородина // Новая газета. 2001. № 6. С. 3; Рожнов Г. Следователь Тамаев разучился читать и закрыл дело «Мабетекса» // Новая газета. 2001. № 22. С. 3.

<sup>272</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.



## 14. Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ

Выступление в С. Петербурге 23 октября 2009 г.

Демократические силы России надеялись, что закрепление в Конституции РФ западных ценностей свободы, демократии, равенства, прав человека поможет России стать европейским государством. Однако, ее политическая и правовая культура победила и нормы Конституции РФ остались в основном, добрыми пожеланиями, не реализуемыми на практике.

1. Конституция РФ 1993 г. четко и ясно закрепляет набор политических прав граждан. Но в стране с глубокими патриархальными и подданныческими традициями они оказываются не востребованными. Люди отказываются использовать свои политические права и перекладывают всю ответственность за решение публичных дел на правителя и его бюрократию.

Ст. 29 Конституции РФ декларирует свободу средств массовой информации (СМИ). Но большинству членов общества эта свобода оказалась не нужна. Государство поставило под контроль большую часть СМИ и превратила их в средства пропаганды или развлечения масс. Значительная часть населения поддерживает установление государственной цензуры. Оно требует, чтобы государство восстановило свои функции воспитателя населения, более ясно сформулировало государственную идеологию и активно навязывало ее населению через органы образования, культуры и средства массовой информации. Люди не желают знать правды. Им больше нравится та благостная картинка действительности, которая создается средствами пропаганды и разговоры о светлом будущем, которое наступит в далеком 2020 г. Идеи реванша (Россия «встала с колен») очень хорошо вписались в имперскую идеологию значительной массы людей. Конфликты со странами Запада позволяют представить их в образе врага, поставив одновременно под сомнение западные ценности либерализма, декларированные в отечественной Конституции. Государству не составляет труда поддерживать в сознании населения традиционные для него идеи этатизма и вождизма. Наоборот, гуманистические идеи, закрепленные в нормах Конституции РФ (ст. 2, 17, 18) остаются чуждыми для большинства.

Конституция РФ предоставила гражданам право на объединение, в том числе на создание политических партий (ст. 13, 30). Активность интеллигенции и раздробленность в классе государственных управленцев привела к возникновению сотни политических партий в стране. Но масса населения не поддержала идеи многопартийности. Бюрократия преодолела внутренний раскол и объединилась в рамках одной квазипартийной организации «Единая Россия». Настоящие партии без поддержки населения маргинализировались. В результате многопартийность приобрела формы, которые имели место в Восточной Европе при тоталитарном режиме.

Конституция РФ дает право гражданам проводить массовые мероприятия на улицах (ст. 31). Но пассивное население, не привыкшее участвовать в политической жизни и использует это право только в чрезвычайных случаях для выражения своего мнения, когда государство откровенно отнимает у него какие-то материальные блага.

2. Закрепление демократических процедур формирования органов власти не привело к возникновению демократии и республиканской формы правления в стране. Вместо того чтобы использовать свою власть для расширения свобод, население выбирает в представительные органы депутатов далеко не демократической ориентации, которые постепенно возвращают страну в тоталитарное прошлое. Вместо того, чтобы поддерживать парламент, как свое орудие власти, население поддерживает расширение полномочий главы государства и бюрократии, на которую он опирается. В результате конституционная декларация республики в России была забыта и страна вернулась к традиционной для нее монархической форме правления с пожизненной властью правителя. Сегодня, на какую бы должность не перешел «национальный лидер» население и государственный аппарат воспринимает именно его как правителя, а не того, кто занимает должность Президента РФ.

Ст. 10 Конституции РФ требует построить государственный аппарат России на основе принципа разделения властей. Но идея самодержавия оказалась сильнее. При поддержке населения правитель легко расставил на высшие должности во всех органах власти лично преданных ему людей. Разделение властей превратилось в разделение труда между разными чиновниками, подчиняющемся единому самодержавцу.

Конституция РФ декларирует федеративное государственное устройство России (ст. 1, 5, глава 3). Однако, население, верящее в «добраго царя» и привыкшее к имперскому унитаризму поддерживает централизацию управления страной. Регионы тихо лишили финансовой самостоятельности. Затем центр перешел к управлению ими через назначаемых заместителей. Поскольку население не участвует в управлении общественными делами, то ему совершенно безразлично, какой чиновник им управляет, выбранный населением или назначаемый из центра.

Свободы, возникшие в обществе в 1990-е гг. при отсутствии навыков самоуправления ввергли Россию в хаос. Усиление государственного аппарата в начале века привело к некоторому укреплению порядка в стране, подавлению организованной преступности. Государственная идеология выдает это за движение к правовому государству. Не только масса населения, но даже значительная часть образованных людей в России не видит разницы между полицейским и правовым государством.

3. Нормы Конституции закрепляют свободу экономической деятельности, право частной собственности (ст. 8, 34, 35, 36). Но административное государство может допустить только условную частную собственность и условное право на предпринимательство. Это находит поддержку среди массы населения. Чувство уважения к частной собственности не имеет широкого распространения и не становится правовой идеологией.

Приведенные факты показывают, что нормы прогрессивной писаной конституции часто бессильны перед политическими и правовыми традициями страны. Но это не значит, что Конституция РФ бесполезна. Она создает легальную основу для борьбы пока еще очень слабых демократических сил за медленное изменение общественного сознания.

## 15. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов

Статья в журнал «Конституционное и муниципальное право

Общество устроено так, что сразу после появления какого-то привлекательного идеала, кто-то начинает создавать подделки под него. Конституция – это один из идеалов в теории демократического преобразования общества. Он возник в ходе борьбы с произволом королевской бюрократии и феодалами. Конституции создавались как средство защиты гражданского общества от произвола государства, как инструмент построения демократического государства, обеспечения свободного развития гражданского общества. «Учение конституционализма, связанное с конкретными формами узурпации власти, было ответом на тиранию во время и после Великой французской революции» – пишет А. Шайо<sup>273</sup>. Конституция – это система норм (может быть и не писаных, как в Великобритании), вырабатываемых обществом для подчинения себе государственного аппарата во главе с правителем. В нормах конституции главным является их содержание, а не форма выражения. Оно имеет определенные обязательные характеристики. Во-первых, нормы конституции 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 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. Другими словами конституция является инструментом формирования конституционного строя в стране, т.е. реальных отношений власти гражданского общества над государственным аппаратом.

Конституция может быть оформлена в виде основного закона страны (конституционного акта или нескольких актов), а может быть выражена в виде суммы прецедентов, обычаев и толкований. Очевидно, что не каждый основной закон страны является конституцией в указанном смысле этого слова.

В XIX в. правители разных стран категорически отказывались допускать принятия конституций. Фридрих Вильгельм IV говорил: «я ни теперь ни в какое другое время не допущу, чтобы между нашим владыкой небесным и этой страной встал лист писаной бумаги и, подобно второму провидению, правил своими параграфами и заменял ими исконную священную верность»<sup>274</sup>. Несовместимость господства государственной бюрократии с конституционализмом вполне понятна. Конституция нацелена на ограничение государственной власти в интересах общества. Шаг, направленный на предоставление обществу конституционных свобод, равносильно для господствующей бюрократии суициду.

Как только обычай монархии и религиозные нормы перестали обеспечивать легитимность власти правителей, последние стали издавать основные законы, в которых эта власть закреплялась. Чаще всего они намеренно не желали называть их конституциями. В 1906 г. русский царь вынужден был пойти на принятие «Свода основных законов». Диктатор Франко не называл основные законы страны, принятые им, конституцией по принципиальным соображениям<sup>275</sup>.

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. Век прямого подавления демократического движения сменился веком хитрости и лжи, создания видимости передачи власти народу. Не дожидаясь, пока конституция будет принята восставшим народом (избранным им учредительным органом), правители начали октроировать конституционные акты, естественно закрепляя в них свою власть и, тем самым, искажая весь смысл конституции. Сегодня, любой диктатор африканской страны, произведя военный переворот, считает необходимым принять свой текст конституции, чтобы легитимировать свою власть<sup>276</sup>. Так появляются не конституционные (ложные, имитационные) конституционные акты, октроированные правителями. Они не выполняют своих освободительных, демократических функций. Наоборот, они служат целям продления жизни не демократического государства, защиты его от гражданского общества, подавлению развития гражданского общества. Некоторые конституции издаются исключительно в целях мистификации публики, – пишет А. Шайо<sup>277</sup>. При изучении таких конституционных актов хочется повторить слова Козьмы Прутковка «Если на клетке слона прочтешь надпись «буйвол» – не верь глазам своим». Автор не предлагает отказаться от применения слова «конституция» к конституционным актам, которые не закрепляют конституционных ценностей. Осуществить такое предложение было бы невозможно. Но ученые конституционалисты должны уметь отличать настоящие конституции от ложных, конституционные нормы не только по форме, но и по содержанию от не конституционных норм, которые могут содержаться в текстах конституционных актов. С появлением ложных конституционных актов возникла потребность отличать конституцию, как систему норм с определенным содержанием от формальной юридической конституции (конституционного акта), которая может содержать в себе конституцию, а может быть наполнена неконституционными нормами.

Для того, чтобы ложные конституции выполняли свою главную функцию – имитацию закрепления конституционного строя в стране, – они должны содержать какое-то количество действительно конституционных норм, но, как правило, декларативного характера. Для всех политиков, обособленных от общества, свойственно обещать то, что они не намерены выполнять или выполнить не могут. Одновременно, октроированная правителем конституция содержит в себе нормы, которые нейтрализуют ее действие или прямо закрепляют отношения не совместимые с конституционализмом.

Позитивистский подход к праву с его формализмом и этатизмом способствовал сокрытию разницы между настоящими конституциями и имитационными конституционными документами. Конституциями стали называть все документы, которые приняты с таким названием или даже любой основной закон страны, закрепляющий устройство государства<sup>278</sup>. Более того, развил идею Ф. Лассалья, что каждая страна имеет свою конституцию<sup>279</sup>, отечественные ученые стали

<sup>273</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. С. 24.

<sup>274</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 148.

<sup>275</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 202.

<sup>276</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 394.

<sup>277</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. С. 25.

<sup>278</sup> Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 42; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 10, 36, 39.

<sup>279</sup> Лассаль Ф. Сочинение. Т. 2. С. 17.

называть конституциями даже те документы, которые намеренно принимались с другим названием, чтобы подчеркнуть их не конституционный характер. В результате такого смещения разных явлений у нас стали говорить о тоталитарном конституционном праве<sup>280</sup> и тоталитарных конституциях<sup>281</sup>, о недемократической конституционной модели тоталитарного социализма<sup>282</sup>. Релятивизм является старым средством для оправдания безнравственной политики и искажения человеческих ценностей. Советская идеология много поработала над тем, чтобы исказить первоначальный смысл идей социализма, демократии, власти Советов и т.д. Сегодня тираны всех стран – пишет Акбар Ганийи – пытаются представить свои системы как демократии: туземная демократия, религиозная демократия, азиатская демократия, африканская демократия, народная демократия<sup>283</sup>. Правящая группа России придумала термин «суверенная демократия».

Затушевывать разницу между имитационными и настоящими конституциями помогает ссылка на то, что в латинском языке слово «constitutio» обозначает любое установление или учреждение и оно использовалось в Древнем Риме для обозначения различных актов<sup>284</sup>.

В ходе борьбы гражданского общества за свои права подчас удается принимать конституционные акты, которые в основном содержат конституционные нормы. Но правителю и бюрократии удается внести в текст конституции отдельные не конституционные нормы, закрепляющие их властные привилегии. Ученые конституционалисты должны уметь выявлять эти нормы, не соответствующие идеалам конституционализма (не конституционные нормы). Наука конституционного права должна идти впереди законодательной практики, критически относиться к ней. Верность конституции не означает преданности конкретному конституционному акту, изданному каким-то государством. Конечно, позитивисты не согласятся с этой идеей. Давно известно, что позитивизм, как эгзистенциальное учение, служит государству, объявляя принимаемые им акты чуть ли не святыми, не подлежащими критической оценке. На этом пути они дошли до оправдания нацизма, действовавшего в рамках принимаемых им законов<sup>285</sup>. Автор не против позитивистского подхода к праву. Но при этом не следует забывать, что существуют и ценностный (аксиологический) подход к нему, при котором не каждая юридическая норма называется правовой и не каждая норма конституционного текста заслуживает называться конституционной. Конечно, следует добавить, что речь идет об оценках, которые осуществляются в конституционной науке, а не о юридической практике, где действует принцип верховенства закона, каким бы он ни был по своим качественным характеристикам.

Правители могут октроировать конституционные акты, соответствующие конституционным идеалам, которые не будут воплощаться в жизнь в силу отсутствия основного субъекта конституционных отношений – активного гражданского общества, стремящегося ограничить власть государственной бюрократии. В этом случае мы имеем дело с номинальной конституцией и конституционализмом<sup>286</sup>. Германский ученый И. Шерр говорит о бумажной конституции, которая не реализуется на практике<sup>287</sup>.

Государственное право, как система норм регулирующих основы общественного и государственного строя существует у всех народов, дошедших до государственного развития. Конституционное право появляется на особой стадии развития общества, когда оно становится способным поставить под свой контроль государственный аппарат. Не замечать различия между основным законом страны и конституцией означает отказ от исторического подхода к изучению конституционализма. Для принятия конституции не достаточно написать текст, декларирующий демократические принципы и утвердить его в виде основного закона. Для этого мало одного желания какой-то группы общества. Конституция может родиться только в сильном гражданском обществе. Советские исследователи, используя марксистскую терминологию, верно констатировали, что появление конституций стало возможным только с приходом к власти буржуазии, которая в конституции закрепила капиталистические отношения, ограничила королевскую власть избранным ею парламентом или провозгласила республику, а так же установила права имущих граждан<sup>288</sup>. В.И. Ленин признавал, что конституционный строй рождается в результате победы буржуазной революции<sup>289</sup>. В связи с этим не следует забывать, что общество, привыкшее к государственной опеке, может не нуждаться в конституции и отвергать предложения по закреплению конституционных норм в основном законе страны. Историки и юристы отмечают, что права и свободы человека часто не находят поддержки среди массы населения в странах Востока, где традиционно господствуют идеи покорности, иерархии и терпимости<sup>290</sup>. Не факт, что все страны мира пойдут по конституционному пути развития. Экономические успехи Китая последних лет показывают, что общество может быстро развиваться при фактически не ограниченной власти группы людей, возглавляющих государство. Многие представители российской управленческой элиты считают Китай образцом, достойным подражания. Функционеры «Единой России» ездят в Китай для изучения опыта управления страной Китайской коммунистической партией<sup>291</sup>.

Не следует забывать, что одни и те же нормы конституционных актов могут иметь совершенно не одинаковое значение в разных странах при разных условиях. Нормы, не мешающие конституционному строю в странах с укорененной демократией могут использоваться бюрократией стран со слабым гражданским обществом в антиконституционных целях. Например, конституции некоторых развитых демократических стран мира содержат нормы о социальном государстве. Эти нормы усиливают роль бюрократии в стране, но не приводят к разрушению конституционного строя, т.к. там бюрократия находится под строгим контролем общества и политиков. В странах со слабым гражданским обществом норма о социальном государстве является хорошей опорой для закрепления редистрибутивной экономики и условной частной собственности,

<sup>280</sup> Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учебник для вузов. 4-е изд. М.: Норма, 2004. С. 37.

<sup>281</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 50.

<sup>282</sup> Там же. С. 24.

<sup>283</sup> Ganji Akbar Iran's Peculiar Election. The struggle against sultanism // Journal of Democracy. 2005. V. 16, n.4. P. 38.

<sup>284</sup> Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. С. 11.

<sup>285</sup> Тихонравов Ю.В. Основы философии права. М., 1997. С. 18.

<sup>286</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 328.

<sup>287</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>288</sup> Советское государственное право. М., 1975. С. 55.

<sup>289</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 372.

<sup>290</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>291</sup> Голубев А. «Единая Россия» едет в Китай на партучебу // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 3.

которые являются базой для сохранения экономической власти бюрократии, поддержания административного характера государства и правовой системы<sup>292</sup>.

Как известно, конституционные акты в странах Запада принимались после того, как буржуазные отношения уже сложились и укоренились. Некоторые нормы носили характер обычаев и не нуждались в закреплении в тексте писаной конституции. Так, некоторые конституции не закрепляют неприкосновенности частной собственности и права на предпринимательство. Появление таких норм приравнялось бы к нормам, закрепляющим право дышать или принимать пищу. В странах со слабым гражданским обществом конституционные акты должны содержать нормы, обеспечивающие дополнительные гарантии прав граждан и более жесткие ограничения полномочий государственных органов и должностных лиц, не позволяющие им подавлять слабые ростки гражданского общества. Как показывает исторический опыт, простой перенос конституционных конструкций из стран Запада в развивающиеся страны не позволяет поддерживать в них конституционный порядок. Так, перенос президентской модели республики в страны Латинской Америки везде породил диктаторскую форму правления. Отсутствие в конституционных актах необходимых гарантий их реализации надо рассматривать как не конституционный пробел (дефект конституционного акта). Задачи ограничения власти государственной бюрократии можно решать разными путями, с помощью разных приемов юридической техники. Где-то достаточно провозгласить права граждан, из которых будут вытекать обязанности государства и его должностных лиц, а где-то следует закрепить в статье конституционного акта прямой запрет должностным лицам на какие-то действия, да еще и конкретизировать его. Так, для того чтобы избежать возвращения к тоталитарным порядкам в ряде стран Восточной Европы были приняты запреты занимать государственные должности бывшим работникам секретных служб. Отказ от этой нормы в России привел к тому, что бывшие работники спецслужб претендуют сегодня на роль нового дворянства<sup>293</sup>, которое берется спасти Россию от западной демократии.

В условиях слабого гражданского общества закрепление в конституционных актах его прав может не иметь эффекта и являться средством создания номинальной конституции. Сильное государство и его чиновники легко создают условия, при которых граждане и их объединения по разным причинам отказываются от использования своих прав. Конституция США часто идет по пути использования запретов, обращенных к государству и его должностным лицам: запрет принимать билли об опале, запрет облагать пошлиной товары, вывозимые из любого штата, запрет отдавать предпочтение портам отдельных штатов, запрет выдавать деньги из казначейства при отсутствии закона (раздел 9 ст. 1) и т.д. Есть надежда, что этот способ правового регулирования может оказаться более действенным, чем предоставление прав.

Не соответствующими конституционным требованиям следует признать нормы конституционных текстов, которые вместо закрепления обязанностей должностных лиц повествуют о том, что они якобы делают. Например, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ вместо перечисления обязанностей Президента, за не исполнение которых он должен отрешаться от должности перечисляет, что он является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, охраняет суверенитет России и ее независимость. Такие нормы больше рекламируют деятельность должностных лиц, а не регулируют ее.

Государственная бюрократия, обособленная от общества постоянно ищет новые формы господства над обществом. Поэтому содержание конституции должно меняться со временем. Конституционалисты должны искать новые инструменты ограничения государственной власти и заключения договора между общественными группами, обеспечивающего самоуправление общества. Так, в XX в. возникло такое изобретение, как партия власти, т.е. организация государственной бюрократии, которая бессменно находится у власти. После падения коммунистических режимов в Восточной Европе в этих странах была принята конституционная норма, запрещающая захват власти какой бы то ни было партией, организацией<sup>294</sup>. Подобная норма содержится и в Конституции РФ 1993 г. (ч. 4 ст. 3). Но неопределенность ее формулировки, не помешала правящей группе создать новое партеобразное объединение бюрократии, подобное КПСС и с его помощью осуществлять проведение управляемых выборов в органы власти и удерживать под своим контролем почти все представительные органы страны.

Иногда вопрос о конституционности норм конституционных актов связан с балансом различных требований. Должность президента имеет место во всех республиках. Но наделение его излишними полномочиями, подчас, превращает его в пожизненного диктатора, что имело место во многих странах Азии, Африки и Латинской Америки.

Естественно, вопрос о конституционности каких-то норм конституционных актов может быть спорным. Например, нормы об ограничении избирательных прав на основе различных цензов, сохранившиеся в конституциях XIX в., с одной стороны кажутся не демократичными, но с другой стороны, они отстраняли от политической жизни неграмотную и монархически настроенную массу (не допускали охлократии), которая в XX в. стала опорой для власти харизматических диктаторов, устранивших конституционный строй.

Ниже перечисляются типичные неконституционные нормы конституционных актов и пробелы в конституциях, обеспечивающие не конституционность строя в стране.

1. Идеальная конституция должна закреплять республиканскую форму правления, ограничение власти главы государства, встраивание его в систему разделения властей. Сохранение власти государственной бюрократии над обществом обеспечивается через поддержания монархической формы правления в стране (монархия, диктатура одного человека). В переходные к конституционному строю периоды тексты конституционных актов сохраняли монархию, только ограничивая ее парламентом. Примером является Конституционная хартия Пруссии 1850 г. Правители XX в. идут на более тонкие ухищрения.

В октроированных конституциях правители могут декларировать республиканскую форму правления в своих странах, но фактически устанавливают собственную диктатуру. Правитель уже не называет себя монархом (императором, царем, султаном). Он обычно именуется президентом. Наполеон называл себя консулом. 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<sup>295</sup>. Органический закон Испании закреплял пожизненную власть Франко<sup>296</sup>. Фактически допускают пожизненную власть одного диктатора конституционные акты, не устанавливающие ограничения на срок пребывания одного человека на должности главы государства. В ряде стран, в период подъема

<sup>292</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

<sup>293</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. 2007. № 26. С. 172 – 174.

<sup>294</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001. С. 39.

<sup>295</sup> Конституции социалистических государств. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1987. С. 358.

<sup>296</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 198.

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 конституционные акты устанавливают длительные сроки его пребывания на должности президента без проведения плебисцитов доверия ему (6 - 7 лет). Во Франции Луи Наполеон ввел в конституцию 1852 г. десятилетний срок своего пребывания на должности и лишь в последствии провозгласил себя пожизненным императором<sup>297</sup>. 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.

С Древних времен правители, которые по какой-либо причине не могли занимать пост главы государства, ставили на эту должность зависимого от них человека. В Японии эта практика называлась сёгунатом. И.В. Сталин, будучи фактическим правителем в СССР с 1930-х гг. поставил на должность главы Советов (аналогия главы государства) не опасного для него М.И. Калинина. В 2007 г. этот прием вновь пригодился В.В. Путину для сохранения своей власти. По всей видимости, это позволит ему осуществлять пожизненное правление страной и конституционное право пока не знает способов, как воспрепятствовать этому. В Японии в последние десятилетия действовало неписаное правило, согласно которому при сохранении власти Либерально-демократической партии, лидер ее должен постоянно меняться. Китайская правящая коммунистическая элита после смерти Мао Цзэдуна договорилась систематически сменять высшее руководство страны, поделенное на поколения.

Ст. 16 французской Декларации прав гражданина и человека от 16 августа 1789 г. гласит: «общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции». Власть бюрократических элит обеспечивается их единством. Они стараются не допустить разделения властей. В имитационных конституциях глава государства 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>298</sup>. 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 сознании населения миф о «добром царе и плохих боярах» конституционные акты могут вводить институт безвластного правительства (технического правительства), которое исполняет не законы, а 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. и он работал до мая 2008 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>299</sup>. По Конституции Узбекистана 1991 г. Президент Узбекистана так же совмещает должность глав государства и исполнительной власти (ст. 89)<sup>300</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, прямо не прописанных в Конституции, но вытекающих из задач, решение которых должен обеспечить Президент<sup>301</sup>. 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.

Не конституционные нормы конституционных актов создают «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>302</sup>. 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<sup>303</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. Например, в Египте судьи Верховного конституционного суда назначаются Президентом в составе председателя и такого числа членов, которое сочтет целесообразным Президент<sup>304</sup>. Возможность формировать судебный корпус из верных президенту людей дает Конституция РФ (ст. 83 и 128). Подбор судей, осуществляющих конституционный контроль, позволяет превратить суд в инструмент такого толкования конституционного акта, который выгоден правителю.

<sup>297</sup> Волков А.К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852 – 1870 гг.) // Правоведение. 2007. № 2. С. 170.

<sup>298</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 199.

<sup>299</sup> Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 570.

<sup>300</sup> Там же. С. 614 – 615.

<sup>301</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. М.: Новый Юрист, 1997. С. 609 – 623.

<sup>302</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 23, 27.

<sup>303</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19, ст. 2320.

<sup>304</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 29

В странах с авторитарным или тоталитарным режимом не допускается свободная деятельность оппозиции. Оппозиционные лидеры вынуждены эмигрировать. Барьером для избрания их на государственные должности может служить ценз оседлости (обязанность проживать в стране не менее какого-то срока 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 В. 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.<sup>305</sup>

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 парламент превращается в «говорильню». Издаваемые им законы могут просто игнорироваться правительством, не ответственным перед представительным органом. Предприниматели не имеют стимула 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»<sup>306</sup>. 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 принудил депутатов отказаться от этой инициативы<sup>307</sup>.

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<sup>308</sup>, а те выдвигают членов Совета Федерации Федерального Собрания<sup>309</sup>. В Казахстане в 1990-е гг. Президент назначал 7 депутатов Сената<sup>310</sup>.

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 парламент 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 парламентам изменять статьи принимаемого бюджета. Парламент может только одобрить или не одобрить бюджет, сформированный правительством. Если парламент Египта не может принять бюджет, то он вводится указом президента<sup>311</sup>.

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<sup>312</sup>. 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<sup>313</sup>.

4. Подорвать власть бюрократии в стране может децентрализация управления страной. Поэтому бюрократические элиты закрепляют в конституционных актах или законах централизованную систему управления, устраняя федерацию и местное самоуправление. Управлять большим количеством субъектов из единого центра трудно. Так, укрепление диктаторского правления в Заире сопровождалось уменьшением количества провинций страны с 21 до 9 (Конституция 1967 г.)<sup>314</sup>. По пути уменьшения количества субъектов Федерации пошла правящая группа России. Устранить федерацию можно путем перехода к

<sup>305</sup> Там же. С. 208.

<sup>306</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>307</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 361 – 362.

<sup>308</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>309</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3336; Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

<sup>310</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.

<sup>311</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 34 – 35.

<sup>312</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 189- 190.

<sup>313</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.

<sup>314</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 396.

назначаемости глав регионов. По этому пути шла фашистская Германия, Заир при военном режиме, Россия с 2004 г.<sup>315</sup>. Первоначально казалось, что российская Конституция 1993 г. содержит достаточные гарантии для федерализма. Но Президент и Конституционный Суд РФ нашли лазейку для отмены выборов глав субъектов Федерации и введения вместо него института наместника.

5. В основе экономической власти бюрократии лежит государственная собственность на основные средства производства, условная частная собственность и редиистрибутивный характер экономики. Конституционные акты социалистического типа под предлогом обеспечения социального равенства и справедливости закрепляли экономическое господство государственной бюрократии над обществом за счет того, что именно она распределяла весь общественный продукт. Сегодня редиистрибутивная экономика поддерживается через декларирование в конституционных актах социального государства (ст. 7 Конституции РФ). 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 и кормильца в отношении населения. Редиистрибутивная экономика, как правило, мало производительна и гарантирует поддержание неимущего положения большинства населения страны, которое в свою очередь является социальной опорой административных государств, обеспечивающих господство государственной бюрократии.

6. Идеологическое господство государственной бюрократии над обществом обеспечивается путем закрепления в не конституционных нормах конституционных актов господства одной государственной идеологии (марксизма ленинизма в СССР, идей чуче в Северной Корее и т.д.). Конституция РФ декларировала запрет государственной идеологии (ст. 13) и свободу средств массовой информации (ст. 29). Но как показывает практика, этого оказалось недостаточно. Чтобы декларируемый принцип идеологического плюрализма заработал, видимо, необходимо прямо запретить создание государственных средств массовой информации (неизбежно превращающихся в средства пропаганды), и государственных издательств, а так же навязывание образовательным учреждениям определенных учебных пособий с «правильными» идеологическими установками и «правильным» пониманием истории.

7. Конституция должна закреплять формальное равенство людей и их объединений перед законом и судом. До Октябрьской революции 1917 г. государственная бюрократия в России объединялась в особое сословие дворян, которое наделялось различными привилегиями. Затем политически привилегированное положение заняли члены партеобразного объединения бюрократии под названием коммунистическая партия. Конституция СССР 1977 г. прямо закрепила вечное господство Коммунистической партии Советского Союза (ст. 6). Этот же способ закрепления власти правящей группы использовал Китай, ряд правителей Азии и Африки. Например, ст. 8 Основного закона Сирийской Арабской Республики объявляет Партию арабского социалистического возрождения руководящей силой общества и государства<sup>316</sup>. Ч. 4 ст. 13 Конституции РФ декларирует равенство всех общественных объединений перед законом, но это не мешает создавать привилегии для нового партеобразного объединения бюрократии и для партий, существование которых согласовано с правящей олигархией. Конституционный Суд РФ подтвердил, что российская Конституция не мешает запрещать образование небольших (меньше 50000) партий и партий в регионах<sup>317</sup>. Федеральный Закон «О политических партиях» и законодательство о выборах позволяет создавать привилегии для партий, которые получили депутатские места в Государственной Думе и дискриминировать партии, вступающие в борьбу с правящей группой. В период, когда демократическое движение в России только зарождается, ему нужны более серьезные конституционные гарантии. Видимо конституционная норма должна запретить государству вмешиваться в дела партийного строительства (регистрировать партии, устанавливать их размер, порядок членства), кроме случаев, предусмотренных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Декларацию о равенстве общественных объединений надо дополнить запретом для государства устанавливать привилегии одной партии или группы партий перед другими. Может быть следует использовать опыт Колумбии, в Конституции которой (ст. 112 Конституции 1991 г.) детально перечислены права оппозиции.

В заключении еще раз призываю ученых конституционалистов не оставаться в хвосте политики, оправдывая принимаемые государственными органами конституционные акты, а критически смотреть на результаты государственного законотворчества. Надо изучать типичные подделки конституций и разоблачать хитрецов, которые их создают. Надо искать способы закрепления конституционных ценностей в конституционных актах, а так же способы их защиты. Наука должна идти впереди государственной идеологии, а не превращаться в ее часть.

---

<sup>315</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>316</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 774.

<sup>317</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6, ст. 491.

## 16. Денисов С.А. Назад к номинальной конституции

Статья написана для журнала «новая правовая мысль. ноябрь. 2009.

Принятие конституции, как системы норм, ограничивающих власть правителя и его бюрократии, стало основным требованием демократического движения XIX в. В ответ на это правители разных стран стали октроировать конституционные акты, которые они не собирались выполнять. В результате появилось такое явление как номинальная конституция<sup>318</sup>, которая декларирует конституционные принципы свободы для граждан и ограничения власти правителя, но не реализуется на деле. И. Шерр называл такие конституции, принятые в германских землях, «бумажными»<sup>319</sup>. В отечественной литературе их иногда называют фиктивными<sup>320</sup>.

Номинальные конституции являются в первую очередь идеологическими, а не правовыми документами. Они издаются правителем (правлящей группой) для того, чтобы ввести в заблуждение общество, создать в глазах людей позитивный образ государства. Некоторые конституции издаются исключительно в целях мистификации публики, – пишет А. Шайо<sup>321</sup>. Для того, чтобы обман удался, текст конституционного акта содержит не только мертвые нормы, но и нормы реально работающие. Кроме того, декларативные нормы могут реализоваться дозированно, в какой-то части, для создания видимости их действительности. Чем меньше вреда интересам государственной бюрократии приносит норма, тем в большей степени государство допускает ее реализацию. Таким образом можно говорить о степени номинальности конституционных актов.

Номинальная конституция сопровождается механизмом нейтрализации ее норм<sup>322</sup>. Одни нормы конституции не действуют потому, что государственный аппарат принимает специальные меры по их блокированию. Другие могут не работать просто потому, что общество не готово к их использованию и защите. В советской литературе верно отмечалось, что появление конституций стало возможным только с приходом к власти буржуазии, которая и закрепила в ней капиталистические отношения, ограничила королевскую власть избранным ею парламентом или провозгласила республику, а так же установила права имущих граждан<sup>323</sup>. В.И. Ленин признавал, что конституционный строй рождается в результате победы буржуазной революции<sup>324</sup>. Номинальные конституции часто появляются в странах, где буржуазия и буржуазная интеллигенция еще очень слаба. Они уже могут требовать принятия конституции, но не способны обеспечить реализацию и защиту ее норм. Историк-конституционалист Э. Губер отмечает, что несмотря на провозглашение в конституции принципов свободы и равенства, последние не могут эффективно проводиться в действительности при системе «аристократически-бюрократической» организации. В результате рождается «мнимый конституционализм», «диктатура первого консула»<sup>325</sup>.

Россия имеет почти столетний опыт имитации конституционализма. Сегодня обычно признается номинальность советских конституций. Советское государство было классическим административным государством, где государственная бюрократия была единственной политической силой. Бюрократические элиты сами принимали конституции и сами решали реализовать их нормы или нет. Отдельных диссидентов, которые выходили на улицу с требованиями «Соблюдайте вашу конституцию», просто отправляли в места лишения свободы или в психиатрические больницы. Россияне привыкли, что нормы конституции говорят одно, а жизнь строится на основе совершенно противоположных принципов. Это стало национальной традицией и не порождает массового недовольства.

Иногда более или менее работающие конституции становятся номинальными в результате усиления власти государственной бюрократии. Так, Веймарская Конституция Германии с большим трудом осуществляла правовое регулирование общественных отношений до 1933 г. «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>326</sup>.

Конституция РФ 1993 г. сознательно принималась, как Конституция будущего общества, до которого еще нужно дорасти. В литературе прямо признавалось, что декларируемые нормы о демократии, правовом и социальном государстве пока не могут работать, а являются нормами целями, к которым следует идти обществу и государству. В Разделе втором Конституции указывалось, что ряд норм Конституции вступит в силу только по истечению переходного периода или с принятием соответствующих законов (п. 6 – 9). Долгое время страна жила под лозунгом приведения законодательства России в соответствие с Конституцией РФ. Другими словами, общество пыталось сделать Конституцию РФ более реальной. Однако незаметно в стране произошел перелом. С ростом благосостояния, возникшим в связи с высокими ценами на энергоносители и другие полезные ископаемые, которыми богата наша страна, общество задумалось, а стоит ли идти к реализации тех западных ценностей конституционализма, которые декларированы в нашей Конституции. Все громче стали раздаваться голоса, доказывающие, что у России свой путь, что она не является европейской страной и ей нечего делать в компании западных стран. Лучшими друзьями России в последнее время стали руководители Венесуэлы, Ирана, Китая, Кубы, Мьянмы, Северной Кореи, Сирии. Некоторые говорят уже о возобновлении Холодной войны со странами Запада, а идеи защиты прав человека объявляют оружием Запада для подрыва мощи нашего государства. Таким образом, постепенно российская Конституция с ее западными либеральными ценностями становится все более чужой для российского общества и государственной бюрократии. Отменять ее ни кто не собирается. Это было бы неприлично. Но реальная жизнь все дальше и дальше отходит от ее требований. На это мало кто обращает внимание. Большинство россиян привыкло к государственному лицемерию, к тому, что с трибун произносят одни лозунги, а на деле реализуется совсем другая политика.

Данная статья посвящена анализу того, какие нормы Конституции РФ становятся все более номинальными в последнее время.

<sup>318</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 328.

<sup>319</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>320</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 32.

<sup>321</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001. С. 25.

<sup>322</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007.

№ 6. С. 2-8.

<sup>323</sup> Советское государственное право. М., 1975. С. 55.

<sup>324</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 372.

<sup>325</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 136.

<sup>326</sup> Там же. С. 310.



1. За последние 9 лет российское общество не приблизилось, а еще дальше отодвинулось от идеала **демократии**, декларированного в ст. 1 Конституции РФ. Журналисты<sup>327</sup> и ученые<sup>328</sup> констатируют введение в стране авторитарного режима, а Председатель Конституционного Суда РФ убеждает население, что ослабление этого режима может привести к тому, что к власти в стране придут фашисты<sup>329</sup>. Нарушая требования ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, государственный аппарат навязывает обществу сознание, типичное для патриархальных и подданических политических культур. Основная деятельность направлена на то, чтобы отвлечь людей от общественной и политической жизни. Одновременно пропагандистская машина навязывает людям идеи этатизма, вождизма, имперское сознание, идеологию реванша, восстановления великой российской империи. Поиск врагов на Западе позволяет не только объединить население вокруг правителя, но и поставить под подозрение западные идеи демократии, прав человека. Патриотизм отождествляется с верностью правящей группе и консервативным антидемократическим ценностям, а демократическое движение объявляется «пятой колонной», подрывающей суверенитет России. Навязывание одной государственной идеологии осуществляется через средства пропаганды, в которые превратились средства массовой информации, через утвержденные министерством учебники для школ, где Сталин объявляется эффективным менеджером. Идеологическое многообразие, декларированное ч. 1 ст. 13 Конституции РФ не устраняется, но ограничивается политикой государства.

Бесспорным достижением 1990-х гг. является появление свободы слова и свободы массовой информации, декларированных в ст. 29 Конституции РФ. Итогом последних 9 лет стало то, что в стране по пальцам можно пересчитать инакомыслящие средства массовой информации, которые осмеливаются критиковать правящую группу и государственную бюрократию. Страна входит в первую десятку стран по количеству убитых журналистов. Тех, кто осмеливается критиковать чиновников, привлекают к гражданско-правовой и уголовной ответственности за клевету и оскорбление. В результате проводимой кадровой политики, согласованные с начальниками разного уровня редакторы средств массовой информации осуществляют в подчиненных им СМИ жесткую цензуру, запрещенную ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Журналисты, проявляющие вольнодумство лишаются возможности работать.

Ч. 1 ст. 30 Конституции декларирует свободу деятельности общественных объединений. Принятые в 2006 г. поправки к ФЗ «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях»<sup>330</sup> позволили поставить общественные объединения под жесткий административный надзор государственной бюрократии. Закон вводит презумпцию виновности. Все общественные объединения должны доказать государственным чиновникам, что они не нарушают законы и собственный устав. Если это сделать не удастся, общественное объединение ликвидируется. Бюрократия постаралась утопить объединения людей в бумажных отчетах. Большая часть мелких общественных объединений оказалась не в состоянии содержать специальный аппарат, который мог бы заниматься написанием планов работы, отчетами об их выполнении, бухгалтерской отчетностью. Таким образом, с помощью бюрократической рутины удалось ликвидировать значительную часть общественных объединений и отбить желание у граждан создавать такие объединения. При введении поправок в законы в жизнь только по Свердловской области в разряд нарушителей правил отчетности удалось записать сразу 6 тысяч из зарегистрированных 7 тысяч общественных объединений<sup>331</sup>. В г. Москве в 2008 г. только 10 % общественных объединений сумели преодолеть поставленные поправками в законы бюрократические препятствия. 90 % (около 20 тысяч) попали в разряд нарушителей и должны быть ликвидированы<sup>332</sup>. В Новгородской области указанные поправки в законы позволили поставить вне закона 94 % существующих некоммерческих объединений граждан<sup>333</sup>. Особое внимание бюрократия уделяет правозащитным организациям, защищающим права граждан от произвола чиновников или распространяющим демократические идеи в обществе, а так же оппозиционным политическим объединениям. Самую активную правозащитную организацию г. Тюмени удалось ликвидировать, сославшись на то, что она использует не зарегистрированную символику, не соблюдает нормы своего устава (нарушает правила проведения заседаний органа управления), не указала в уставе свои представительства и т.д.<sup>334</sup> Общественным объединениям по формальным основаниям отказывают в регистрации в качестве юридического лица<sup>335</sup>. Для отказа в регистрации государственные органы выискивают в сданных документах орфографические и стилистические ошибки<sup>336</sup>. Государственная бюрократия пресекает финансирование не подконтрольных ей правозащитных организаций внутри страны. Указанные поправки в федеральные законы затрудняют финансирование правозащитников из-за рубежа. В июле 2007 г. было подписано Постановление Правительства, в соответствии с которым западные фонды лишаются налоговых льгот и 24 % денег, выделяемых в виде грантов должны отдавать в государственный бюджет России<sup>337</sup>. Органы Федеральной миграционной службы ставят препятствия для въезда представителей международных правозащитных организаций в Россию и участия их в конференциях и образовательных программах<sup>338</sup>. Правозащитники отмечают, что практически в России восстанавливается законодательство, которое делает невозможным создание общественных объединений, не одобренных бюрократией<sup>339</sup>. Правоохранительные органы постепенно превращаются в органы репрессий против демократической оппозиции. Они ищут различные поводы для возбуждения против правозащитников уголовных дел<sup>340</sup>. Проведя массовую зачистку в стране и оставив в основном только общественные объединения лояльные государственной бюрократии, правящая группа заговорила о

<sup>327</sup> Строгость осуждения // Ведомости. 2009. 2 ноября. С. А04.

<sup>328</sup> Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2008. С. 321.

<sup>329</sup> Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

<sup>330</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>331</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

<sup>332</sup> Шаров А. Контроль с уведомлением // Российская газета. 2008. 14 февраля. С. 2.

<sup>333</sup> Шаров А. НКО назначили срок // Российская газета. 2008. 22 января. С. 9.

<sup>334</sup> Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 12.

<sup>335</sup> Тирмастэ М.-Л. Михаил Касьянов поставлен вне закона // Коммерсантъ. 2006. 24 октября. С. 2.

<sup>336</sup> Закатнова А. Мода на легальность // Российская газета. 2006. 17 октября. С. 3.

<sup>337</sup> Таратута Ю., Воронов А. Загранотряд // Коммерсантъ. 2008. 2 июля. С. 1.

<sup>338</sup> Петров В. Правозащитников взяли за визы // Коммерсантъ. 2008. 10 декабря. С. 4.

<sup>339</sup> Шкель Т. Из подполья // Российская газета. 2005. № 264. С. 3.

<sup>340</sup> Лесовских И. Правозащитнику потребовалась защита // Коммерсантъ-Урал. 2009. 14 мая. С. 8; Соковкин А., Козенко А. Милиция ищет серые схемы // Коммерсантъ. 2007. 19 апреля. С. 2.

либерализации Федерального закона «Об общественных объединениях»<sup>341</sup>. Но в это же время московские власти пытаются лишить помещения самую старую в России правозащитную организацию Московскую хельсинскую группу.

Как правило, демократические отношения устранились в авторитарных государствах с помощью чрезвычайного законодательства. В последние годы органы прокуратуры в борьбе с демократическим движением стала активно использовать ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>342</sup>. Показательным является пример попытки ликвидации Новороссийского комитета по правам человека, которую местное УФСБ и прокуратура обвинили в экстремизме за лозунг «Свободу не дают, ее берут!»<sup>343</sup>. Экстремистами объявляют даже сексменьшинства<sup>344</sup>.

Существенный вклад по превращению Конституции РФ в номинальную делает ФЗ «О политических партиях»<sup>345</sup>. Ст. 9 Закона запрещает создавать небольшие (менее 50 тыс. членов) и региональные партии, а так же партии определенных видов, что откровенно лишает граждан конституционного права на объединение (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ). Ряд норм закона направлены на ограничение свободы деятельности политических партий, предусмотренной в ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. В частности, Закон запрещает создание кадровых партий, которые, например, действуют в США (республиканцы и демократы). Он требует создания массовых партий с фиксированным членством, деятельность которых легче контролировать государственному аппарату. В результате действия закона вместо десятка партий, существовавших ранее, в 2008 г. в России осталось 14 партий. Государственный аппарат сделал все возможное, чтобы устранить с политической арены политические партии, которые не устраивают правящую группу. Многопартийность, декларированная в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ приобрела имитационный, фасадный вид. Партии, которые не могут прийти к власти и лишь имитируют политическое многообразие, не устраивались даже в тоталитарных государствах Восточной Европы и в коммунистическом Китае при Мао Цзэдуне. В России фактически восстановлено господство одного партеобразного объединения бюрократии («партии власти»), которое существовало в Советском государстве и других тоталитарных государствах мира. В нарушении ч. 4 ст. 13 Конституции РФ «Единая Россия» получает всяческую поддержку со стороны государственного аппарата. Оппозиционные партии, наоборот, подвергаются дискриминации. Контроль государства за финансовыми потоками партий (ст. 30, ч. 3 ст. 34 ФЗ «О политических партиях») позволяет выявлять тех предпринимателей, которые финансируют деятельность оппозиции и запугивать их. После осуждения М. Ходорковского всем предпринимателям ясно показали, что будет с теми, кто осмелится продолжать помогать оппозиции. Принятые меры позволили существенно ослабить демократическое движение в стране. С 2007 г. в Государственной Думе нет ни одного депутата от партий демократической направленности.

В 2009 г. приняты новые меры, направленные на грубое вмешательство государства во внутрипартийную жизнь. ФЗ РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий», нарушая принцип свободы деятельности общественных объединений, предписывает партиям вводить обязательную ротацию руководителей партии<sup>346</sup>.

Дозированный характер получила в последнее время реализация ст. 31 Конституции РФ, декларирующая право собираться мирно. Возникший еще в годы перестройки уведомительный характер проведения массовых мероприятий на улицах сегодня полностью заменен разрешительным порядком. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>347</sup> декларирует уведомительный порядок проведения массовых мероприятий, но практика его применения устанавливает обратное. Провести митинг или демонстрацию можно только с разрешения чиновников. Против тех, кто выходит на улицу без их дозволения систематически применяется грубое насилие<sup>348</sup>. Сотни милиционеров и солдат внутренних войск, которые оцепляют место разрешенного митинга политической оппозиции, обеспечивают изоляцию ее от населения, запугивание этого населения. Порой организации, которые чем-то не нравятся государственным чиновникам не могут провести даже собрание своих членов. Предприниматели и руководители учреждений, запуганные чиновниками, боятся предоставлять помещения под не одобряемые собрания<sup>349</sup>. Органы репрессий устраивают провокации против одиночных пикетчиков, которые по закону не должны спрашивать разрешение на проведение пикета. К ним подсылают провокаторов с плакатами и задерживают в милицию под предлогом, что пикет не одиночный и должен проводиться с разрешения властей. Органы милиции, в нарушение ст. 22 Конституции РФ, под различными предлогами задерживают организаторов и участников массовых мероприятий оппозиции до начала мероприятия, пытаясь сорвать его<sup>350</sup>.

Ч. 3 ст. 3 Конституции РФ требует проведения свободных выборов в органы власти. Но с каждым годом эти выборы становятся все более управляемыми со стороны государственной бюрократии. На выборах в Московскую Думу в 2009 г. «Единая Россия» получила 91,4 % голосов избирателей<sup>351</sup>. Это уже недалеко до 99,9 % голосов, которые получала КПСС в советский период. Нужный результат на выборах органов власти обеспечивается контролем государства за общественным сознанием и устранением с политической сцены сильной оппозиции, о чем сказано выше. Избирательные комиссии и суды превратились в орудия отстранения оппозиции от участия в выборах. Целям устранения свободы выборов служат постоянно вводимые изменения в избирательное законодательство. Процесс проведения выборов настолько заформализован, что бюрократии не трудно находить в действиях оппозиции какие-либо формальные нарушения закона и снимать оппозиционных кандидатов с выборов, лишая избирателей права выбирать (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). Например, кандидаты от оппозиции были сняты с выборов депутатов в Московскую городскую Думу на том основании, что в сданных ими списках избирателей,

<sup>341</sup> Корня А. Благотворительность Суркова // Ведомости. 2009. 7 сентября. С. А03.

<sup>342</sup> СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3031; Российская газета. 2008. 6 мая.

<sup>343</sup> Корня А. Горький уличен в экстремизме // Ведомости. 2009. 11 сентября. С. А02.

<sup>344</sup> Тюменский суд отклонил иск клуба сексменьшинств по поводу отказа в регистрации // Коммерсантъ. 2007. 9 ноября. С. 15.

<sup>345</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>346</sup> Российская газета. 2009. 5 мая. С. 12.

<sup>347</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>348</sup> Козенко А., Жеглов А. «Марш несогласных» собрал солдат и милиционеров // Коммерсантъ. 2007 6 октября. С. 2.

<sup>349</sup> Кочетова О. И др. Гарри Каспаров открыл первый фронт // Коммерсантъ. 2005. № 89. С. 2; Тирмастэ М-Л. Михаила Касьянова выдворили из помещения // Коммерсантъ. 2007. 8 декабря.

<sup>350</sup> Козенко А. Савина Е. Иваницкая А. «Марш несогласных» оступился // коммерсантъ. 2009. 7 мая. С. 3.

<sup>351</sup> 91,4 % // Ведомости. 2009. 14 октября. С. А04.

поддержавших их выдвижение в качестве кандидатов, не было подстрочника: «Фамилия имя отчество кандидата». Признали не действительной подпись самого кандидата в депутаты<sup>352</sup>.

Развитие отечественного избирательного законодательства в последние годы направлено на постепенное сужение количества субъектов, имеющих право участвовать в выборах. Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» 1994 г. и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в редакции 1997 г. участвовать в избирательном процессе на федеральном уровне могли любые общероссийские общественные объединения. Под предлогом того, что объединений слишком много, в 1998 г. право участия в федеральных выборах оставили только для политических объединений (изменения в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Поправка, принятая в 2003 г. в ФЗ «О политических партиях» установила, что только политическая партия обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти (ч. 1 ст. 36). Не допустить небольшие политические объединения на выборы позволяет запрет их объединения и создания избирательных блоков. Чтобы слабые демократические партии не могли объединиться, им запрещено включать в свои списки членов иных партий (п. 3-1 ст. 36 ФЗ «О политических партиях» с поправками 2006 г.)<sup>353</sup>. Представители Российской экологической партии и партии «Зеленых» в 2007 г. признавали, что они не имеют возможности самостоятельно участвовать в выборах депутатов Государственной Думы<sup>354</sup>, а объединиться с другими партиями им не позволяет закон. Чтобы мелкие партии не смогли проникнуть в Государственную Думу и получить связанный с этим особый статус и привилегии (не собирать подписи избирателей в свою поддержку, иметь финансовую помощь со стороны государства и т.д.), в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»<sup>355</sup> была внесена поправка, увеличивающая проходной барьер с 5 до 7 % (ч. 7 ст. 82). Переход к практике проведения выборов в регионах страны только два раза в году существенно затруднил возможности оппозиции участвовать в этих выборах. Собрать достаточно финансовых средств для участия одновременно в нескольких выборах в разных регионах страны очень трудно.

Отказ от свободных выборов проявляется в запрете гражданам и журналистам участвовать в избирательной кампании, если их не наняли кандидаты на выборную должность. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (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) установил, что агитационная деятельность только от кандидатов на избираемые должности и осуществляться за счет их избирательного фонда. Избиратель оказался посторонним на выборах. От него требуют только наблюдать, за действиями допущенных на выборы номенклатурных кандидатов и молча опустить бюллетень в урну в день голосования. Данные положения закона грубо нарушают ст. 29 Конституции РФ, поскольку устраняют свободу слова и свободу средств массовой информации.

Устраняет свободные выборы и свободу слова и средств массовой информации запрет кандидатам на выборные должности использовать средства массовой информации для контрпропаганды: выступлений против своих конкурентов<sup>356</sup>. Иными словами, оппозиции запретили критиковать правящую группу. На этом основании на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 г. был не допущен к показу ролик Союза правых сил, где звучат слова: «План Путина – беда России»<sup>357</sup>.

Отказ от порога явки, при котором выборы признаются состоявшимися, открывает дорогу для проведения выборов без избирателей. Чтобы победить на выборах, достаточно чтобы сам кандидат на выборную должность пришел и проголосовал за себя. Избиратели могут на них не ходить. Выборы без конкуренции проходят все тише и тише, не беспокоя избирателя.

Постепенно на местах возвращаются к советской практике проведения безальтернативных выборов<sup>358</sup>, «скачки с участием одной лошади», которая не может не победить.

Зачистка политической сцены от оппозиции и монополизация ее «Единой Россией» сделали выгодной для государственной бюрократии переход к пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы и смешанной системы выборов в региональные и муниципальные органы власти. Это позволяет формировать представительные органы, подконтрольные бюрократической элите страны, не имеющие самостоятельной власти. Политологи отмечают, что переход к пропорциональным выборам в современной России фактически означает возвращение к номенклатурному порядку формирования представительных органов<sup>359</sup>. Государственная Дума и представительные органы в регионах стали аналогом безвластных Советов народных депутатов, которые занимаются только регистрацией законов, разрабатываемых исполнительной ветвью власти во главе с правителем и его наместниками в регионах.

Лишения народа власти, предусмотренной в ст. 3 Конституции РФ, осуществляется прямо, путем устранения выборности глав регионов, мэров городов<sup>360</sup>.

В Конституции РФ сказано, что свободные выборы являются высшим выражением власти народа (ч. 3 ст. 3). Поэтому устранение свободных выборов следует расценивать, как присвоение государственной бюрократией власти в Российской Федерации, запрещенное ч. 4 ст. 3 Конституции, т.е. восстановления административного типа государства в России.

<sup>352</sup> Холмогорова В., Корня А. Тайна подстрочника // Ведомости. 2009. 14 сентября. С. А02.

<sup>353</sup> Ст. 1 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.

<sup>354</sup> Закатнова А. Их осталось только 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

<sup>355</sup> СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31. Ст. 3427; 2007. № 1. Ст. 37; № 18. Ст. 2118. № 30. Ст. 3802.

<sup>356</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.

<sup>357</sup> Русакова И. Свердловский облизбирком изъясил из эфира ролики СПС и спавороссов // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 12.

<sup>358</sup> Моторина А., Охлопков А., Лакедемонский А. Право выбора похоронят под Курганом // Коммерсантъ. 2008. 28 мая. С. 16.

<sup>359</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 57.

<sup>360</sup> Лакедемовский А. В городских поселениях Югры узаконены сити-менеджеры // Коммерсантъ. 2008. 31 мая. С. 12.

Иллюзорным в последнее время стало право на проведение референдума, предусмотренное ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Конституционный закон «О референдуме в РФ» в редакции 2004 г. с изменениями и дополнениями<sup>361</sup> сделал невозможным проведение референдумов в стране без согласия на это бюрократических элит. Процесс возбуждения инициативы проведения референдума настолько забюрократизирован и усложнен, что все попытки пройти его со стороны оппозиции успешно подавляются<sup>362</sup>.

Анализ деятельности Конституционного Суда РФ показывает, что он не намерен препятствовать движению страны к авторитаризму, идущему в разрез с требованиями Конституции РФ<sup>363</sup>. Более того, Председатель Конституционного Суда в одном из своих выступлений оправдал «некоторые элементы авторитаризма в реальной практике осуществления политической власти» и заявил, что в России опасно «развинчивать политические гайки»<sup>364</sup>.

Таким образом, Россия твердо идет по пути усиления авторитаризма. Политика устранения хрупких и иногда непривлекательных ростков демократии осуществляется неторопливо, постепенно. Политическая элита, которая, видимо, намерена править пожизненно, не забывает обставлять свое правление демократическими декорациями. Созданные в предыдущие годы демократические институты не устраняются, а теряют свое содержание, превращаются в средства имитации демократизма в стране. Слабая и не опасная для правящей группы оппозиция не устраняется до конца. Отношения к ней похожи на игру кошки с мышкой.

По мере роста контроля государства над населением, теряют значимость обязанности государства и его должностных лиц перед человеком и гражданином, перечисленные в Конституции РФ (ст. 2, 18). Слабое гражданское общество не может принудить государственный аппарат их исполнять и соблюдать.

2. Ст. 1 Конституции РФ объявляет, что Россия является **республикой**. Но республика есть только там, где граждане свободно выбирают на определенный срок свои органы власти, осуществляют контроль за их деятельностью. Как было показано выше, свободных выборов в России больше не существует. Сегодня уже очевидно, что правитель и его окружение намерены оставаться у власти пожизненно. Оппозиция в стране приобрела маргинальный характер. Конституция не может отменить вождистские привычки российского населения, которое верит в «добраго царя» и не поддерживает принцип конкуренции в политической системе. Оно с удовольствием передало свои суверенные права (закрепленные за ним ст. 3 Конституции РФ) правителю, которому не видит замены. Большинство населения предпочитает быть подданными, а не гражданами страны. Ему не нужны свободные выборы и парламент. При социологических опросах это большинство высказывается за сохранение республики и демократических свобод, но фактически оно не делает ни чего для их защиты. Устранение государством свободы средств массовой информации (подчинение государству всех телеканалов), отмена выборов глав регионов не привели к массовым выступлениям в защиту ликвидированных прав, предусмотренных ст. 3, 29, 32 Конституции РФ.

История показывает, что республика возникает вместе с победой капитализма. Она является средством согласования интересов разных групп предпринимателей и населения. В России нет сильного класса предпринимателей, которые могли бы поддержать республиканские отношения, декларированные в Конституции РФ. Большая часть предпринимателей является клиентелой государственных чиновников разного ранга и не нуждается в республиканской форме правления. В результате страна скатилась к монархической форме правления, прикрытой республиканскими одеждами. Население добровольно передало свой суверенитет правителю, статус которого не изменяется от смены должности в государственном механизме. По его указанию оно послушно выбирает в представительные органы людей, которые обещают быть верными не обществу, а правителю. В результате, Федеральное Собрание превратилось в законорегистрационный орган, оформляющий в виде законов волю правителя<sup>365</sup>.

За последние годы «национальный лидер» расставил на все высшие должности в государственном аппарате преданных ему людей и устранил самостоятельность ветвей власти, декларированную в ст. 10 Конституции РФ. Разделение властей, закрепленное в этой статье Конституции тихо исчезло, трансформировавшись в разделение труда между органами, подчиненными самодержавному правителю. Необходимо отметить, что у правителя присутствует чувство самоограничения, он придерживается определенных рамок приличия и пока не стал восточным деспотом.

Пока правитель занимал должность Президента РФ, работающей оставалась глава 4 Конституции РФ. Однако, после назначения правителем на эту должность своего верного помощника, форма правления в России приобрела схожесть с формой правления Японии в период сёгуна. Президент РФ, как английская королева, властвует, но не правит. Действие главы 4 Конституции РФ заменено нормами договора, который заключен между правителем и его назначенцем на должность Президента РФ. О содержании норм договора можно только догадываться. О реальном месте Президента РФ в системе власти в России наглядно говорят оценки экспертов журнала Forbes, которые поместили В.В. Путина на 3-е место по влиянию в мире, а Д.А. Медведева на 43-е после И. Сечина, занимающего должность вице-премьера в Правительстве России<sup>366</sup>.

3. Статья 1 Конституции декларирует **федеративное** устройство России. С каждым годом эта декларация становится все более далекой от жизни. Вначале, при поддержке экономически слабых регионов центр лишил регионы доноры финансовой самостоятельности<sup>367</sup>. Сегодня большая часть налогов, собираемых в России, поступает в распоряжении центра и по его воле распределяется между регионами. Все регионы оказались в финансовой зависимости от столичного начальства. Откровенным лишением регионов самостоятельности стал переход от выборности глав регионов к фактическому назначению их

<sup>361</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2007. № 1. Ст. 2; 2008. № ? Ст. ?

<sup>362</sup> Камышев Д. ЦИК дал свои ответы на вопросы левого референдума // Коммерсант-Власть. 2005. № 16. С. 26.

<sup>363</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>364</sup> Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

<sup>365</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>366</sup> Письменная Е. Человека недели Игорь Сечин // Ведомости. 2009. 16 ноября. С. А04.

<sup>367</sup> Варбомский Л. Россия: социально-экономические различия и политика федерального центра // Мир перемен. 2005. № 3. С. 28.

правителем<sup>368</sup>. Страна начала управляться через наместников правителя, которые отвечают перед ним, а не перед избирателями за свою деятельность по управлению вверенным населением<sup>369</sup>. Если деятельность назначенного в регион чиновника не устраивает Президента РФ, то он может отрешить его от должности<sup>370</sup>. Наместники правителя формируют удобные им представительные органы власти в регионах. Как уже отмечалось, переход к смешанной системе выборов представительных органов регионов позволяет через руководство «Единой России» формировать депутатский корпус под надзором московских начальников.

Созданная система управления регионами из столицы является грубым нарушением ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, которая декларирует право субъектов Федерации самостоятельно формировать свои органы власти. Грубо нарушается ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, предоставляющая регионам право самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в своих регионах. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» не ограничивается установлением общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Он подробно регулирует их организацию, лишая конституционных полномочий законодателя субъекта Федерации.

Ослабление власти регионов связано с централизацией формирования и управления Советом Федерации Федерального Собрания, который должен представлять интересы регионов. Контроль центра за формированием органов власти регионов приводит к тому, что Совет Федерации формируется из людей согласованных с центральными органами власти<sup>371</sup>. Кандидат в члены Совета Федерации согласуется с Администрацией Президента РФ<sup>372</sup>. Председатель Совета Федерации требует, чтобы регионы согласовывали с ним кандидатов на должности членов Совета Федерации<sup>373</sup>. Он пытается стать полновластным начальником над членами Совета Федерации. Только ему принадлежит права инициировать отзыв члена Совета Федерации региональными властями. Органы власти региона не могут отозвать своего представителя, направленного в Совет Федерации<sup>374</sup>. Принятые меры к усилению управляемости Советом Федерации уже имеют свои результаты. В отличие от Государственной Думы, где еще нет единомыслия, Совет Федерации, подчас, принимает решения единогласно. Он все больше становится похожим на Верховный Совет СССР, в котором нет несогласных с мнением начальства.

Россия в последнее время стала похожа на царскую империю, управляемую из столицы. Регионы превращены в колонии, из которых выкачиваются финансовые средства. Богатства страны создаются в регионах, а прибыли оседают в московских банках. Насильственное удержание в составе России кавказских провинций еще больше делает Россию похожей на царскую империю.

4. Ст. 1 Конституции РФ называет Россию **правовым** государством. В учебниках отмечается, что это только цель развития России, но не ее реальность. В последние годы в стране явно отмечается укрепление порядка. Но не каждый порядок считается правовым. Правовое государство предполагает демократию и добровольное подчинение общества правовым законам. Порядок, основанный на усилении органов правоохраны называется полицейским. В правовом государстве закон обязателен не только для рядового обывателя, но и для правящей элиты. В России, как отмечалось выше, введено персоналистское правление национального лидера. Вместо господства права (rule of law) в стране введено «ручное управление».

5. Ст. 7 Конституции называет Россию **социальным** государством. Рост благосостояния людей в последние годы, казалось бы, приближает нас к этому идеалу. Но не следует путать демократическое социальное государство с патерналистским, где блага распределяются между членами общества по воле государственной бюрократии. Такое распределение мешает развитию предпринимательства, усиливает экономическую власть и привилегии государственной бюрократии. В результате замедляется экономическое развитие всего общества и вместо достойной жизни и свободного развития человека, мы получаем равенство в бедности. Все члены общества, и те, у кого отнимают, и те, кому выдают, попадают в экономическую зависимость от государственной бюрократии. Распределительная система порождает колоссальную коррупцию.

История показывает, что всякие кардинальные реформы в обществе заканчиваются контрреформами, отступлением от тех идеалов, что были декларированы реформаторами. Россия не стала исключением из общего правила. Какое-то время она будет идти обратно к своему прошлому, а ее Конституция будет становиться все более номинальной.

---

<sup>368</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>369</sup> Нагорных И., Хамраев В. Партийный централизм // Коммерсантъ. 2005. № 186. 4 октября. С. 1.

<sup>370</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. «О Логинове В.А.» // СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 934.

<sup>371</sup> Ветров П., Гулько Н. Архангельская область поменяла политика на бизнесмена // Коммерсантъ. 2008 10 сентября. С. 2; Как управлять неснимаемыми? // Коммерсантъ. 2004. 12 ноября. С. 2; Конфисахов А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>372</sup> Конфисахов А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>373</sup> Абдуллина Л., Нагорных И. «Роднику» не пробиться в Совет Федерации // Коммерсантъ. 2007. 2 июня. С. 2.

<sup>374</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.

## 17. 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<sup>375</sup>. Германский ученый И. Шерр говорит о бумажной конституции, которая не реализуется на практике<sup>376</sup>.

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<sup>377</sup>. 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 редиистрибутивной экономики и условной частной собственности. Это, в свою очередь является базой для сохранения экономической власти бюрократии и поддержания административного характера государства и права<sup>378</sup>.

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 приравнялось 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<sup>379</sup>. Органический закон Испании закреплял пожизненную власть Франко<sup>380</sup>. 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<sup>381</sup>. 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

<sup>375</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 328.

<sup>376</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>377</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 394.

<sup>378</sup> Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005.

<sup>379</sup> Конституции социалистических государств. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1987. С. 358.

<sup>380</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 198.

<sup>381</sup> Волков А.К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852 – 1870 гг.) // Правоведение. 2007. № 2. С.

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<sup>382</sup>. 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)<sup>383</sup>. По Конституции Узбекистана 1991 г. Президент Узбекистана так же совмещает должность глав государства и исполнительной власти (ст. 89)<sup>384</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>385</sup>. 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)<sup>386</sup>. В Сирии Президент может издавать законы в период между сессиями Народного Совета<sup>387</sup>. 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<sup>388</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. Например, в Египте судьи Верховного конституционного суда назначаются Президентом в составе председателя и такого числа членов, которое сочтет целесообразным Президент<sup>389</sup>. 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<sup>390</sup>.

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<sup>391</sup>.

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).

<sup>382</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 199.

<sup>383</sup> Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 570.

<sup>384</sup> Конституции государств-участников СНГ. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 614 – 615.

<sup>385</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. // Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992 – 1996. М.: Новый Юрист, 1997. С. 609 – 623.

<sup>386</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 23, 27.

<sup>387</sup> Там же. С. 26.

<sup>388</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>389</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 29 – 30.

<sup>390</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>391</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 208.

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 парламент 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»<sup>392</sup>. Конституция РФ 1993 г. создает видимость участия Государственной Думы в формировании Правительства (ст. 111). Но фактически депутаты 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<sup>393</sup>.

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 организуются подбор их через двухступенчатые выборы. Например, в России Президент назначает глав регионов<sup>394</sup>, а те выдвигают членов Совета Федерации Федерального Собрания<sup>395</sup>. В Казахстане Президент назначает 7 депутатов Сената<sup>396</sup>.

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 парламент 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 парламент Египта не может принять бюджет, то он вводится указом президента<sup>397</sup>.

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<sup>398</sup>. 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<sup>399</sup>.

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.)<sup>400</sup>. 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.<sup>401</sup>.

<sup>392</sup> Фаризова С. Президент пригрозил губернаторам частными лицами // Коммерсантъ. 2008. 19 ноября. С. 3.

<sup>393</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 361 – 362.

<sup>394</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>395</sup> ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32, Ст. 3336; Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

<sup>396</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.

<sup>397</sup> Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М.: АСТ; Восток – Запад, 2007. С. 34 – 35.

<sup>398</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 189- 190.

<sup>399</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 693.

<sup>400</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 396.

<sup>401</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.



## 18. Денисов С.А. Раскол славянского мира

Статья написана для журнала «Россия и современный мир» ноябрь 2009 г.

Двадцать лет назад все славянские народы находились в одинаковом положении. В них господствовал тоталитарный строй. Затем в одно и то же время они заявили о своем стремлении перейти к конституционному строю. В связи с этим они приняли новые конституции, декларировавшие западные ценности демократии, республики, парламентаризма, разделения властей, прав и свобод человека и гражданина. Но в начале XXI в. славянский мир раскололся на два лагеря. Одни добросовестно выращивают у себя конституционные институты и пытаются стать частью европейской цивилизации. Они составляют большинство славянских народов. Другие создали только видимость перехода к конституционализму, сохранив у себя основы административного общества и государства, которое обычно называется восточным. В последнюю группу входит Россия и Белоруссия.

В чем различие этих двух путей развития?

1. Конституционализм, как система общественных отношений, может возникнуть только в обществе, способном генерировать **конкурентную политическую систему**, где две или более партий на равных борются за места в парламенте и возможность сформировать правительство. Это является условием проведения свободных выборов в органы власти и обеспечивает суверенитет народа. Только такую политическую систему можно назвать многопартийной.

Большинство славянских народов после падения тоталитаризма сумело создать у себя конкурентную политическую систему. В странах Южной, Центральной и Восточной Европы возникли конкурирующие между собой партии, которые сменяли друг друга в управлении государством. Получая большинство в парламенте, они формировали правительство, часто коалиционное. Вместе с изменением характера общества, сменой задач, которые оно решало шло обновление партийной системы. Одни партии сходили с политической сцены, другие восходили на нее. В Болгарии социалисты приходили к власти и формировали правительство в 1990, 1994, 2005 гг. Правые силы приходили к власти то через Союз демократических сил (1991 г.), то через Национальное движение Семеона II (2001 г.)<sup>402</sup>. В Польше на смену коммунистам пришла «Солидарность» Л. Валенсы. Но вскоре она потеряла авторитет и исчезла с политической сцены. В Словении правые формировали правительство в 1990, 2000 и 2004 гг. после чего они уступали власть левым партиям. Господство одной партии возникло в 1990-е гг. в Сербии (Социалистическая партия Сербии) и Хорватии (Хорватское демократическое содружество). Но и эти страны после 2000 г. пошли по пути создания у себя конкурентной политической системы. Специалисты отмечают, что конкурентная многопартийность и демократический механизм смены власти стали в странах Юго-Восточной Европы нормой политической жизни. Минимальную, но принципиально важную проверку демократия прошла<sup>403</sup>. Попеременный приход к власти то левых, то правых сил позволил нащупать народам большинства славянских государств оптимальный путь развития. Избиратели прошли хорошую политическую школу и на собственном опыте поняли чего можно ждать от тех или иных политических сил.

Россия и Белоруссия в 1990-е так же шли по пути возникновения множества партий, борющихся за места в парламенте. Но в начале XXI в. многопартийность в них была фактически уничтожена. Государственная бюрократия в России консолидировалась, сумела создать новое партеобразное объединение наподобие КПСС и с его помощью восстановила свое господствующее положение на политической арене. Наличие небольшой группы депутатов оппозиции в Государственной Думе России (менее 1/3) не препятствует превращению ее в «карманную» при правителе. В 2008 г. А. Лукашенко так же заявил, что появление в парламенте Белоруссии нескольких оппозиционеров, не испортит его<sup>404</sup>.

В России партийное строительство было заморожено. Возникшие в 1990-е гг. партии коммунистов и ЛДПР, давно потеряли авторитет и не могут составить серьезной конкуренции партеобразному объединению бюрократии. Но они искусственно поддерживаются на плаву, в том числе с помощью законодательства. ФЗ «О политических партиях»<sup>405</sup> запрещает создавать маленькие партии с числом членов менее 45 тысяч. Запрещено создание региональных и межрегиональных партий (ст. 3). Не партийным политическим организациям запрещено участвовать в выборах в органы власти (ст. 36). Небольшим партиям запрещено объединяться в блоки для участия в выборах депутатов Государственной Думы. Запрещено создавать кадровые партии без фиксированного членства (ст. 3), такие как Республиканская и Демократическая партия в США<sup>406</sup>. Только КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия», как представленные в Государственной Думе, имеют право выдвигать на выборах в органы власти всех уровней своих кандидатов, не собирая подписи избирателей в свою поддержку. В 2009 г. возникла идея имитировать жизнь в партиях, назначенных играть роль оппозиции. В ФЗ «О политических партиях» внесена норма, требующая произвести ротацию руководящего звена в этих организациях<sup>407</sup>. По всему видно, что правящая группа решила сменить престарелых лидеров коммунистов и ЛДПР, поставив на их место еще более послушных себе людей. Мунифицированные партии призваны создавать видимость многопартийности, которая декларирована в Конституции РФ (ст. 13). Депутаты от этих партий в Государственной Думе составляют абсолютное меньшинство и не могут влиять на законодательный процесс.

Политическую систему России сегодня можно считать фактически беспартийной, поскольку «Единая Россия» является не партией, а теневой государственной организацией, созданной бюрократией для управления населением.

В научной литературе отмечается, что демократические партии во всех посткоммунистических странах нередко проявляли воинствующий антидемократизм, оказывались гораздо более подвержены расколам и были гораздо менее договороспособными, часто демонстрировали вопиющий непрофессионализм и как политики и как практики-управленцы<sup>408</sup>. Это мешало им надолго удержаться у власти, создать сильную оппозицию левым силам. Но только в России и Белоруссии эти

<sup>402</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. М., 2007. – С. 156 – 158.

<sup>403</sup> Там же. – С. 223.

<sup>404</sup> Соловьев В. Александр Лукашенко сдаст тест на БДИПЧ // Коммерсантъ. – М., 2008. 11 июня. – С. 5.

<sup>405</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; 2009. № 14. Ст. 1576; № 18. Ст. 2155; № 20. Ст. 2391; Российская газета. 2009. 21 июля.

<sup>406</sup> Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. – С. 114.

<sup>407</sup> ФЗ РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Российская газета. – М., 2009. 5 мая. – С. 12.

<sup>408</sup> Страны Юго-Восточной Европы: новый вектор движения // Современная Европа. – М., 2009. № 2. – С. 156.

партии были почти полностью устранены с политической арены. Ситуация в России XXI в. очень похожа на ту, что сложилась во Франции в первой половине XIX в. Там население делало выбор между роялистами и бонапартистами. В России избирателям предлагается выбор между коммунистами, призывающими вернуться в советское прошлое и новыми бонапартистами – вождистской ЛДПР или «Единой Россией».

Ограничение политической конкуренции в России привело к ограничению конституционного права граждан России объединяться в политические партии (ст. 30) и права на свободные выборы (ст. 3).

2. Длительное нахождение одной группы людей во власти способствует формированию в стране авторитарного режима. Как уже показано выше все славянские государства, кроме России и Белоруссии сумели обеспечить **сменяемость правящей группы** страны по воле избирателей. Побеждающая на выборах в парламент партия формировала правительство. Попытки удержать власть с помощью фальсификации результатов выборов вызвали массовые протесты населения в Сербии в 2000 г. и в Украине в 2004 г.

В России и Белоруссии правительство формируется президентом и победа той или иной партии на выборах в парламент не оказывает влияния на формирование правящей элиты. Это делает борьбу за места в парламент бессмысленной и не стимулирует развитие партийной системы. Сами выборы перестали быть свободными. Пришедшая к власти в России в 2000 г. группировка так называемых «питерских» остается бессменной и, по всему видно, намерена править пожизненно. Она взяла под свой контроль большую часть СМИ, расставила на высших государственных постах своих людей. Закон заменен патрон-клиентскими договорами между высшими государственными чиновниками. Избирательное законодательство, законы об общественных объединениях превращены в инструмент сохранения власти одной группы. Смена правящей элиты в России сегодня возможна только в ходе закулисной внутриаппаратной борьбы за власть.

3. Большинство славянских народов сумело преодолеть соблазн введения монархического правления и **перешло к парламентаризму**. Путь к нему не у всех стран был легким. В 1990-е гг. в Сербии возникла диктатура С. Милошевича, а в Хорватии диктатура Ф. Туджмана. Л. Валенса в Польше обвиняли в стремлении ввести авторитарное правление. Попытку установить сильную правительственную власть сделал В. Мечиар в Словакии. В Болгарии в 2001 г. пост премьер-министра занял бывший царь Семеон II. У части болгарского общества появилась мысль о восстановлении монархии. Но царь сумел удержаться у власти только в течение 4 лет. В литературе делается вывод, что Болгария избежала соблазнов авторитаризма и установила относительно стабильную и функционирующую, хотя и не без изъянов, демократическую политическую систему<sup>409</sup>.

Конституции большинства славянских стран Южной, Центральной и Восточной Европы содержат нормы, препятствующие захвату власти в стране одним человеком. В большинстве славянских стран президент имеет ограниченные полномочия (иногда только представительские) и не может захватить власть в стране. Сильный парламент формирует правительство, ответственное перед ним. Премьер-министр находится под строгим контролем членов своей партии и оппозиции в парламенте. Часто он возглавляет коалиционный кабинет и вынужден уйти в отставку, как только перестает пользоваться поддержкой большинства в парламенте. Таким образом, власть его не прочна. В Словакии по инициативе премьер-министра В. Мечиара в 1994 г. был приостановлен процесс демократизации: стали нарушаться свободы слова, парламентское меньшинство отстранили от контроля за правительством. В стране появились авторитарные тенденции<sup>410</sup>. На выборах 1998 г. левые во главе с В. Мичаром потерпели поражение. Большинство набрала либерально-социал-демократическая коалиция. Люди высказались против мечиаризма<sup>411</sup>.

В Чехии, Словакии и Болгарии<sup>412</sup> сразу были введены парламентские республики. Президент избирается парламентом из состава его депутатов. В Словении Президент избирается на всеобщих выборах, но правительство формирует парламент (ст. 111 и 112 Конституции Словении 1990 г.). Поэтому ее, на фоне соседей, называют чуть ли не образцовой парламентской республикой<sup>413</sup>.

28 сентября 1990 г. в Сербии была принята Конституция, ограничивающая власть парламента и значительно расширяющая права президента. Парламент терял контроль над деятельностью президента. Возможность его отстранения от власти была сведена к минимуму. С. Милошевич, будучи популярным политиком, легко получил пост президента на выборах в декабре 1990 г., набрав 63 % голосов<sup>414</sup>. Не без поддержки Запада сербы нашли в себе силы и в 2000 г. свергли диктатуру С. Милошевича.

Достаточно широкие полномочия были у польского президента, который избирается всеобщим голосованием. Но по Конституции 1997 г. эти права были существенно ограничены. Президент Польши потерял право назначать министров обороны, внутренних дел и иностранных дел. Правительство Польши формируется большинством депутатов Сейма. В Польше постепенно установился парламентско-президентский режим с усилением роли парламента в принятии политических решений<sup>415</sup>.

В Болгарии президент Ж. Желев предлагал внести поправки в Конституцию, расширяющие президентские полномочия. Но он был обвинен в стремлении установить диктатуру и, вскоре, потерял свою должность<sup>416</sup>.

В Украине в начале XXI в. были созданы условия для установления личной власти В. Кучмы. В декабре 2003 г. Конституционный Суд решил, что В. Кучма имеет право баллотироваться на третий срок, поскольку первый срок он находился на должности не в соответствии с принятой в 1996 г. Конституцией. Однако он сам отказался от продления своего пребывания на должности Президента в пользу своего преемника В. Януковича. Но народ Украины отказался утвердить назначенного преемника. Благодаря оранжевой революции страна избежала установления в ней авторитарного режима. Принятые поправки в Конституции ограничили полномочия Президента Украины.

Важным препятствием на пути установления монархического правления является введение ограничения на срок занятия одним лицом должности президента.

<sup>409</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. – М., 2007. – С. 153.

<sup>410</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

<sup>411</sup> Там же. – С. 222.

<sup>412</sup> Высказывается так же мнение, что в Болгарии установлена смешанная республика - Медушевский А. Перспективы дуализма. Очерк политической трансформации // Вестник Европы. – М., 2008. Т. XXIV. – С. 62.

<sup>413</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. – М., 2007. – С. 153.

<sup>414</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 236.

<sup>415</sup> Там же. – С. 11, 15.

<sup>416</sup> Там же. – С. 36

Народы России и Белоруссии добровольно пошли по пути восстановления монархического правления в своих странах. Вождистские настроения оказались доминирующими, а парламентаризм чуждой им идеологией. Установлению монархического правления в этих странах способствовали их конституции, закрепляющие сверх высокую власть президента. Если большинство славянских стран в годы реформ шли по пути усиления власти парламента, то в России и Белоруссии наоборот, власть президента постоянно расширялась, превращалась в самодержавную. Конституция России 1993 г. и Конституция Беларуси 1996 г. стали инструментами для удержания власти одной правящей группой, возглавляемой конкретным лидером.

В 2004 г. Белоруссия прямо пошла по пути установления пожизненной власти А. Лукашенко, отменив конституционные ограничения срока его пребывания в должности Президента. В 2007 г. он заявил, что не собирается уходить в отставку, пока не подготовит себе на смену своего младшего сына<sup>417</sup>. В России пошли по более хитрому пути. В 2008 г. на должность Президента был назначен человек, лично преданный В.В. Путину, который навряд ли посмеет нарушить патрон-клиентские соглашения и не будет пользоваться теми широкими полномочиями, которые ему предоставляет Конституция РФ и законы. Переход В.В. Путина на должность Председателя Правительства не привел к потере им неформальной должности правителя России. Большинство населения России доверяет власть над собой не институтам, а конкретному лицу. Очевидно, в целях обеспечения пожизненного правления В.В. Путина в Конституцию РФ была принята поправка, о продлении президентского срока с 4 до 6 лет<sup>418</sup>. Это позволит правителю на законных основаниях занимать должность Президента на протяжении 12 лет, не ища себе, как сегодня, временного исполняющего обязанности Президента РФ. После такого длительного пребывания у власти он сможет, как Дэн Сяопин в Китае в последние годы жизни, оставить все должности и править страной из-за кулис. Таким образом, если позволит здоровье В.В. Путин сможет править Россией больше чем И.В. Сталин в СССР (единоличное правление с 1929 по 1953 гг. – 24 года) и Чаушеску в Румынии (22 года). Правящая группа делает все, что бы на политической сцене не появился какой-либо достойный конкурент действующему правителю. Поддерживается положение, при котором населению не из кого выбирать. В стране создается культ личности национального лидера<sup>419</sup>. Выборы Президента РФ превращены в плебисциты, на которых населению позволяется высказать доверие своему правителю или назначенному им человеку на должность Президента РФ.

Парламент в России и Белоруссии превращен в законосовещательный и законорегистрационный орган при правителе. Государственная Дума России, как флюгер, легко меняет направление своей деятельности по команде из аппарата правителя. Наглядным примером этого было голосование по вопросу о транспортном налоге в ноябре 2009 г.<sup>420</sup>

4. Писаная конституция не будет действовать, если большинство населения страны ведет себя как подданные, а не как граждане страны. «Функционирование демократических институтов – отмечают ученые – невозможно без **наличия граждан**, разбирающихся в политике, осознающих свое место, свои права и обязанности в обществе. Западная Европа училась этому на протяжении двух веков, Восточной Европе еще только предстоит»<sup>421</sup>. Польские исследователи говорят о слабой укорененности в стране демократических и рыночных ценностей, возможности формирования демократии, включающей в себя элементы популизма, авторитаризма и «демократии большинства»<sup>422</sup>. 40 % опрошенных поляков говорят о предпочтении недемократических форм правления при некоторых обстоятельствах<sup>423</sup>. Только 10 % поляков в 2007 г. участвовало в деятельности институтов гражданского общества. Это меньше чем в других европейских странах<sup>424</sup>. Проводимые опросы выявляют склонность сербов к авторитаризму и патриархальным взглядам<sup>425</sup>. Сильные вождистские настроения выявлены у населения Чехии. Люди больше доверяют президенту (51 %), чем парламенту (29 %). Они выступают за прямые выборы президента (57 %)<sup>426</sup>. Однако, Конституция Чехии мешает реализовать эти вождистские настроения, ограничивая власть президента страны.

Не смотря на перечисленные трудности, большинство славянских народов сумело прийти к демократии. Международные организации все славянские страны, кроме России и Белоруссии, относят к категории свободных стран. В людях победило чувство гражданственности, стремление к демократическим свободам.

Население России и Белоруссии не захотело стать суверенным народом и предпочло добровольно передать декларируемый в конституции суверенитет своему правителю. Народы этих стран все еще не прошли своей эпохи Просвещения. Вера в «добраго царя» у них стоит выше разума. Традиции подданнической и патриархальной культуры нейтрализовали нормы конституции. Население отказалось от использования своих политических прав и свобод. Введение авторитарных порядков (ограничение свободы средств массовой информации, права на объединение, на проведение мирных массовых мероприятий на улицах, свободы выборов и даже отказ от них) не вызывает у него протеста. Небольшие группы людей, активно выступающих за демократию, вновь, как в советские времена, приобрели характер диссидентов, инакомыслящих маргиналов. Руководство России и Белоруссии принимает меры к тому, чтобы население этих стран не сумело приобрести демократической политической культуры. Уличные мероприятия оппозиции запрещаются и разгоняются. Если митинги оппозиции разрешают, то они оцепляются войсками и милицией с тем, чтобы не допустить общения демократических активистов с населением городов. Поправки в ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>427</sup> создали колоссальные трудности для деятельности этих объединений. При вступлении указанных поправок в действие только по Свердловской области в разряд нарушителей закона удалось записать сразу 6 тысяч из зарегистрированных 7 тысяч общественных объединений<sup>428</sup>. В г. Москве в 2008 г. только 10

<sup>417</sup> Довнар В. Дружить на все четыре стороны // *Коммерсантъ*. – М., 2007. 26 апреля.

<sup>418</sup> Закон РФ о поправках к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы // *Российская газета*. – М., 2008. 31 декабря.

<sup>419</sup> Левинсон А. Культ самих себя // *Ведомости*. – М., 2009. 3 ноября. – С. А04.

<sup>420</sup> Казьмин Д., Костенко Н. Задний ход // *Ведомости*. – М., 2009. 17 ноября. – С. А01 – А03.

<sup>421</sup> *Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе*. – М., 2003. – С. 13

<sup>422</sup> *Системные изменения и общественное сознание в странах Восточной Европы*. – М., 2008. – С. 8.

<sup>423</sup> Там же. С. 53.

<sup>424</sup> Там же. – С. 96.

<sup>425</sup> Там же. – С. 9.

<sup>426</sup> *Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе*. – М., 2003. – С. 211.

<sup>427</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание Законодательства РФ*. – М., 2006. № 3. – Ст. 282.

<sup>428</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // *Российская газета*. – М., 2007. 26 октября. – С. 11.

% общественных объединений сумели преодолеть поставленные поправками в законы бюрократические препятствия. 90 % (около 20 тысяч) попали в разряд нарушителей и должны быть ликвидированы<sup>429</sup>. В Новгородской области указанные поправки в законы позволили поставить вне закона 94 % существующих некоммерческих объединений граждан<sup>430</sup>. Органы государственной власти объявили настоящую войну правозащитному движению. Правозащитников обвиняют в шпионской деятельности и экстремизме. У них отнимают помещения, лишают их финансовой помощи из-за рубежа при том, что в России нет достаточных источников для их финансирования. Органы власти ищут поводы для ликвидации правозащитных организаций. Как уже отмечалось, в целях поддержания политической пассивности граждан России им существенно ограничили возможность образования политических партий, их отстранили от участия в агитационных кампаниях в период проведения выборов, а выборы глав регионов вообще отменили.

5. Важнейшим конституционным принципом является **верховенство прав человека**. Он закрепляется в конституции всех славянских стран. История некоторых из них устроила проверку того, готовы ли они им руководствоваться. В результате выяснилось, что только чехи и словаки поставили ценность гуманизма выше ценности сохранения целостности своего государства. Благодаря этому Чехословакия мирно разделась на два самостоятельных государства. Все народы бывшей Югославии перессорились между собой из-за границ своих государств, что привело к массовому кровопролитию. Только вооруженное вмешательство стран НАТО позволило принудить эти народы к мирному решению своих территориальных и национальных проблем. Россияне так же решили пожертвовать тысячами жизней своих сограждан для удержания кавказских народов под своей властью. Эти статистические ценности оказались выше ценностей гуманизма, закрепленных в Конституции РФ (ст. 2, 17, 18, 55).

6. Конституционный строй может возникнуть только при наличии определенной **социально-экономической базы в стране**: частной собственности, рыночной конкуренции, сильных групп предпринимателей и среднего класса. Процесс формирования этой базы во всех славянских странах шел очень тяжело. Исследователи отмечают, что в результате первых реформаторских мер в Болгарии сформировались властно-предпринимательские вертикальные клики («распределительные коалиции»<sup>431</sup>), которые осуществляли перераспределение общественного продукта, мешали развитию конкуренции и рыночных отношений. Распределительные коалиции стали основным экономическим агентом хозяйственной жизни страны. Ограничить власть государственной бюрократии удалось при Семеоне II, который сократил государственные расходы, уменьшил налоги, в целом улучшил инвестиционный климат в стране<sup>432</sup>. В Польше за годы реформ увеличилось количество сторонников усиления роли государства и более активной социальной политики<sup>433</sup>. Наблюдалась тяга к модели опекунского государства<sup>434</sup>. Однако, большинство населения остается сторонником экономических реформ<sup>435</sup>. К богатству, как естественному явлению относились в 1994 г. 69 % опрошенных поляков, в 1997 г. – 74 %; в 2004 г. – 64 %<sup>436</sup>. В 2007 г. 32 % чехов считали, что в условиях нового строя их положение стало лучше, чем при советах. 16 % хотели бы вернуться назад. Остальные не определились или не стали отвечать на вопрос<sup>437</sup>. «Чешское общество, с одной стороны, поддерживает честную собственность и выступает против какого-либо ограничения ее величины, а с другой – убеждено, что государство должно направлять экономическое развитие страны и контролировать деятельность крупных предприятий»<sup>438</sup>. К левым себя относят 36 % чехов. К правым – то же 36 %. Цетристами себя считают 19 %. Остальные 9 % не определились. Чехия дальше всех продвинулась в стремлении уйти от государственного патернализма и перейти к принципу индивидуальной ответственности<sup>439</sup>. Здесь уже в 1990-е годы всеобщее государственное обеспечение было заменено обязательным страхованием, созданы условия для работы частных страховых фирм и внебюджетного финансирования социального обеспечения<sup>440</sup>. Социальная помощь стала носить адресный характер, обращена только к тем, кто в ней действительно нуждается. В последствие подобные реформы вынуждены были провести правительства Словакии и Польши. Уже во второй половине 1990-х гг. Чехия завершила весьма болезненный период перехода к рыночной экономике<sup>441</sup>.

Не смотря на значительные трудности, рыночные реформы были в основном завершены в большинстве славянских стран. Интересно, что ряд буржуазных преобразований проводили левые партии, т.е. бывшие коммунисты (Болгария, Словакия, Словения, Польша).

В России и Белоруссии реформы отношений собственности и системы распределения общественного продукта оказались не завершенными. Государственная бюрократия осталась экономически господствующим классом, создав вокруг себя слой предпринимательской клиентелы. Процветает монополизм государственных предприятий, которые в России заграждены под акционерные общества («Газпром», «Транснефть», «Российские железные дороги»). Частная собственность и предпринимательство, как в Средневековой Европе, имеют условный характер, полностью зависят от произвола государственной бюрократии. Неопределенность законов и правоприменительная практика позволяют господствовать старому советскому принципу: «Был бы человек хороший. Статью на него всегда можно найти». Сохранение распределительной экономики превращает государственную бюрократию в «кормильца» для значительной части населения страны, которое в свою очередь поддерживает политическую власть этой бюрократии. Патерналистские настроения продолжают доминировать в обществе. 77 % опрошенных россиян в 2009 г. требовали усиления роли государства в контроле над основными отраслями,

<sup>429</sup> Шаров А. Контроль с уведомлением // *Российская газета*. – М., 2008. 14 февраля. – С. 2.

<sup>430</sup> Шаров А. НКО назначили срок // *Российская газета*. – М., 2008. 22 января. – С. 9.

<sup>431</sup> *Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе*. – М., 2003. – С. 47.

<sup>432</sup> Заболотный В.М. *Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов*. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 304.

<sup>433</sup> *Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе*. – М., 2003. – С. 93.

<sup>434</sup> *Системные изменения и общественное сознание в странах Восточной Европы*. – М., 2008. – С. 44.

<sup>435</sup> Там же. – С. 45.

<sup>436</sup> Там же. – С. 96.

<sup>437</sup> Там же. – С. 79.

<sup>438</sup> Там же. – С. 82.

<sup>439</sup> Там же. – С. 89.

<sup>440</sup> Там же. – С. 89.

<sup>441</sup> Заболотный В.М. *Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов*. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 337.

вплоть до национализации. 76 % опрошенных хотят усиления роли государства в распределении общественных благ<sup>442</sup>. Наоборот, частная собственность, особенно крупная, не пользуется уважением среди большинства населения. В Белоруссии все еще не проведена приватизация большей части государственных предприятий. Таким образом, у демократических сил в этих странах нет материально-финансовой и социальной основы для того, чтобы превратиться в реальную политическую силу и использовать конституцию для ограничения произвола бюрократии. Сегодня в Государственной Думе России нет представителей правых демократических партий. Коммунистическая партия ни чему не научилась и вновь призывающая «все отнять и поделить» (призывы пересмотреть итоги приватизации). Опираясь на массу неимущего населения, она является главным оппонентом правящей группы.

7. Опросы населения в славянских странах показывают, что значительная часть людей недовольна своим положением и готова вернуться в тоталитарное прошлое с его фиктивным конституционализмом. Но элиты большинства славянских государств, составляющих руководство партий и государства этого не хотят. Даже руководство бывших коммунистических партий перешло на социал-демократические позиции, и, как уже отмечалось, приходя к власти, проводило буржуазно-демократические реформы. В Болгарии Г. Пырванов, возглавивший в 1996 г. Социалистическую партию (бывшую коммунистическую) повел решительную борьбу с бывшими коммунистами и фактически вытеснил их из партии окончательно придав ей социал-демократический характер<sup>443</sup>. На выборах президента в Польше в 1995 г. победил бывший коммунист А. Квасневский, но правительство продолжило курс реформ начатых правым правительством при президенте Л. Валенсе. В это время Польша вступила в НАТО и готовилась вступить в ЕС<sup>444</sup>. Дольше всего сопротивлялись проведению рыночных и демократических реформ элиты Сербии и Черногории. Социалистическая партия Сербии выступала с идеями демократического социализма, сохранения государственной собственности и государственного регулирования под предлогом социальной защиты граждан<sup>445</sup>. Руководитель этой партии С. Милошевич установил в стране личную диктатуру. Но и там в начале XXI в. победили реформистские силы.

В большинстве славянских стран представители репрессивного аппарата, а кое-где и руководство коммунистической партии, было лишено возможности участвовать в политической жизни своей страны. Руководителей коммунистической партии и служб государственной безопасности отдали под суд в Болгарии, Чехии. Строгая люстрация (выявление всех, сотрудничавших со службами государственной безопасности при коммунистах) была проведена в Польше<sup>446</sup> и Болгарии<sup>447</sup>.

Можно сказать, что конституционализм в большинстве славянских стран нашел поддержку среди конкурирующих за власть элит в большей степени, чем у массы населения.

В России, наоборот, бывшие работники КГБ СССР заняли руководящие посты в государстве и успешно восстанавливают авторитарный режим в стране. Сегодня они претендуют на роль нового дворянства<sup>448</sup>, спасающего Россию от западной демократической «скверны». Руководство коммунистической партии не только не отказалось от своих убеждений, но и объявило себя наследниками сталинизма. Таким образом, россияне оказались перед выбором: возврата к сталинизму или поддержания современного бонапартизма. Та и другая сила поддерживает конституционный строй только на словах.

8. Переход к конституционному строю большинства славянских стран связан с **внешним влиянием** на них большой объединенной Европы. В сложившихся экономических и политических условиях славянским государствам с небольшим числом населения не остается ни чего другого, как присоединиться к ней. Почти с самого начала реформ они поставили перед собой цель войти в блок НАТО и в состав Европейского Союза. Возросшие в начале XXI в. имперские амбиции России подтолкнули к этому выбору и большую Украину. В результате большинство славянских стран постаралось как можно быстрее внедрить к себе правовые стандарты Европы, в том числе конституционные. Жизнь в составе большой Европы неизбежно приведет к изменению системы ценностей у народов бывшего социалистического лагеря.

Антизападный курс, выбранный сербами и черногорцами в 1992 г. завел их в тупик. Поддержанный ими на выборах в президенты С. Милошевич ввел в Югославии личную диктатуру, парламентская система перестала действовать, мирное решение межнациональных проблем было заменено массовым кровопролитием, страна была доведена до экономического краха. Однако сербы нашли в себе силы для того, чтобы свергнуть диктатуру С. Милошевича и вернуться на путь построения конституционного строя в стране. Одна треть избирателей Сербии в 2002 г. продолжали голосовать за изоляционизм и сильную диктаторскую власть. Но 59,1 % голосовало за лидеров, которые проводили политику на тесное сотрудничество со странами Запада, поддерживали демократию и парламентаризм<sup>449</sup>.

В годы правления В. Мечиара (1993 – 1999) Словакия осталась единственной страной, практически полностью ориентированной на сближение с Россией, Украиной, Белоруссией и другими странами СНГ. Правительство исключало вступление страны в НАТО и ЕС. Это привело к тому, что Словакия превратилась в «черную дыру Европы», где отмывались преступно нажитые деньги. После отставки правительства В. Мечиара, его и членов этого правительства обвинили в коррупции и связях с «русской мафией»<sup>450</sup>. Новое правительство М. Дзуринды взяло курс на вступление Словакии в НАТО и Европейский Союз, на сближение своей правовой системы с европейской. Были укреплены основы демократического строя, усилена независимость судов<sup>451</sup>.

Россия Белоруссия в начале XXI в. придерживались в основном курса на конфронтацию с Западом. Их авторитарное руководство не могло не войти в конфликт с демократической Европой, систематически указывавшей на нарушение прав человека в этих странах. Объявив Запад врагом, правящие группы этих стран постарались обесценить западные ценности,

<sup>442</sup> А нам все равно // Ведомости. – М., 2009. 10 ноября. – С. А04.

<sup>443</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 303.

<sup>444</sup> Там же. – С. 318.

<sup>445</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 240.

<sup>446</sup> Олеще Я., Осик П., Петшиак М. Люстрация // Сравнительное конституционное обозрение. – М., 2009. № 2. – С.

39.

<sup>447</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 39

<sup>448</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. – М., 2007. № 26. – С. 172 – 174.

<sup>449</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 362.

<sup>450</sup> Там же. – С. 344 – 347.

<sup>451</sup> Там же. – С. 346.

закрепленные в конституции. Государственная пропаганда этих стран делает все возможное для того, чтобы поддержать у своих народов традиционные ценности этатизма, вождизма, патернализма не совместимые с ценностями, закрепленными в их конституциях. Отход от курса демократических преобразований в России выразился в провозглашении доктрины «суверенной демократии», не похожей на западную. Декларирование строительства своей специфичной демократии является обычной тактикой диктаторских режимов Африки и Азии. Постепенно конституции России и Белоруссии становились все более номинальными, не реализуемыми на деле.

Необходимостью борьбы с врагом на Западе оправдывалась диктатура С. Милошевича в Югославии, А. Лукашенко в Белоруссии. Эта же идеология оправдывает необходимость укрепления единоличного правления в России.

Российское руководство ведет последовательную борьбу против распространения западных ценностей не только в своей стране, но и за рубежом. Оно проводит курс на поддержание не демократических режимов в мире (в Северной Корее, на Кубе, в Иране, в странах Центральной Азии). В свое время оно поддерживало диктатуру С. Милошевича в Югославии. Режим А. Лукашенко в Белоруссии фактически держится на российских деньгах<sup>452</sup>.

Европейский Союз постоянно осуществлял надзор за функционированием демократических институтов у своих славянских соседей<sup>453</sup>. Руководство России и Белоруссии создает препятствия мониторингу соблюдения демократических прав и свобод на своей территории зарубежными наблюдателями<sup>454</sup>. «Нам не нужны инспекторы, контролеры и учителя» – заявлял А. Лукашенко в апреле 2007 г.<sup>455</sup> Организации, которые пытаются помогать осуществлять данный мониторинг подвергаются репрессиям<sup>456</sup>.

Российское руководство пытается создавать препятствия на пути повышения эффективности деятельности Европейского суда по правам человека<sup>457</sup>. Оно исполняет конкретные решения этого суда, принятые в отношении России, но не желает придавать решениям Европейского суда характер судебных прецедентов, действующих на территории страны. Белоруссия вообще не является членом Совета Европы.

9. Народам Польши, Чехии, Словакии легче было перейти к конституционному строю, поскольку они уже **имели в своей истории длительные периоды представительного правления**. Чехи и словаки сумели поддерживать парламентские институты и демократические свободы даже в трудные годы между Первой и Второй мировой войной<sup>458</sup>, когда в Польше и Болгарии фактически были введены диктаторские режимы. В 1945 г. в Чехословакии было создано коалиционное правительство и только под давлением СССР, в 1948 г. оппозиция была подавлена<sup>459</sup>. Коммунистам не удалось уничтожить стремление чехов и поляков к свободе. Выступление чешского народа в поддержку демократии в 1968 г. удалось подавить только с помощью советских танков. Новое движение за демократическую Польшу началось в 1980-х гг. Труднее было странам, не имевшим ни каких демократических традиций. Однако при поддержке стран Запада демократический строй был в основном внедрен в большинстве славянских стран.

В России и Белоруссии население ни когда не знало конституционного строя. За 70 лет тоталитаризма люди еще больше привыкли к несвободе. Традиции монархического правления, отказа от участия в управлении общественными делами, делегирования их решения государственной бюрократии, централизации управления страной воспринимаются как часть национальных ценностей, от которых нельзя отказываться. Конституционные ценности, наоборот, воспринимаются как чуждый элемент западной подрывной деятельности. Возникшие в России и Белоруссии в 1990-х гг. реформистские настроения быстро улетучились. Порядок и покой, обеспечиваемые государственной бюрократией, вновь стали доминирующими ценностями. За годы советской власти население этих стран привыкло к тому, что государство лишь имитирует конституционализм. Ни кого не возмущает и не удивляет то, что реальность не соответствует конституционным декларациям.

10. В научной литературе отмечается, что переход к конституционализму легче прошел в **экономически развитой** Чехии и Словении. Труднее было странам, где значительным сектором экономики было сельское хозяйство (Болгария, Македония, Польша).

В основе не конституционного строя в России лежит рентная экономика. Страна живет за счет природной ренты, получаемой при продаже за рубеж дефицитного сырья. Получателем и распределителем этой ренты является государственная бюрократия, которая, благодаря этому становится экономически господствующим классом.

11. Для большинства славянских стран Европы отказ от тоталитарного строя и переход к конституционализму отождествляется с приобретением **национальной независимости**, которую они потеряли после Второй мировой войны. Для русских тоталитарное прошлое отождествляется с величием их империи, с победами над другими народами. Значительная часть населения хотела бы вернуть это величие, даже ценой отказа от конституционных свобод, опираясь на сильного правителя. В 2009 г. 61 % опрошенных россиян назвали распад СССР злом<sup>460</sup>. Установление диктатуры С. Милошевича так же шло под лозунгом построения «Великой Сербии»<sup>461</sup>.

Перечисленные факты говорят о том, что славянский мир раскололся надвое. Большинство славянских народов приобрело конституционные свободы. В России и Белоруссии господствующим классом остается бюрократия, а население послушно выполняет ее волю. Здесь создается только видимость конституционного строя.

<sup>452</sup> Александру Лукашенко продлили европейскую визу // *Коммерсантъ*. – М., 2009. 17 марта.

<sup>453</sup> Страны Юго-Восточной Европы: новый вектор движения // *Современная Европа*. – М., 2009. № 2. – С. 157.

<sup>454</sup> Отказ российского руководства в долгосрочной миссии БДИПЧ ОБСЕ на выборах в Государственную Думу в 2007 г. – Наблюдателей на выборах в России становится все меньше // *Коммерсантъ*. – М., 2008. – С. 2.

<sup>455</sup> Довнар В. Дружить на все четыре стороны // *Коммерсантъ*. 2007. 26 апреля.

<sup>456</sup> Довнар В. Белоруссия проводит журналистское преследование // *Коммерсантъ*. 2008. 28 марта. С. 5; Пушкаря А. Европейскому университету продлили каникулы // *Коммерсантъ*. 2008. 27 февраля. С. 3.

<sup>457</sup> «Нам бы хотелось, чтобы выборы были не такие управляемые» // *Коммерсантъ*. – М., 2008. 24 января. – С. 5.

<sup>458</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 187.

<sup>459</sup> Там же. С. 189.

<sup>460</sup> А нам все равно // *Ведомости*. 2009. 10 ноября. С. А04.

<sup>461</sup> Заболотный В.М. *Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов*. М.: АТС-Астрель, 2004. С. 353.

## 19. Денисов С.А. Не эффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализация норм конституционного права

Выступление на конференции в МГУ в декабре 2009 г.

В современных административных обществах правящие группы вынуждены октроировать конституции, одновременно принимая меры к нейтрализации их норм. Они не могут допустить, чтобы эти нормы ограничивали их власть. Одним из средств нейтрализации конституционных норм является не эффективная юридическая ответственность за их нарушение.

1. Конституция и законы могут **не содержать санкций** за нарушение норм конституции. Так, по Конституции Польши 1935 г. Президент считался ответственным только перед богом и историей<sup>462</sup>. Юридической ответственности за свои действия он не нес. Конституция РФ 1993 г. и законодательство не предусматривает санкций за нарушение норм Конституции Президентом РФ, как это предусмотрено, например, в конституциях Австрии, Германии, Греции и др. стран<sup>463</sup>.

2. Конституция или законы могут содержать санкции за нарушение отдельных конституционных норм, но **процедура привлечения к ответственности** такова, что реализовать ее подчас невозможно. Так, Конституция РФ 1993 г. предусматривает ответственность Президента РФ за государственную измену или совершение иного тяжкого преступления (ст. 93). Но как показала практика, реализовать установленный порядок отрешения Президента от должности фактически невозможно, поскольку он контролирует те органы, которые должны принимать решения о привлечении его к ответственности. Нормы Конституции РФ так же имитируют ответственность Правительства РФ перед Государственной Думой, которая теоретически может высказать недоверие Правительству (ст. 103 и 117), в том числе за нарушение норм Конституции. Всем очевидно, что Президент РФ, формирующий Правительство из преданных ему людей, скорее распустит строполивую Государственную Думу, чем отправит в отставку Правительство.

3. Важным элементом устранения юридической ответственности должностных лиц за нарушение норм конституции является **отказ от принципа разделения властей** и замена его иерархическим управлением государства сверху вниз. Самостоятельность органов власти устраняется. Все они подчиняются правителю и могут действовать только по его команде. Если в США Конгресс может привлечь к ответственности Президента или иное высшее должностное лицо по собственной инициативе, то в России, Государственная Дума не может принять даже закона без команды из аппарата правителя. Это хорошо проиллюстрировал пример принятия в ноябре 2009 г. закона о транспортном налоге. Государственная Дума по команде из аппарата правителя приняла закон. Но на следующий день поступила команда переголосовать и она послушно ее выполнила<sup>464</sup>. Судьи, назначенные по инициативе правителя, так же послушны его воле. Поэтому, фактически иммунитет возникает не только у правителя, но и всех опекаемых им лиц (фаворитов, родственников). За свои действия они отвечают только перед правителем. Председатель Центральной избирательной комиссии В. Чуров предельно ясно выразил сложившееся сегодня в России положение: «Путин всегда прав»<sup>465</sup>.

Устранение разделения властей в России позволяет ликвидировать свободу выборов, декларированную в ст. 3 Конституции РФ. Федеральное Собрание РФ принимает законы, нацеленные на недопущение оппозиционных групп на выборы в органы власти<sup>466</sup>. Избирательные комиссии реализуют отстранение оппозиции от выборов. Суды отказываются замечать нарушение Конституции РФ и законов<sup>467</sup>.

4. В демократических странах ответственность должностных лиц за нарушение норм законов и конституции часто наступает **по требованию оппозиции**, которая имеет право инициировать парламентское расследование, участвовать в работе парламентской комиссии по фактам каких-либо нарушений, совершенных высшими должностными лицами. В России правящая группа долгое время не позволяла парламенту осуществлять контрольные функции в форме проведения парламентских расследований. Только после того, как удалось сформировать совершенно «карманный» парламент ему дозволили принять ФЗ «О парламентском расследовании»<sup>468</sup>. Сформировать парламентскую комиссию по этому закону крайне сложно, а полномочия ее чрезвычайно узки.

В парламентских республиках оппозиция и небольшие партии, входящие в коалиционное правительство имеют возможность постоянно осуществлять контроль за правительством и отдельными членами кабинета. Любые нарушения конституции могут привести к вотуму недоверия правительства и его отставке. В России до 2008 г. Правительство формировалось Президентом РФ и только перед ним держало отчет. Сегодня, когда его возглавил сам «национальный лидер», оно ответственно только перед историей. Конечно, принимаются меры по имитации подотчетности Правительства перед парламентом. Для этого даже принята поправка в Конституцию РФ (ст. 103)<sup>469</sup>. Фактически, члены правительства просто игнорируют приглашения депутатов Государственной Думы явиться для отчета.

Безответственность Правительства перед парламентом приводит к тому, что нарушение конституционных норм в России становится нормой. В частности, государство отказывается признавать, соблюдать и защищать права человека, что требует от него ст. 2 Конституции РФ. Об этом свидетельствуют ежегодные отчеты о положении прав и свобод человека в России, публикуемые Уполномоченным по правам человека в России и оценки международных правозащитных организаций.

5. Часто привлечение высших должностных лиц к ответственности за нарушение конституции страны становится возможным только после прихода к власти новой правящей группы. В демократических странах смена правящей партии

<sup>462</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 85.

<sup>463</sup> Конституционное право государств Европы. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 217.

<sup>464</sup> Казьмин Д., Костенко Н. Задний ход // Ведомости. – М., 2009. 17 ноября. – С. А01 – А03.

<sup>465</sup> Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

<sup>466</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

<sup>467</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>468</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>469</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

происходит систематически. Особенно часто это имеет место в парламентских республиках, где правительство формируется парламентом. Коалиционный характер правительства позволяет отправлять правительство в отставку по инициативе небольшой партии, члена коалиции. Длительное пребывание у власти одной политической группы способствует установлению в стране авторитарного режима и создает атмосферу безнаказанности. Так, в течении 1990-х гг. в Словакии правительство возглавлял популярный в народе В. Мечиар. В результате в стране был приостановлен процесс демократизации: стали нарушаться свободы слова, парламентское меньшинство отстранили от контроля за правительством<sup>470</sup>. После парламентских выборах 1998 г. В. Мечиару не удалось создать коалиционное правительство. Новое правительство выявило многочисленные факты коррупции высших должностных лиц, работавших под его руководством<sup>471</sup>. Современная Россия вернулась к традиционному для нее монархическому правлению. Очевидно, что пришедшая к власти в начале XXI века группа во главе с В.В. Путиным будет править пожизненно. Поэтому население узнает о преступлениях своих правителей только после их смерти или отстранения их от должности конкурентами в результате дворцового переворота.

6. В административных государствах складываются **особые отношения внутри класса управленцев, которые основаны на обычаях и договорах**. Для этих отношений характерна солидарность управленцев. Например, Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания, как правило, не дают согласия на привлечение своих коллег к уголовной ответственности.

Правозащитники обращают внимание на широкое применение пыток по отношению к подозреваемым в органах милиции, что является прямым нарушением ст. 21 Конституции РФ. Но работники прокуратуры отказываются тщательно расследовать сообщения о пытках. Уголовные дела по поступившим сообщениям не возбуждаются. Прокуратура вместе с милицией отвечает за состояние законности. Если пытки в милиции прекратятся, то раскрываемость преступлений резко упадет. И милицию, и прокуратуру станут обвинять в плохой работе<sup>472</sup>.

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. По делам о преступлениях против интересов службы выносятся 9 % оправдательных приговоров, тогда как в целом по уголовным делам их менее 1 %<sup>473</sup>.

Исследователи отмечают, что в современной России широкое распространение получили патрон-клиентские отношения<sup>474</sup>. Начальник позволяет своим подчиненным не исполнять законы, а подчиненные беспрекословно выполняют приказы начальника вне зависимости от их законности. В условиях массовой коррупции правонарушитель может просто откупиться от обвинителей.

Названные обычаи и договоры превращают класс управленцев в особое привилегированное сословие, не подчиненное законам. Население воспринимается управленцами не как субъект, а как объект управления, враждебная среда, которую нужно подавлять, чтобы она не вышла из подчинения. Норма конституции о равенстве граждан нейтрализуется.

7. Конституция РФ дает право каждому человеку на самостоятельную защиту своих конституционных прав (ч. 2 ст. 45). Но законодательство ограничивает средства этой защиты. Очень часто только сама **бюрократия решает вопрос о привлечении к ответственности представителя своего класса**. Частное обвинение не допускается. В России обвинение в суде против должностного лица может поддерживать только прокуратура. В результате «круговой поруки» уголовные дела в отношении должностных лиц, совершивших преступление, не возбуждаются, а возбужденные прекращаются. Например, российская общественность была возмущена фактом охоты высоко поставленных должностных лиц на животных, занесенных в красную книгу на Алтае<sup>475</sup>. Но сделать она ни чего не может, так как вопрос обвинения этих лиц находится в компетенции только прокуратуры.

8. В демократических странах факты нарушения норм конституции должностными лицами часто **выявляются средствами массовой информации**. Государственные органы вынуждены реагировать на выступления в печати. Например, много сделавший для развития Германии Г. Коль вынужден был уйти в отставку, поскольку стало известно о его причастности к незаконному финансированию Христианско-демократической партии. В России большинство средств массовой информации взяты под контроль государства и превращены в органы пропаганды успехов страны, достигнутых под мудрым и справедливым руководством нашего правителя. К ответственности привлекают тех журналистов, которые осмелятся предположить, что кто-то из высших должностных лиц или их родственников действует незаконно<sup>476</sup>.

9. Чтобы избежать юридической ответственности за нарушение конституции управленцы административного общества стараются **ослабить правоохранительные органы**, которые могут привлечь их к ответственности. Как уже отмечалось выше, эти органы ставятся под контроль тех, кого теоретически могут привлечь к ответственности.

Нейтрализация судебных органов легко осуществляется через не исполнение их решений.

Российское руководство в последние годы принимает меры к тому, чтобы помешать работе Европейского Суда по правам человека и затруднить гражданам России защиту их прав. Его решения не рассматриваются как судебные прецеденты на территории России. В результате Суд вынужден каждый раз принимать новое решение по фактам нарушения одних и тех же норм. Россия старается воспрепятствовать повышению эффективности работы Европейского Суда. Она отказалась ратифицировать 14-й Протокол к Европейской конвенции по правам человека, предусматривающий упрощенную процедуру рассмотрения жалоб в Европейском суде<sup>477</sup>.

10. Воплощение норм и принципов конституционного права в жизнь в последние годы осуществляется **под давлением международной общественности**. Страны, нарушающие естественные права человека подвергаются международным санкциям. Эти санкции легче применять к небольшим странам. Так страны НАТО принудили к мирному решению национальных конфликтов страны бывшей Югославии и привлекли некоторых руководителей этих стран к уголовной

<sup>470</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

<sup>471</sup> Там же. – С. 344 – 347.

<sup>472</sup> Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2003. С. 37 – 38.

<sup>473</sup> Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

<sup>474</sup> Афанасьев М. Невыносимая слабость государства. М., 2006. С. 65 – 141.

<sup>475</sup> Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

<sup>476</sup> Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

<sup>477</sup> Чернега Ю., Хамраев В. Госдума отказывается от давления на Европейский суд // Коммерсантъ. 2008. 11 ноября. С.



ответственности. Заставить соблюдать права человека руководство России и Китая затруднительно. Оно не только само нарушает права и свободы человека и гражданина, но и встает на защиту руководства других не демократических стран. Режим А. Лукашенко в Белоруссии фактически существует за счет российской финансовой помощи и политической поддержки<sup>478</sup>. Руководство Судана, обвиняемое в этнических чистках в Дарфуре (400 тыс. убитыми и 2 млн. беженцев), получает поддержку со стороны российских и китайских властей<sup>479</sup>. Россия и Китай заблокировали применение международных санкций в отношении военного режима Мьянмы, жестоко подавившего мирные выступления против него буддийских монахов в сентябре 2007 г.<sup>480</sup>

11. Одним из свойств административного общества является терпеливое отношение населения к нарушению его конституционных прав. Люди, не обладающие достаточными средствами, не могут нанять адвоката для защиты своих конституционных прав в суде. Покорная судьбе масса не использует имеющихся политических прав для оказания давления на государство и принуждение его действовать в рамках конституции. Российское государство в последние годы постаралось задушить правозащитное и демократическое движение в стране<sup>481</sup>, представители которого требуют соблюдения конституционных норм и привлечения к ответственности виновных в их нарушении.

Не эффективная юридическая ответственность должностных лиц позволяет сделать конституционный акт номинальным, не реализуемым на деле. Это явление имеет закономерный характер для стран только вступивших на путь конституционализма.

---

<sup>478</sup> Александру Лукашенко продлили европейскую визу // Коммерсантъ. – М., 2009. 17 марта.

<sup>479</sup> «Россия должна разорвать все оружейные сделки с Суданом» // Коммерсантъ. 2007. 8 июня. С. 6.

<sup>480</sup> Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. 2007. 27 сентября. С. 5.

<sup>481</sup> Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Екатеринбург, 2007. С. 116 – 122.

## 20. Денисов С.А. Неконституционные нормы конституционных актов // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 5 - 7.

С. 5

Нормы конституционных актов могут не соответствовать конституционным идеалам, не выполнять своей главной функции: ограничение власти государственной бюрократии. Автор перечисляет типичные отклонения от конституционных идеалов, которые содержатся в конституциях современности.

Norms of constitutions can do not reflect the constitutional ideals. They can do not implement their main function: to limit power of state bureaucracy. The author makes a list of typical norms do not conformity with constitutional ideals, which there are in contemporary texts of constitutions.

Общество устроено так, что сразу после появления какого-то привлекательного идеала, кто-то начинает создавать подделки под него. Конституция – это один из идеалов в теории демократического преобразования общества. Он возник в ходе борьбы с произволом королевской бюрократии и феодалами. Конституции создавались как средство защиты гражданского общества от произвола государства, как инструмент построения демократического государства, обеспечения свободного развития гражданского общества. «Учение конституционализма, связанное с конкретными формами узурпации власти, было ответом на тиранию во время и после Великой французской революции» – пишет А. Шайо<sup>482</sup>. Конституция – это **система норм** (может быть и не писаных, как в Великобритании), вырабатываемых обществом для подчинения себе государственного аппарата во главе с правителем. В нормах конституции главным является их содержание, а не форма выражения. Оно имеет определенные обязательные характеристики. Во-первых, нормы конституции 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 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. Другими словами конституция является инструментом формирования конституционного строя в стране, т.е. реальных отношений власти гражданского общества над государственным аппаратом.

Конституция может быть оформлена в виде основного закона страны (конституционного акта или нескольких актов), а может быть выражена в виде суммы прецедентов, обычаев и толкований. Очевидно, что не каждый основной закон страны является конституцией в указанном смысле этого слова.

В XIX в. правители разных стран категорически отказывались допускать принятия конституций. Как только обычай монархии и религиозные нормы перестали обеспечивать легитимность власти правителей, последние стали издавать основные законы, в которых эта власть закреплялась. Чаще всего они намеренно не желали называть их конституциями. Постепенно идеалы конституционности стали так сильны, что бюрократические элиты

С. 6

во главе с правителями разных стран вынуждены имитировать введение у себя конституционного строя. Век прямого подавления демократического движения сменился веком хитрости и лжи, создания видимости передачи власти народу. Не дожидаясь, пока конституция будет принята восставшим народом (избранным им учредительным органом), правители начали октроировать конституционные акты, естественно закрепляя в них свою власть и, тем самым, искажая весь смысл конституции. Сегодня, любой диктатор африканской страны, произведя военный переворот, считает необходимым принять свой текст конституции, чтобы легитимировать свою власть<sup>483</sup>. Так появляются не конституционные (ложные, имитационные) конституционные акты, октроированные правителями. Для того, чтобы ложные конституции выполняли свою главную функцию – имитацию закрепления конституционного строя в стране, – они должны содержать какое-то количество действительно конституционных норм, но, как правило, декларативного характера.

Ученые конституционалисты должны уметь отличать конституционные нормы от не конституционных норм, которые могут содержаться в текстах конституционных актов. С появлением ложных конституционных актов возникла потребность отличать конституцию, как систему норм с определенным содержанием от формальной юридической конституции (конституционного акта), которая может содержать в себе конституцию, а может быть наполнена неконституционными нормами. Верность конституции означает не преданности конкретному конституционному акту, изданному каким-то государством, а уважение конституционных принципов.

Позитивистский подход к праву с его формализмом и этатизмом способствовал сокрытию разницы между настоящими конституциями и имитационными конституционными документами. Конституциями стали называть все документы, которые приняты с таким названием или даже любой основной закон страны, закрепляющий устройство государства<sup>484</sup>. Более того, развил идею Ф. Лассалья, что каждая страна имеет свою конституцию<sup>485</sup>, отечественные ученые стали называть конституциями даже те документы, которые намеренно принимались с другим названием, чтобы подчеркнуть их не конституционный характер. Затумашивать разницу между имитационными и настоящими конституциями помогает ссылка на то, что в латинском языке слово «constitutio» обозначает любое установление или учреждение и оно использовалось в Древнем Риме для обозначения различных актов<sup>486</sup>.

Государственное право, как система норм регулирующих основы общественного и государственного строя существует у всех народов, дошедших до государственного развития. Конституционное право появляется на особой стадии развития

<sup>482</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. С. 24.

<sup>483</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 394.

<sup>484</sup> Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 42; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 10, 36, 39.

<sup>485</sup> Лассаль Ф. Сочинение. Т. 2. С. 17.

<sup>486</sup> Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. С. 11.

общества, когда оно становится способным поставить под свой контроль государственный аппарат. Не замечать различия между основным законом страны и конституцией означает отказ от исторического подхода к изучению конституционализма.

Для принятия конституции не достаточно написать текст, декларирующий демократические принципы и утвердить его в виде основного закона. Для этого мало одного желания какой-то группы общества. Конституция может родиться только в сильном гражданском обществе. Советские исследователи, используя марксистскую терминологию, верно констатировали, что появление конституций стало возможным только с приходом к власти буржуазии, которая в конституции закрепила капиталистические отношения, ограничила королевскую власть избранным ею парламентом или провозгласила республику, а так же установила права имущих граждан<sup>487</sup>. В.И. Ленин признавал, что конституционный строй рождается в результате победы буржуазной революции<sup>488</sup>. В связи с этим не следует забывать, что общество, привыкшее к государственной опеке, может не нуждаться в конституции и отвергать предложения по закреплению конституционных норм в основном законе страны. Историки и юристы отмечают, что права и свободы человека часто не находят поддержки среди массы населения в странах Востока, где традиционно господствуют идеи покорности, иерархии и терпимости<sup>489</sup>. Не факт, что все страны мира пойдут по конституционному пути развития. Экономические успехи Китая последних лет показывают, что общество может быстро развиваться при фактически не ограниченной власти группы людей, возглавляющих государство (т.е. без конституционных ограничений).

Не следует забывать, что одни и те же нормы конституционных актов могут иметь совершенно не одинаковое значение в разных странах при разных условиях. Нормы, не мешающие конституционному строю в странах с укорененной демократией могут использоваться бюрократией стран со слабым гражданским обществом в антиконституционных целях.

Как известно, конституционные акты в странах Запада принимались после того, как буржуазные отношения уже сложились и укоренились. Некоторые нормы носили характер обычаев и не нуждались в закреплении в тексте писаной конституции. В странах со слабым гражданским обществом конституционные акты должны содержать нормы, обеспечивающие дополнительные гарантии прав граждан и более жесткие ограничения полномочий государственных органов и должностных лиц, не позволяющие им подавлять слабые ростки гражданского общества.

Как показывает исторический опыт, простой перенос конституционных конструкций из стран Запада в развивающиеся страны не позволяет поддерживать в них конституционный порядок. Так, перенос президентской модели республики в страны Латинской Америки везде породил диктаторскую форму правления. Отсутствие в конституционных актах необходимых гарантий их реализации надо рассматривать как не конституционный пробел (дефект конституционного акта).

Задачи ограничения власти государственной бюрократии можно решать разными путями, с помощью

С. 7

разных приемов юридической техники. Где-то достаточно провозгласить права граждан, из которых будут вытекать обязанности государства и его должностных лиц, а где-то следует закрепить в статье конституционного акта прямой запрет должностным лицам на какие-то действия, да еще и конкретизировать его. Так, для того чтобы избежать возвращения к тоталитарным порядкам в ряде стран Восточной Европы были приняты запреты занимать государственные должности бывшим работникам секретных служб. Отказ от этой нормы в России привел к тому, что бывшие работники спецслужб претендуют сегодня на роль нового дворянства<sup>490</sup>.

Конституция США часто идет по пути использования запретов, обращенных к государству и его должностным лицам: запрет принимать билли об опале, запрет выдавать деньги из казначейства при отсутствии закона (раздел 9 ст. 1) и т.д. Есть надежда, что этот способ правового регулирования может оказаться более действенным, чем предоставление прав.

Не соответствующими конституционным требованиям следует признать нормы конституционных текстов, которые вместо закрепления обязанностей должностных лиц повествуют о том, что они якобы делают. Примером является ч. 2 ст. 80 Конституции РФ.

Иногда вопрос о конституционности норм конституционных актов связан с балансом различных требований. Должность президента имеет место во всех республиках. Но наделение его излишними полномочиями, подчас, превращает его в пожизненного диктатора.

Естественно, вопрос о конституционности каких-то норм конституционных актов является спорным.

Ниже перечисляются типичные неконституционные нормы конституционных актов и пробелы в конституциях, обеспечивающие не конституционность строя в стране.

1. В октроированных конституциях правители могут декларировать республиканскую форму правления в своих странах, но фактически устанавливают собственную диктатуру. Правитель уже не называет себя монархом (императором, царем, султаном). Он обычно именуется президентом. Там, где авторитет правителя достаточно высок, в конституции прямо закрепляется его пожизненная власть. Фактически допускают пожизненную власть одного диктатора конституционные акты, не устанавливающие ограничения на срок пребывания одного человека на должности главы государства. (Беларусь, Зимбабве, Казахстан, Нигерия, Узбекистан). С Древних времен правители, которые по какой-либо причине не могли занимать пост главы государства, ставили на эту должность зависимого от них человека. В Японии эта практика называлась сёгунатом. Сегодня она успешно применяется в России и, по всей видимости, это позволит правителю пожизненно удерживать власть в стране.

В имитационных конституциях глава государства 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.

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, создают «лазейки» для предоставления правителю законотворческих функций.

При монархических формах правления правитель формирует почти весь государственный аппарат на основе принципа личной преданности назначенцев.

<sup>487</sup> Советское государственное право. М., 1975. С. 55.

<sup>488</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 372.

<sup>489</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>490</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. 2007. № 26. С. 172 – 174.

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 парламент превращается в «говорильню». Издаваемые им законы могут просто игнорироваться правительством, не ответственным перед представительным органом. Конституция РФ 1993 г. создает видимость участия Государственной Думы в формировании Правительства (ст. 111).

Для того, чтобы сделать представительный орган более карманным, конституция может закреплять возможность правителя распускать его в случаях, если он начинает проявлять самостоятельность (ст. 111, 117 Конституции РФ).

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.

4. Подорвать власть бюрократии в стране может децентрализация управления страной. Поэтому бюрократические элиты закрепляют в конституционных актах или законах централизованную систему управления, устраняя федерацию и местное самоуправление. Устранить федерацию можно путем перехода к назначению глав регионов. По этому пути шла фашистская Германия, Заир при военном режиме, Россия с 2004 г.<sup>491</sup>.

5. В основе экономической власти бюрократии лежит государственная собственность на основные средства производства, условная частная собственность и редиистрибутивный характер экономики. Сегодня редиистрибутивная экономика поддерживается через декларирование в конституционных актах социального государства (ст. 7 Конституции РФ). 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 и кормильца в отношении населения.

В заключении еще раз призываю ученых конституционалистов не оставаться в хвосте политики, оправдывая принимаемые государственными органами конституционные акты, а критически смотреть на результаты государственного законодательства. Надо изучать типичные подделки конституций и разоблачать хитрецов, которые их создают. Надо искать способы закрепления конституционных ценностей в конституционных актах, а так же способы их защиты. Наука должна идти впереди государственной идеологии, а не превращаться в ее часть.

---

<sup>491</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.

## 21. Денисов С.А. Двадцать лет спустя

Статья в журнал «Сравнительное конституционное обозрение». Декабрь 2009 г.

Прошло двадцать лет после того, как славянские народы решили перейти к конституционализму. Преодолев значительные трудности, большинство их стало частью западной цивилизации. Только Россия и Белоруссия остались верными прежним ценностям правления одного человека и одной группы.

Twenty years Slavic peoples went to constitutionalism. There were many problems. But major of them come in western civilization. Only Russia and Belorussia keep there old traditions of ruling one leader and one group. They are part of Eastern civilization.

Двадцать лет назад все славянские народы вышли из «лагеря социализма». Они заявили о своем стремлении перейти к конституционному строю. В связи с этим во всех славянских странах были приняты новые конституции, декларировавшие западные ценности демократии, республики, парламентаризма, разделения властей, прав и свобод человека и гражданина. Спустя два десятилетия обнаружилось, что славянский мир раскололся между двумя цивилизациями. Большинство славянских народов сумело воспринять западную культуру, вырастить у себя конституционные институты и стало частью европейской цивилизации. Россия и Белоруссия создали только видимость перехода к конституционализму, сохранив у себя основы административного общества и государства, которое обычно называется восточным. В последнее время различия между этими двумя группами славянских народов только нарастают.

1. Конституционализм, как система общественных отношений, может возникнуть только в обществе, способном генерировать **конкурентную политическую систему**, где две или более партий на равных борются за места в парламенте и возможность сформировать правительство. Это является условием проведения свободных выборов в органы власти и обеспечивает суверенитет народа. Только такую политическую систему можно назвать многопартийной.

В большинстве славянских стран, после ликвидации монополии коммунистов возникли многопартийные системы. Конкурирующие между собой партии не раз сменяли друг друга в управлении государством. Получая большинство в парламенте, они формировали правительство, часто коалиционное. Вместе с изменением характера общества, сменой задач, которые оно решало шло обновление партийной системы. Одни партии сходили с политической сцены, другие восходили на нее. В Болгарии социалисты приходили к власти и формировали правительство в 1990, 1994, 2005 гг. Правые силы приходили к власти то через Союз демократических сил (1991 г.), то через Национальное движение Семеона II (2001 г.)<sup>492</sup>. В Польше на смену коммунистам пришла «Солидарность» Л. Валенсы. Но вскоре она потеряла авторитет и исчезла с политической сцены. В Словении правые формировали правительство в 1990, 2000 и 2004 гг. после чего они уступали власть левым партиям. Господство одной партии возникло в 1990-е гг. в Сербии (Социалистическая партия Сербии) и Хорватии (Хорватское демократическое содружество). Но и там оппозиция в 2000 г. сумела прийти к власти и разрушить складывающуюся однопартийную систему. Специалисты отмечают, что конкурентная многопартийность и демократический механизм смены власти стали в странах Юго-Восточной Европы нормой политической жизни. Минимальную, но принципиально важную проверку демократия прошла<sup>493</sup>. Попеременный приход к власти то левых, то правых сил позволил нащупать народам большинства славянских государств оптимальный путь развития. Избиратели прошли хорошую политическую школу и на собственном опыте поняли чего можно ждать от тех или иных политических сил.

Россия и Белоруссия в 1990-е так же шли по пути возникновения множества партий, борющихся за места в парламенте. Но в начале XXI в. многопартийность в них была фактически уничтожена. Государственная бюрократия в России консолидировалась, сумела создать новое партеобразное объединение наподобие КПСС и с его помощью восстановила свое господствующее положение на политической арене. Наличие небольшой группы депутатов оппозиции в Государственной Думе России (менее 1/3) не препятствует превращению ее в «карманную» при правителе. В 2008 г. А. Лукашенко так же заявил, что появление в парламенте Белоруссии нескольких оппозиционеров, не испортит его<sup>494</sup>. Фактически ни один представитель оппозиции на последних выборах не смог попасть в парламент Белоруссии.

В России партийное строительство было заморожено. Возникшие в 1990-е гг. партии коммунистов и ЛДПР, давно потеряли авторитет и не могут составить серьезной конкуренции партеобразному объединению бюрократии. Но они искусственно поддерживаются на плаву, в том числе с помощью законодательства. ФЗ «О политических партиях»<sup>495</sup> мешает созданию новых партий в стране. Он запрещает создавать маленькие партии с числом членов менее 45 тысяч. Запрещено создание региональных и межрегиональных партий (ст. 3). Не партийным политическим организациям запрещено участвовать в выборах в органы власти (ст. 36). Небольшим партиям запрещено объединяться в блоки для участия в выборах депутатов Государственной Думы. Запрещено создавать кадровые партии без фиксированного членства (ст. 3), такие как Республиканская и Демократическая партия в США. Только КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия», как представленные в Государственной Думе, имеют право выдвигать на выборах в органы власти всех уровней своих кандидатов, не собирая подписи избирателей в свою поддержку. В 2009 г. возникла идея имитировать жизнь в партиях, назначенных играть роль оппозиции. В ФЗ «О политических партиях» внесена норма, требующая произвести ротацию руководящего звена в этих организациях<sup>496</sup>. По всему видно, что правящая группа решила сменить престарелых лидеров коммунистов и ЛДПР, поставив на их место еще более послушных себе людей. Мумифицированные партии призваны создавать видимость многопартийности, которая декларирована в Конституции РФ (ст. 13). Депутаты от этих партий в Государственной Думе составляют абсолютное меньшинство и не могут влиять на законодательный процесс.

<sup>492</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. М., 2007. – С. 156 – 158.

<sup>493</sup> Там же. – С. 223.

<sup>494</sup> Соловьев В. Александр Лукашенко сдаст тест на БДИПЧ // Коммерсантъ. – М., 2008. 11 июня. – С. 5.

<sup>495</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; 2009. № 14. Ст. 1576; № 18. Ст. 2155; № 20. Ст. 2391; Российская газета. 2009. 21 июля.

<sup>496</sup> ФЗ РФ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» // Российская газета. – М., 2009. 5 мая. – С. 12.

Политическую систему России сегодня можно считать фактически беспартийной, поскольку «Единая Россия» является не партией, а теневой государственной организацией, созданной бюрократией для управления населением.

В научной литературе отмечается, что демократические партии во всех посткоммунистических странах нередко проявляли воинствующий антидемократизм, оказывались гораздо более подвержены расколам и были гораздо менее договороспособными, часто демонстрировали вопиющий непрофессионализм и как политики и как практики-управленцы<sup>497</sup>. Это мешало им надолго удержаться у власти, создать сильную оппозицию левым силам. Но только в России и Белоруссии эти партии были почти полностью устранены с политической арены. Ситуация в России XXI в. очень похожа на ту, что сложилась во Франции в первой половине XIX в. Там население делало выбор между роялистами и бонапартистами. В России избирателям предлагается выбор между коммунистами, призывающими вернуться в советское прошлое и новыми бонапартистами – вождистской ЛДПР или «Единой Россией».

Ограничение политической конкуренции в России привело к ограничению конституционного права граждан России объединяться в политические партии (ст. 30) и права на свободные выборы (ст. 3).

2. **Сменяемость правящей элиты** в большинстве славянских страны по воле избирателей обеспечена конституционными нормами, закрепляющими парламентаризм. Побеждающая на выборах в парламент партия формирует правительство. В Чехии, Словакии и Болгарии<sup>498</sup> сразу были введены парламентские республики. Президент избирается парламентом из состава его депутатов. В Словении Президент избирается на всеобщих выборах, но правительство формирует парламент (ст. 111 и 112 Конституции Словении 1990 г.).

В России и Белоруссии правительство формируется президентом и победа той или иной партии на выборах в парламент не оказывает влияния на формирование правящей элиты. Это делает борьбу за места в парламенте бессмысленной и не стимулирует развитие партийной системы. Сами выборы перестали быть свободными. Прошедшие в 2009 г. выборы в Московскую городскую Думу показывают, что в России опять действует принцип декларируемый И.В. Сталиным: «Не важно как проголосуют. Важно как посчитают». Контроль правящей группы над избирательными комиссиями позволяет не допускать оппозицию к участию в выборах. Кандидатов от оппозиции отказываются регистрировать. Пропорциональная система выборов в Государственную Думу и смешанная система выборов в региональные представительные органы позволяют допускать на них только разрешенные политические партии. При этом, правящая группа может утверждать состав списка кандидатов через центральные партийные органы.

Пришедшая к власти в России в 2000 г. группировка так называемых «питерских» остается бессменной и, по всему видно, намерена править пожизненно. Она взяла под свой контроль большую часть СМИ, расставила на высших государственных постах своих людей. Закон заменен патрон-клиентскими договорами между высшими государственными чиновниками. Избирательное законодательство, законы об общественных объединениях превращены в инструмент сохранения власти одной группы. Парламент в России и Белоруссии превращен в законсовещательный и законорегистрационный орган при правителе. Государственная Дума России, как флюгер, легко меняет направление своей деятельности по команде из аппарата правителя.

Смена правящей элиты в России сегодня возможна только в ходе закулисной внутриаппаратной борьбы за власть. Стремление всех политических сил пожизненно оставаться у власти стимулируется рентным характером российской экономики. Приобретение политической власти сопровождается получением огромных богатств, от которых трудно отказаться. Правящая группа готова на все, чтобы сохранить свое право распределения этих богатств.

3. Большинство славянских народов **сумело преодолеть соблазн введения монархического правления**. Путь к нему не у всех стран был легким. В 1990-е гг. в Сербии возникла диктатура С. Милошевича, а в Хорватии диктатура Ф. Туджмана. Л. Валенса в Польше обвиняли в стремлении ввести авторитарное правление. Попытку установить сильную правительственную власть сделал В. Мечиар в Словакии. В Болгарии в 2001 г. пост премьер-министра занял бывший царь Семеон II. У части болгарского общества появилась мысль о восстановлении монархии. Но царь сумел удержаться у власти только в течение 4 лет. В литературе делается вывод, что Болгария избежала соблазнов авторитаризма и установила относительно стабильную и функционирующую, хотя и не без изъянов, демократическую политическую систему<sup>499</sup>.

Конституции большинства славянских стран Южной, Центральной и Восточной Европы содержат нормы, препятствующие захвату власти в стране одним человеком. В большинстве славянских стран президент имеет ограниченные полномочия (иногда только представительские) и не может захватить власть в стране. Сильный парламент формирует правительство, ответственное перед ним. Премьер-министр находится под строгим контролем членов своей партии и оппозиции в парламенте. Часто он возглавляет коалиционный кабинет и вынужден уйти в отставку, как только перестает пользоваться поддержкой большинства в парламенте. Таким образом, власть его не прочна. В Словакии по инициативе премьер-министра В. Мечиара в 1994 г. был приостановлен процесс демократизации: стали нарушаться свободы слова, парламентское меньшинство отстранили от контроля за правительством. В стране появились авторитарные тенденции<sup>500</sup>. На выборах 1998 г. левые во главе с В. Мичаром потерпели поражение. Большинство набрала либерально-социал-демократическая коалиция. Люди высказались против мечиаризма<sup>501</sup>.

28 сентября 1990 г. в Сербии была принята Конституция, ограничивающая власть парламента и значительно расширяющая права президента. Парламент терял контроль над деятельностью президента. Возможность его отстранения от власти была сведена к минимуму. С. Милошевич, будучи популярным политиком, легко получил пост президента на выборах в декабре 1990 г., набрав 63 % голосов<sup>502</sup>. Не без поддержки Запада сербы нашли в себе силы и в 2000 г. свергли диктатуру С. Милошевича.

Достаточно широкие полномочия были у польского президента, который избирается всеобщим голосованием. Но по Конституции 1997 г. эти права были существенно ограничены. Президент Польши потерял право назначать министров обороны, внутренних дел и иностранных дел. Правительство Польши формируется большинством депутатов Сейма. В Польше

<sup>497</sup> Страны Юго-Восточной Европы: новый вектор движения // Современная Европа. – М., 2009. № 2. – С. 156.

<sup>498</sup> Высказывается так же мнение, что в Болгарии установлена смешанная республика - Медушевский А. Перспективы дуализма. Очерк политической трансформации // Вестник Европы. – М., 2008. Т. XXIV. – С. 62.

<sup>499</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. – М., 2007. – С. 153.

<sup>500</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

<sup>501</sup> Там же. – С. 222.

<sup>502</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 236.

постепенно установился парламентско-президентский режим с усилением роли парламента в принятии политических решений<sup>503</sup>.

В Болгарии президент Ж. Желев предлагал внести поправки в Конституцию, расширяющие президентские полномочия. Но он был обвинен в стремлении установить диктатуру и, вскоре, потерял свою должность<sup>504</sup>.

В Украине в начале XXI в. были созданы условия для установления личной власти В. Кучмы. В декабре 2003 г. Конституционный Суд решил, что В. Кучма имеет право баллотироваться на третий срок, поскольку первый срок он находился на должности не в соответствии с принятой в 1996 г. Конституцией. Однако он сам отказался от продления своего пребывания на должности Президента в пользу своего преемника В. Януковича. Но народ Украины отказался утвердить назначенного преемника. Благодаря оранжевой революции страна избежала установления в ней авторитарного режима. Принятые поправки в Конституции ограничили полномочия Президента Украины.

Важным препятствием на пути установления монархического правления является введение ограничения на срок занятия одним лицом должности президента.

Население России и Белоруссии добровольно пошло по пути восстановления монархического правления в своих странах. Вождистские настроения оказались доминирующими, а парламентаризм чуждой идеологией. Установлению монархического правления в этих странах способствовали их конституции, закрепляющие сверх высокую власть президента. Если большинство славянских стран в годы реформ шло по пути усиления власти парламента, то в России и Белоруссии наоборот, власть президента постоянно расширялась, превращалась в самодержавную. Конституция России 1993 г. и Конституция Беларуси 1996 г. стали инструментами для удержания власти одной правящей группой, возглавляемой конкретным лидером.

В 2004 г. Белоруссия прямо пошла по пути установления пожизненной власти А. Лукашенко, отменив конституционные ограничения срока его пребывания в должности Президента. В 2007 г. он заявил, что не собирается уходить в отставку, пока не подготовит себе на смену своего младшего сына<sup>505</sup>. В России пошли по более хитрому пути. В.В. Путин после пребывания на должности Президента РФ два срока подряд не стал нарушать требование Конституции 1993 г. и оставил эту должность. Кандидатом на должность Президента РФ от правящей группы был назначен человек, лично преданный правителю, который не посмеет нарушить патрон-клиентское соглашение и не будет пользоваться теми широкими полномочиями, которые ему предоставляет Конституция РФ и законы. Переход В.В. Путина на должность Председателя Правительства не привел к потере им неформальной должности правителя России. Большинство населения России доверяет власть над собой не институтам, а конкретному лицу. В России возникла форма правления похожая на сёгунат в Японии. Президент РФ, как император Японии до революции Мэйдзи представляет страну во вне. Население воспринимает его как главу государства. Но реальная власть находится у главы правительства, опирающегося на подчиненный ему бюрократический аппарат. Возникший в России экономический кризис будет так же связываться с именем Д.А. Медведева. В то время как выход из кризиса будет происходить, когда В.В. Путин вернется на пост Президента РФ. Это придаст его правлению еще более сакральный характер.

Очевидно, в целях обеспечения пожизненного правления В.В. Путина в Конституцию РФ была принята поправка, о продлении президентского срока с 4 до 6 лет<sup>506</sup>. Это позволит правителю на законных основаниях занимать должность Президента на протяжении 12 лет, не ища себе, как сегодня, временного исполняющего обязанности Президента РФ. После такого длительного пребывания у власти он сможет, как Дэн Сяопин в Китае в последние годы жизни, оставить все должности и править страной из-за кулис. Таким образом, если позволит здоровье В.В. Путин сможет править Россией больше чем И.В. Сталин в СССР (единоличное правление с 1929 по 1953 гг. – 24 года) и Чаушеску в Румынии (22 года). Правящая группа делает все, что бы на политической сцене не появился какой-либо достойный конкурент действующему правителю. Поддерживается положение, при котором населению не из кого выбирать. В стране создается культ личности национального лидера<sup>507</sup>. Выборы Президента РФ превращены в плебисциты, на которых населению позволяется высказать доверие своему правителю или назначенному им человеку на должность Президента РФ. Дозволенные сегодня в России партии уже не являются «оппозицией его величеству». Все они превратились, по аналогии с практикой Великобритании, в «оппозицию его величества». Они могут критиковать друг друга, но не смеют выступать против правителя. Такой тип многопартийности допускался в советские времена в Польше, Болгарии и даже в Китае при Мао Цзэду. Там, наряду с партеобразным объединением коммунистической бюрократии искусственно сохранялись партии крестьян или интеллигенции, которые должны были обозначать наличие демократии в стране и учета мнения разных групп общества.

4. Писаная конституция не будет действовать, если большинство населения страны ведет себя как подданные, а не как граждане страны. «Функционирование демократических институтов – отмечают ученые – невозможно без **наличия граждан**, разбирающихся в политике, осознающих свое место, свои права и обязанности в обществе. Западная Европа училась этому на протяжении двух веков, Восточной Европе еще только предстоит»<sup>508</sup>. Польские исследователи говорят о слабой укорененности в стране демократических ценностей, возможности формирования демократии, включающей в себя элементы популизма, авторитаризма и «демократии большинства»<sup>509</sup>. 40 % опрошенных поляков говорят о предпочтении недемократических форм правления при некоторых обстоятельствах<sup>510</sup>. Только 10 % поляков в 2007 г. участвовало в деятельности институтов гражданского общества. Это меньше чем в других европейских странах<sup>511</sup>. Проводимые опросы выявляют склонность сербов к авторитаризму и патриархальным взглядам<sup>512</sup>. Сильные вождистские настроения выявлены у населения Чехии. Люди больше

---

<sup>503</sup> Там же. – С. 11, 15.

<sup>504</sup> Там же. – С. 36

<sup>505</sup> Довнар В. Дружить на все четыре стороны // Коммерсантъ. – М., 2007. 26 апреля.

<sup>506</sup> Закон РФ о поправках к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы // Российская газета. – М., 2008. 31 декабря.

<sup>507</sup> Левинсон А. Культ самих себя // Ведомости. – М., 2009. 3 ноября. – С. А04.

<sup>508</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 13

<sup>509</sup> Системные изменения и общественное сознание в странах Восточной Европы. – М., 2008. – С. 8.

<sup>510</sup> Там же. С. 53.

<sup>511</sup> Там же. – С. 96.

<sup>512</sup> Там же. – С. 9.

доверяют президенту (51 %), чем парламенту (29 %). Они выступают за прямые выборы президента (57 %) <sup>513</sup>. Однако, Конституция Чехии мешает реализовать эти вождистские настроения, ограничивая власть президента страны.

Не смотря на перечисленные трудности, большинство славянских народов сумело прийти к демократии. Международные организации все славянские страны, кроме России и Белоруссии, относят к категории свободных стран. В людях победило чувство гражданственности, стремление к демократическим свободам. Попытки правящих групп удержать власть с помощью фальсификации результатов выборов вызвали массовые протесты населения в Сербии в 2000 г. и в Украине в 2004 г.

Население России и Белоруссии не захотело стать суверенным народом и предпочло добровольно передать декларируемый в конституции суверенитет своему правителю. Народы этих стран все еще не прошли своей эпохи Просвещения. Вера в «добраго царя» у них стоит выше разума. Традиции подданнической и патриархальной культуры нейтрализовали нормы конституции. Население отказалось от использования своих политических прав и свобод. Введение авторитарных порядков (ограничение свободы средств массовой информации, права на объединение, на проведение мирных массовых мероприятий на улицах, свободы выборов и даже отказ от них) не вызывает у него протеста. Небольшие группы людей, активно выступающих за демократию, вновь, как в советские времена, приобрели характер диссидентов, инакомыслящих маргиналов.

Руководство России и Белоруссии принимает меры к тому, чтобы население этих стран не сумело приобрести демократической политической культуры. Уличные мероприятия оппозиции запрещаются и разгоняются. Если митинги оппозиции разрешают, то они оцепляются войсками и милицией с тем, чтобы не допустить общения демократических активистов с населением городов. Поправки в ФЗ «Об общественных объединениях» <sup>514</sup> создали колоссальные трудности для деятельности этих объединений. При вступлении указанных поправок в действие только по Свердловской области в разряд нарушителей закона удалось записать сразу 6 тысяч из зарегистрированных 7 тысяч общественных объединений <sup>515</sup>. В г. Москве в 2008 г. только 10 % общественных объединений сумели преодолеть поставленные поправками в законы бюрократические препятствия. 90 % (около 20 тысяч) попали в разряд нарушителей и должны быть ликвидированы <sup>516</sup>. В Новгородской области указанные поправки в законы позволили поставить вне закона 94 % существующих некоммерческих объединений граждан <sup>517</sup>. Органы государственной власти объявили настоящую войну правозащитному движению. Правозащитников обвиняют в шпионской деятельности и экстремизме. У них отнимают помещения, лишают их финансовой помощи из-за рубежа при том, что в России нет достаточных источников для их финансирования. Органы власти ищут поводы для ликвидации правозащитных организаций. Как уже отмечалось, в целях поддержания политической пассивности граждан России им существенно ограничили возможность образования политических партий. Правящая группа России постаралась отстранить население страны от участия в выборах органов власти. С переходом к пропорциональной системе людей лишили права выдвигать и поддерживать своих кандидатов в Государственную Думу. Кандидатам в депутаты запретили критиковать друг друга в ходе агитационной кампании <sup>518</sup>. Населению и журналистам запретили участвовать в агитационной кампании, если их деятельность не оплачивается из избирательного фонда какой-либо из допущенных на выборы стороны <sup>519</sup>. Помощь в проведении скучных и незаметных для избирателя выборов оказывает отмена порога явки избирателей. Они могут не приходить на них. Достаточно явки самого кандидата на выборную должность. Выборы глав регионов России вообще отменили. Постепенно идет отказ от выборов глав муниципальных образований. Выборы представительных органов традиционно не интересны избирателям.

5. Важнейшим конституционным принципом является **верховенство прав человека**. Он закрепляется в конституции всех славянских стран. История некоторых из них устроила проверку того, готовы ли они им руководствоваться. В результате выяснилось, что только чехи и словаки поставили ценность гуманизма выше ценности сохранения целостности своего государства. Благодаря этому Чехословакия мирно разделилась на два самостоятельных государства. Все народы бывшей Югославии перессорились между собой из-за границ своих государств, что привело к массовому кровопролитию. Только вооруженное вмешательство стран НАТО позволило принудить эти народы к мирному решению своих территориальных и национальных проблем. Россияне так же решили пожертвовать тысячами жизней своих сограждан для удержания кавказских народов под своей властью. Эгалитарные ценности оказались выше ценностей гуманизма, закрепленных в Конституции РФ (ст. 2, 17, 18, 55).

6. Конституционный строй может возникнуть только при наличии определенной **социально-экономической базы в стране**: частной собственности, рыночной конкуренции, сильных групп предпринимателей и среднего класса. Процесс формирования этой базы во всех славянских странах шел очень тяжело. Не смотря на это, рыночные реформы были в основном завершены в большинстве славянских стран.

В России и Белоруссии реформы отношений собственности и системы распределения общественного продукта оказались не завершенными. Государственная бюрократия осталась экономически господствующим классом, создав вокруг себя слой предпринимательской клиентелы. Процветает монополизм государственных предприятий, которые в России загримированы под акционерные общества («Газпром», «Транснефть», «Российские железные дороги»). Частная собственность

<sup>513</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 211.

<sup>514</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание Законодательства РФ*. – М., 2006. № 3. – Ст. 282.

<sup>515</sup> Ярецв А. Структура в разрезе // *Российская газета*. – М., 2007. 26 октября. – С. 11.

<sup>516</sup> Шаров А. Контроль с уведомлением // *Российская газета*. – М., 2008. 14 февраля. – С. 2.

<sup>517</sup> Шаров А. НКО назначили срок // *Российская газета*. – М., 2008. 22 января. – С. 9.

<sup>518</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 прав 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>519</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 «Об основных гарантиях избирательных прав и права 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; № 356. 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. 3605; 2009, № 1. Ст. 30; № 7. Ст. 771; *Российская газета*. 2009. 8 апреля.



и право на предпринимательство, как в Средневековой Европе, имеют условный характер, полностью зависят от произвола государственной бюрократии. Неопределенность законов и правоприменительная практика позволяют репрессивным органам отнимать имущество у предпринимателей. Сохранение распределительной экономики превращает государственную бюрократию в «кормильца» для значительной части населения страны, которое в свою очередь поддерживает политическую власть этой бюрократии. Патерналистские настроения продолжают доминировать в обществе. 77 % опрошенных россиян в 2009 г. требовали усиления роли государства в контроле над основными отраслями, вплоть до национализации. 76 % опрошенных хотят усиления роли государства в распределении общественных благ<sup>520</sup>. Наоборот, частная собственность, особенно крупная, не пользуется уважением среди большинства населения. В Белоруссии все еще не проведена приватизация большей части государственных предприятий. Таким образом, у демократических сил в этих странах нет материально-финансовой и социальной основы для того, чтобы превратиться в реальную политическую силу и использовать конституцию для ограничения произвола бюрократии. Сегодня в Государственной Думе России нет представителей правых демократических партий.

В основе не конституционного строя в России лежит рентная экономика. Страна живет за счет природной ренты, получаемой при продаже за рубеж дефицитного сырья. Получателем и распределителем этой ренты является государственная бюрократия, которая, благодаря этому становится экономически господствующим классом.

7. Конституционализм возможен в условиях, когда **все основные политические силы (партии) поддерживают его**. Сегодня в большинстве славянских стран даже руководство бывших коммунистических партий перешло на социал-демократические позиции. Оно не стремится увековечить свою власть и устранить социально-экономические основы конституционного строя. Более того, оказываясь у власти, оно вынуждено было проводить рыночные реформы. Проиграв на парламентских выборах, левые спокойно уходили в оппозицию. В Болгарии Г. Пырванов, возглавивший в 1996 г. Социалистическую партию (бывшую коммунистическую) повел решительную борьбу с бывшими коммунистами и фактически вытеснил их из партии окончательно придав ей социал-демократический характер<sup>521</sup>. На выборах президента в Польше в 1995 г. победил бывший коммунист А. Квасневский, но правительство продолжило курс реформ начатых правым правительством при президенте Л. Валенсе. В это время Польша вступила в НАТО и готовилась вступить в ЕС<sup>522</sup>. Дольше всего сопротивлялись проведению рыночных и демократических реформ элиты Сербии и Черногории. Социалистическая партия Сербии выступала с идеями демократического социализма, сохранения государственной собственности и государственного регулирования под предлогом социальной защиты граждан<sup>523</sup>. Руководитель этой партии С. Милошевич установил в стране личную диктатуру. Но, и там в начале XXI в. победили реформистские силы.

В большинстве славянских стран представители репрессивного аппарата, а кое-где и руководство коммунистической партии, было лишено возможности участвовать в политической жизни своей страны. Руководителей коммунистической партии и служб государственной безопасности отдали под суд в Болгарии, Чехии. Строгая люстрация (выявление всех, сотрудничавших со службами государственной безопасности при коммунистах) была проведена в Польше<sup>524</sup> и Болгарии<sup>525</sup>.

В России, наоборот, бывшие работники КГБ СССР заняли руководящие посты в государстве и успешно восстанавливают авторитарный режим в стране. Сегодня они претендуют на роль нового дворянства<sup>526</sup>, спасающего Россию от западной демократической «скверны». Руководство коммунистической партии не только не отказалось от своих убеждений, но и объявило себя наследниками сталинизма. Таким образом, россияне оказались перед выбором: возврата к сталинизму или поддержания современного бонапартизма. Та и другая сила поддерживает конституционный строй только на словах.

8. Переход к конституционному строю большинства славянских стран связан с **внешним влиянием** на них большой объединенной Европы. В сложившихся экономических и политических условиях славянским государствам с небольшим числом населения не остается ни чего другого, как присоединиться ней. Почти с самого начала реформ они поставили перед собой цель войти в блок НАТО и в состав Европейского Союза. Возросшие в начале XXI в. имперские амбиции России подтолкнули к этому выбору и большую Украину. В результате большинство славянских стран постаралось как можно быстрее внедрить у себя правовые стандарты Европы, в том числе конституционные. Жизнь в составе большой Европы неизбежно приведет к изменению системы ценностей у народов бывшего социалистического лагеря.

Антизападный курс, выбранный сербами и черногорцами в 1992 г. завел их в тупик. Поддержанный сербами на выборах президента С. Милошевич ввел в Югославии личную диктатуру, парламентская система перестала действовать, мирное решение межнациональных проблем было заменено массовым кровопролитием, страна была доведена до экономического краха. Однако сербы нашли в себе силы для того, чтобы свергнуть диктатуру С. Милошевича и вернуться на путь построения конституционного строя в стране. Одна треть избирателей Сербии в 2002 г. продолжали голосовать за изоляционизм и сильную диктаторскую власть. Но 59,1 % голосовало за лидеров, которые проводили политику, направленную на тесное сотрудничество со странами Запада, поддерживали демократию и парламентаризм<sup>527</sup>.

В годы правления В. Мечиара (1993 – 1999) Словакия осталась единственной страной, практически полностью ориентированной на сближение с Россией, Украиной, Белоруссией и другими странами СНГ. Правительство исключало вступление страны в НАТО и ЕС. Словакия превратилась в «черную дыру Европы», где отмывались преступно нажитые деньги<sup>528</sup>. Новое правительство М. Дзуринды взяло курс на вступление Словакии в НАТО и Европейский Союз, на сближение своей правовой системы с европейской. Были укреплены основы демократического строя, усилена независимость судов<sup>529</sup>.

<sup>520</sup> А нам все равно // Ведомости. – М., 2009. 10 ноября. – С. А04.

<sup>521</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 303.

<sup>522</sup> Там же. – С. 318.

<sup>523</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 240.

<sup>524</sup> Олещице Я., Осик П., Петшиак М. Люстрация // Сравнительное конституционное обозрение. – М., 2009. № 2. – С.

39.

<sup>525</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 39

<sup>526</sup> Сеньор президент // ИНДЕКС. Досье на цензуру. – М., 2007. № 26. – С. 172 – 174.

<sup>527</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов. – М.: АТС-Астрель, 2004. – С. 362.

<sup>528</sup> Там же. – С. 344 – 347.

<sup>529</sup> Там же. – С. 346.

Россия и Белоруссия в начале XXI в. придерживались в основном курса на конфронтацию с Западом. Их авторитарное руководство не могло не войти в конфликт с демократической Европой, систематически указывавшей на нарушение прав человека в этих странах. Объявив Запад врагом, правящие группы этих стран постарались обесценить западные ценности, закрепленные в их конституциях. Государственная пропаганда этих стран делает все возможное для того, чтобы поддержать у своих народов традиционные ценности этатизма, вождизма, патернализма не совместимые с ценностями конституционализма. Отход от курса демократических преобразований в России выразился в провозглашении доктрины «суверенной демократии», не похожей на западную. Декларирование строительства своей специфичной демократии является обычной тактикой диктаторских режимов Африки и Азии.

Необходимостью борьбы с врагом на Западе оправдывалась диктатура С. Милошевича в Югославии, А. Лукашенко в Белоруссии. Эта же идеология оправдывает необходимость укрепления единоличного правления в России.

Европейский Союз постоянно осуществляет надзор за функционированием демократических институтов у своих славянских соседей<sup>530</sup>. Руководство России и Белоруссии создает препятствия мониторингу соблюдения демократических прав и свобод на своей территории зарубежными наблюдателями<sup>531</sup>. «Нам не нужны инспекторы, контролеры и учителя» – заявлял А. Лукашенко в апреле 2007 г.<sup>532</sup> Организации, которые пытаются помогать осуществлять данный мониторинг подвергаются репрессиям<sup>533</sup>.

Российское руководство пытается создавать препятствия на пути повышения эффективности деятельности Европейского суда по правам человека<sup>534</sup>. Оно исполняет конкретные решения этого суда, принятые в отношении России, но не желает придавать решениям Европейского суда характер судебных прецедентов, действующих на территории страны. Белоруссия вообще не является членом Совета Европы.

9. Народам Польши, Чехии, Словакии легче было перейти к конституционному строю, поскольку они уже **имели в своей истории длительные периоды представительного правления**. Чехи и словаки сумели поддерживать парламентские институты и демократические свободы даже в трудные годы между Первой и Второй мировой войной<sup>535</sup>, когда в Польше и Болгарии фактически были введены диктаторские режимы. В 1945 г. в Чехословакии было создано коалиционное правительство и только под давлением СССР, в 1948 г. оппозиция была подавлена<sup>536</sup>. Коммунистам не удалось уничтожить стремление чехов и поляков к свободе. Выступление чешского народа в поддержку демократии в 1968 г. удалось подавить только с помощью советских танков. Новое движение за демократическую Польшу началось в 1980-х гг. Труднее было странам, не имевшим ни каких демократических традиций. Однако при поддержке стран Запада демократический строй был в основном внедрен в большинстве славянских стран.

В России и Белоруссии население ни когда не знало конституционного строя. За 70 лет тоталитаризма люди еще больше привыкли к несвободе. Традиции монархического правления, отказа от участия в управлении общественными делами, делегирования их решения государственной бюрократии, централизации управления страной воспринимаются как часть национальных ценностей, от которых нельзя отказываться. Конституционные ценности, наоборот, воспринимаются как чуждый элемент западной подрывной деятельности. Возникшие в России и Белоруссии в 1990-х гг. реформистские настроения быстро улетучились. Порядок и покой, обеспечиваемые государственной бюрократией, вновь стали доминирующими ценностями. За годы советской власти население этих стран привыкло к тому, что государство лишь имитирует конституционализм. Ни кого не возмущает и не удивляет то, что реальность не соответствует конституционным декларациям.

10. Для большинства славянских стран Европы отказ от тоталитарного строя и переход к конституционализму отождествляется с приобретением **национальной независимости**, которую они потеряли после Второй мировой войны. Для русских тоталитарное прошлое отождествляется с величием их империи, с победами над другими народами. Значительная часть населения хотела бы вернуть это величие, даже ценой отказа от конституционных свобод, опираясь на сильного правителя. В 2009 г. 61 % опрошенных россиян назвали распад СССР злом<sup>537</sup>. Установление диктатуры С. Милошевича так же шло под лозунгом построения «Великой Сербии»<sup>538</sup>.

Перечисленные факты говорят о том, что славянский мир, который 20 лет назад заявил о желании перейти к конституционному строю, сегодня раскололся надвое. Большинство славянских народов приобрело конституционные свободы. В России и Белоруссии бюрократия продолжает оставаться господствующим слоем. Здесь создается только видимость конституционного строя.

<sup>530</sup> Страны Юго-Восточной Европы: новый вектор движения // Современная Европа. – М., 2009. № 2. – С. 157.

<sup>531</sup> Отказ российского руководства в долгосрочной миссии БДИПЧ ОБСЕ на выборах в Государственную Думу в 2007 г. – Наблюдателей на выборах в России становится все меньше // Коммерсантъ. – М., 2008. – С. 2.

<sup>532</sup> Довнар В. Дружить на все четыре стороны // Коммерсантъ. 2007. 26 апреля.

<sup>533</sup> Довнар В. Белоруссия проводит журналистское преследование // Коммерсантъ. 2008. 28 марта. С. 5; Пушкаря А. Европейскому университету продлили каникулы // Коммерсантъ. 2008. 27 февраля. С. 3.

<sup>534</sup> «Нам бы хотелось, чтобы выборы были не такие управляемые» // Коммерсантъ. – М., 2008. 24 января. – С. 5.

<sup>535</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 187.

<sup>536</sup> Там же. С. 189.

<sup>537</sup> А нам все равно // Ведомости. 2009. 10 ноября. С. А04.

<sup>538</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. Учебное пособие для студентов. М.: АТС-Астрель, 2004. С. 353.

## **22. Денисов С.А. Конституционные пути преодоления бонапартизма // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: Издательский дом РоЛикС, 2010. С. 357-361.**

С. 357-

Прошло двадцать лет с того времени, как страны бывшего социалистического лагеря начали переход от общества, где безраздельно господствовала государственная и партийная бюрократия к конституционно организованному обществу. Можно подвести итоги разных путей движения в этом направлении.

Большинство европейских стран закрепили в своих конституциях парламентаризм. Их правительства формируются парламентом, ответственным перед ним. Например, ст. 110-112 Конституции Словении 1990 г., ст. 68 Конституции Чехии 1992 г. В результате в этих странах сформировались сильные партии левого и правого крыла, которые попеременно получали поддержку избирателей. Таким образом, курс экономических реформ в этих странах постоянно корректировался, учитывая интересы предпринимателей и наемных рабочих. Коалиционные правительства искали компромиссных решений, избегали крайностей. Население постоянно вовлекалось в принятии решений о политическом и экономическом курсе страны. Сильный парламент и оппозиционные партии строго контролировали деятельность правительства и государственной бюрократии. Выявление фактов коррупции в правительстве Вацлава Клауса в Чехии привели к отставке этого правительства в 1997 г.<sup>539</sup>. Борьбе с коррупцией способствовала смена партий большинства в парламенте. Приходя к власти, новое правительство выявляло факты коррупции, совершаемые членами старого правительства. В Словакии председатель правительства В. Мечьяр попытался установить режим личной власти. Он поставил преданных ему людей для руководства радио, телевидения, национального информационного агентства, прокуратуры. Была попытка перейти к президентской форме правления. Однако на выборах 1998 г. его коалиция потеряли большинство в парламенте и не смогли сформировать свое правительство. Вновь сформированное правительство выявило многочисленные факты коррупции, преступные связи с бизнесом и «мафией» в правительстве В. Мичьяра. Было возбуждено несколько уголовных дел<sup>540</sup>.

Сильный парламент в состоянии формировать работоспособные комиссии по расследованию деятельности высших должностных лиц и принимать к виновным действенные меры. Конституция Польши 1989 г., а затем Малая Конституция, принятая в 1992 г. закрепляли достаточно широкие полномочия Президента Польши. Но как только обнаружались бонапартистские

С. 358

замашки Леха Валенсы, поляки в Конституции 1997 г. ограничили полномочия Президента. Последний формировал правительство, только если это не мог в силу разногласия между партиями сделать Сейм. Для обеспечения стабильности правительства, его можно было отправить в отставку только при одновременном утверждении состава нового правительства (ч. 1 ст. 158 Конституции Польши 1997 г.).

Население стран Восточной Европы, так же как и в России, склонно к вождизму. Даже в Чехии, самой успешной стране из числа новых демократий, за усиление власти Президента в начале XXI в. выступало 57 % опрошиваемых граждан<sup>541</sup>. Президентом Чехии долгое время был один из авторитетнейших людей страны – Вацлав Гавел. Однако, конституция Чехии не позволила ей скатиться к единоличному правлению.

Большинство стран бывшего Советского Союза не побоялись опасностей авторитаризма и закрепили в своих конституциях суперпрезидентскую республику. Это классический путь буржуазных революций Европы от абсолютной монархии к бонапартизму (или ограниченной монархии), который обеспечивал буржуазные реформы вопреки мнению большинства. Англия от абсолютной монархии к господству парламента шла через диктатуру Кромвеля. Франция пережила двух Бонапартов и реставрацию монархии в XIX в. Судя по всему, Россия достигла сегодня вершины единоличной власти отечественного «бонапарта». Возникшая сегодня форма правления похожа на ту, что сложилась во Франции начала XIX в. после принятия Конституции VIII года республики. В стране два или три «консула», при концентрации основной власти в руках «первого пожизненного консула». По Конституции Франции X года Республики первый консул имел право назначать себе преемника. Есть надежда, что российский «первый консул» не пойдет по пути французских Бонапартов и не объявит себя императором.

Куль личности правителя России уже достиг такого уровня, что не имеет значение, какую официальную должность занимает «первый консул». Власть связана не с конституционной должностью, а с личностью конкретного человека. Выступление против него уже отождествляется с предательством Родины<sup>542</sup>. Форма

---

<sup>539</sup> Оренштейн М. Вацлав Клаус: революционер и парламентарий // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 3. С. 7 – 10.

<sup>540</sup> Заболотный В.М. Новейшая история стран Европы и Северной Америки. Конец XX – начало XXI века. М.: АСТ-Астрель, 2004. С. 344.

<sup>541</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 211.

<sup>542</sup> Нагорных И., Бачуринский В. Жителей Калининграда поставили на одну доску с американцами // Коммерсантъ. 2010. 3 февраля. С. 2.

правления современной России так же приобрела схожесть с сёгунатом Японии до эпохи Мэйдзи. Там император считался священной фигурой, близкой к богам, но управление страной было полностью в руках главы военного правительства.

Российская Конституция 1993 г. обеспечила победу бонапартизма, закрепив сверх слабый парламент, верхняя палата которого формируется региональной бюрократией (ч. 2 ст. 95). Исследователи обращают внимание, что положение парламента в современной России очень похоже на то, что имело место в царской России после переворота третьего июня 1906 г. Правитель формирует правительство безответственное перед парламентом, а сам парламент является «карманным». Фактически в современной России поддерживается только имитация республики. Предоставление парламенту второстепенной роли обеспечивает отчуждение избирателей от государства, лишает народ декларируемого суверенитета (ст. 3 Конституции РФ), препятствует развитию гражданского общества. Слабый парламент не в состоянии заставить исполнять принимаемые им законы. Право в стране повсеместно вытесняется личными договоренностями между властными субъектами, прямым административным давлением.

Закрепление в Конституции 1993 г. суперпрезидентской республики оправдывалось в ходе ее принятия необходимостью проведения сильным главой государства болезненных экономических реформ не популярных в обществе<sup>543</sup>. Перед страной стояла так же опасность реставрации коммунистического режима. Плохо или хорошо бонапартизм выполнил свою роль. Экономические реформы в основном завершены, сторонники реставрации потеряли поддержку большинства общества. Теперь Россия и другие страны бывшего Советского

С. 359

Союза пожинают негативные последствия правления одной несменяемой клики. Государственная бюрократия не находящаяся под политическим и общественным контролем творит произвол, погрязла в коррупции. Ее экономическая политика не эффективна. Все свои силы она направляет на увековечивание своей власти и делает это достаточно успешно. Политические партии маргинализированы и не способны формировать работоспособный парламент. Общественные движения подавлены и поставлены под жесткий контроль государственной бюрократии. Граждане вновь превращены в подданных, славящих своего правителя. Для того, чтобы объединить население страны вокруг правителя поддерживаются враждебные отношения России со всеми соседями (состояние «осажденной крепости») и имперские настроения в обществе.

Закрепление суперпрезидентской модели республики в конституциях бывших республик СССР дало такие же консервативные результаты. В них прочно установились диктаторские режимы еще более нетерпимые к рыночной конкуренции и демократии, чем в России.

Указанные выше последствия копирования в конституциях модели сильной власти президента не являются новостью. Они имели место, в свое время, в странах Латинской Америки. Даже в США сильный Президент обеспечивает власть в стране крупных собственников и способствует увеличению разницы между доходами самых богатых и самых бедных, в отличие от европейских стран.

Бонапартизм имеет прочные социальные основы в России. Он нужен не только бюрократии и клиентистской буржуазии, но и массе населения, не способного к самоуправлению и парламентским формам жизни. Он опирается на распределение правящей группой природной ренты среди элит и населения. Большинство населения России традиционно верит в «добраго царя».

Вместе с тем, бонапартизм явно изжил себя. Поддерживаемая им стабильность переросла в застой. Бюрократия мешает развитию конкурентной среды и модернизации экономики. Она препятствует развитию гражданского общества и демократии в стране. Парламентская республика могла бы вернуть население к общественной жизни, вернуть суверенитет народа, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ. Она могла бы способствовать ослаблению власти олигархии. Правительство, ответственное перед населением вынуждено будет принять меры к более уравнительному распределению общественных богатств, которое практикуется в развитых странах Европы.

Сегодня уже все группы общества и «левые» и «правые» заинтересованы в переходе страны к парламентаризму. Лозунгом конституционного развития дня, как и в начале XX в., должно стать формирование ответственного перед обществом и его парламентом правительства. Понятно, что сил для реализации этого лозунга пока нет. Но ученые конституционалисты первыми должны обосновать необходимость такого перехода и показать возможные пути его. От них должна исходить идея, которая может овладеть массами.

Сегодня правящая группа не должна активно возражать против перехода к парламентской республике, поскольку правитель все равно не пользуется сверх высокими полномочиями Президента РФ, предусмотренными в Конституции РФ. Федеральное Собрание и представительные органы регионов находятся под полным контролем партееобразного союза бюрократии и ее клиентелы. Функционеры «Единой России» рвутся к власти и постоянно требуют расширения своих полномочий. Дуумвират идет им на встречу. Такой уступкой является предоставление права партии, имеющей большинство в региональном парламенте предлагать кандидатуры на пост главы региона. Реально изменения в Конституции, направленные на переход к парламентской системе не приведут к потере власти бюрократии. При этом сохраняется надежда на японский вариант развития, при котором Либерально-демократическая партия Японии после пятидесяти с лишним лет правления потеряла власть над парламентом и правительством в 2009 г. Возможен и постепенный, реформистский путь движения к парламентаризму. Видимо, он

---

<sup>543</sup> Хеллман Д. Конституция и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 79.

должен начинаться с регионального уровня. Например, с закрепления в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» возможности формирования в субъектах Федерации парламентской формы правления, при которой региональный парламент мог бы формировать ответственное перед ним правительство. Конечно, параллельно, следует

С. 360

требовать отмены института наместничества в регионах<sup>544</sup> и запрета на региональные партии (ст. 9 ФЗ «О политических партиях» 2001 г.), которые могли бы бороться за места в своем парламенте. Люди постепенно, сначала на уровне регионов должны учиться брать на себя ответственность за решение вопросов общественной жизни. «Дети», как обычно называют правители своих подданных, должны научиться жить самостоятельно.

Актуальными являются предложения о поправках в Конституцию РФ, предложенные Комитетом по законодательству Государственной Думы в 1990-е гг., направленные на ограничение полномочий Президента РФ. Одним из проектов предлагалось внести поправки в статьи 83, 103, 112 Конституции РФ, в соответствие с которыми расширяется круг должностных лиц, назначение которых Президентом допускается только с согласия Государственной Думы. Имеется в виду назначение на должность вице-преьера, министра финансов, внутренних дел, обороны, иностранных дел, руководителя Службы внешней разведки и Федеральной службы безопасности. Другой проект предлагал поправки к ст. 103 и 107 Конституции РФ, дающие право Государственной Думе выражать недоверие перечисленным лицам без угрозы последующего роспуска Думы. Поправками в ст. 102 и 103 предлагалось сделать обязательной явку должностного лица на заседание парламентской комиссии и палаты. Предложения о поправках в ст. 93, 103, 109, 125 Конституции РФ были нацеленные на упрощение порядка импичмента Президенту. Предлагалось исключить из процедуры Верховный Суд и расширить перечень оснований для импичмента<sup>545</sup>.

Очевидно, что необходимо принять новый закон о парламентском расследовании, в котором расширить полномочия парламентской комиссии по расследованию деятельности высших должностных лиц, включая Президента РФ. Парламентская комиссия по расследованию должна создаваться Государственной Думой с расширенным участием оппозиции. Например, в Словении парламентское расследование назначается по решению одной трети депутатов Государственного собрания. Комиссия по расследованию наделяется такими же полномочиями, что и органы правосудия (ст. 93 Конституции Республики Словения 1990 г.).

Превращению Государственной Думы в реальный орган власти будет способствовать расширение функций его комитетов по надзору за деятельностью правительства, как это имеет место в США. Президенту необходимо лишить права участвовать в формировании Счетной палаты парламента (изменение ст. 5 и 29 ФЗ «О Счетной палате» с изменениями 2004 г.)<sup>546</sup>. Сегодня фактически назначенные главой Правительства руководители Счетной палаты должны контролировать деятельность своего покровителя.

Начиная с 2003 г. государственная бюрократия через свое партеобразное объединение фактически устранила парламент из политической жизни страны, превратила его в марионетку, которая по команде из Администрации Президента или Правительства регистрирует принятые ими законы. Для реанимации парламента потребуется существенное изменение избирательного законодательства, направленное на то, чтобы реальные партии могли участвовать в его формировании<sup>547</sup>. Прежде всего, необходимо устранить законодательные барьеры, которые поставлены сегодня для того, чтобы помешать оппозиции участвовать в выборах.

Закрепление в законах хотя бы формального парламентаризма, которое может допустить правящая группа, будет способствовать повышению роли парламента в сознании населения. Группы предпринимателей получают стимул участвовать в политической жизни страны не через подкуп чиновников, а через выборы депутатов представительных органов.

С. 361

Они вынуждены будут создавать сильные политические партии, которые побеждая на выборах в парламент, будут формировать правительство. Россия нуждается в эволюционном развитии и постепенной смене правящей элиты, путем замены одних депутатов другими. Концентрация власти в руках одной правящей группы обрекает страну на застой (видимо на протяжении следующих 25 - 30 лет), а затем резкую смену курса после смены правителя.

Следует признать, что парламентаризм и демократия представляют опасность для целостности империи, каковой фактически остается Россия. Насильственно удерживать национальные регионы России в составе империи будет достаточно трудно.

Важной задачей ученых-конституционалистов сегодня является оказание помощи стране в ее движении по пути конституционализма. Необходимо обеспечить эволюционный переход страны от бонапартизма к парламентаризму.

---

<sup>544</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме РФ» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>545</sup> Разуваев В. Кризис российского конституционализма? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 106.

<sup>546</sup> СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>547</sup> Денисов С.А. Возврат к свободным выборам в России // Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 4. С. 62-64.

## 23. Денисов С.А. Конституционное обеспечение автономии общества от государства // Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства. Материалы II Международной научно-практической конференции. Москва. М.: РАП, 2010. С. 130- 137.

С. 130.

Главным гарантом обеспечения прав и свобод человека и гражданина является сильное гражданское общество. Государство превращается из тирана в защитника прав и свобод человека, только если находится под контролем гражданского общества. Современное российское государство пытается остаться административным государством, реализующим в первую очередь интересы класса управленцев. В связи с этим, оно делает все, чтобы затормозить развитие гражданского общества и сохранить зависимость людей от государства.

1. Известно, что **экономическая самостоятельность общества** достигается путем реализации гражданами конституционного права иметь частную собственность (ст. 8, 9, 35 и 36 Конституции РФ) и получать доход от занятия предпринимательством (ст. 8, 34 Конституции РФ). Судья Конституционного Суда Венгрии Ласло Шольо отмечал: «коммунисты ликвидировали частную собственность, являвшуюся важной гарантией личной независимости»<sup>548</sup>. Отечественная бюрократия хорошо изучала марксизм и понимает, что сохранить свое господство над обществом она может только поддерживая условный характер частной собственности и условность права на предпринимательство. Российское законодательство, под предлогом заботы об общем благе, устанавливает жесткий контроль государственной бюрократии за предпринимательской деятельностью (регистрации, лицензии, проверки). Бюрократия использует свои полномочия для того, чтобы поставить использование прав

С. 131

граждан в зависимость от ее воли. Крупный бизнес не может существовать без поддержки со стороны государственной бюрократии. Он превращается в ее клиентулу. Поэтому он не создает собственной партии или движения, финансирует партеобразное объединение бюрократии. Класс предпринимателей не может свободно распространять собственную идеологию, поскольку финансируемые им средства массовой информации находятся под жестким государственным контролем.

Государственная бюрократия в России не отказалась от государственной собственности и государственного предпринимательства. Тем самым она поддерживает зависимость большого количества населения от своей воли. Отсутствие развитой системы частного страхования делает бюрократическое государство опекуном миллионов людей, в первую очередь, пенсионеров. Экономическая мощь государственной бюрократии в последние годы резко возросла за счет перераспределения общественных благ в пользу государства (налоги, сборы), увеличения капитала, находящегося в распоряжении государства через компании с государственным участием. За последние 10 лет в России было проведено ряд крупных мероприятий по отъему частной собственности в сфере распространения информации, нефте- и газодобычи. Государственное рейдерство стало привычным делом. Давно поставлен крест на идее демополизации газовой отрасли и трубопроводного транспорта. Государственная бюрократия считает, что ее не касается конституционный запрет вести экономическую деятельность, направленную на монополизацию (ч. 2 ст. 34), а так же конституционное требование поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8).

Российская Конституция только разрешила части населения приобрести независимую от государства экономическую основу для своей жизни, но не гарантировала возможность ею воспользоваться. В. Мау говорит о том, что Конституция РФ недостаточно четко продекларировала приоритет частной собственности, которая является основой для конкуренции<sup>549</sup>.

Сегодня россияне вынуждены накапливать капитал уклоняясь от государственных поборов и вывоза капитал за границу.

2. Важной основой автономии общества и реализации права человека участвовать в решении общих дел является **местное самоуправление**. Конституция РФ декларировала отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти (ст. 12), что безмерно возмущает российскую

С. 132

бюрократию. Но она нашла способы устранения действия этой нормы. Граждан лишили возможности свободно объединяться и защищать свои интересы, а их муниципальные органы финансовой самостоятельности. Отмечается, что сегодня только 7 % муниципальных образований финансово самостоятельны<sup>550</sup>. Посредством своего партеобразного объединения государственная бюрократия проводит управляемые выборы в органы местного самоуправления и ставит их под свой контроль.

<sup>548</sup> Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 60.

<sup>549</sup> Мау В. Экономические проблемы в Конституции РФ: направления возможного уточнения и доработки // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 181.

<sup>550</sup> Генерозова Ю. Степашин заступился за самоуправление // Российская газета. 2009. 23 сентября. С. 4.

3. Автономным от государства может стать только организованное общество. Конституция РФ декларировала **права людей на объединение** и свободу деятельности этих объединений (ч. 1 ст. 30). Она попыталась поставить преграды на пути возрождения монопольного партеобразного объединения бюрократии, типа КПСС, провозгласив, что в России признается политическое многообразие, многопартийность (ч. 3 ст. 13), равенство всех объединений перед законом (ч. 4 ст. 13). Это не помешало Администрации Президента, откровенно пренебрегая конституционными требованиями, за государственный счет, пользуясь государственными властными полномочиями воссоздать партеобразное объединение бюрократии и обеспечить ему монопольное положение. Объединение бюрократии и ее клиентелы позволило вытеснить из политической жизни страны слабые общественные политические объединения, маргинализировать их. Этому способствовала и суперпрезидентская форма правления, закрепленная в Конституции РФ. Правителю не нужны ни какие партии, даже правящая. Ему нужна политическая организация, послушно выполняющая его волю и «ручные» партии-подсадки, обозначающие оппозицию. В настоящее время мы почти вернулись к советскому состоянию беспартийной системы, поскольку ни КПСС, ни «Единая Россия» партиями не являются, а остальные политические организации настолько ослаблены, что не имеют значительной политической силы. Сама публичная политика ели видна. Судьба общества решается небольшой группой людей, входящей в правящую олигархию. Граждане лишены возможности реализовать свое конституционное право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

ФЗ «О политических партиях»<sup>551</sup>, прямо нарушая Конституцию РФ, установил неконституционные запреты на создание небольших и региональных партий, а так же партий на основе профессиональной и религиозной принадлежности (ст. 9). Таким образом, бюрократия постаралась заморозить

С. 133

партогенез в стране. За последние годы правящая группа успешно ликвидировала не устраивающие ее партии и не позволила зарегистрироваться ни одной оппозиционной партии. Чтобы декларация о свободе деятельности партий не могла реализоваться на деле, Федеральный закон запретил создание кадровых партий. Разрешено создавать только массовые партии (ст. 3) с уведомлением государственных органов о членах партии. В период маккартизма в США такая мера вводилась против коммунистической партии. Государственный контроль за финансированием (ст. 33) оппозиционных партий позволяет выявлять предпринимателей, осмелившихся помогать оппозиции и принимать к ним меры воздействия.

На борьбу с иными объединениями граждан направлен ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>552</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>553</sup>. Нормы этих законов «топят» общественные объединения в бумаготворчестве, требуя составления планов и отчетов о их выполнении. Одновременно создаются основания для ликвидации неугодных бюрократии общественных объединений под предлогом невыполнения ими того или иного бюрократического требования. Введенный государственный надзор за деятельностью общественных объединений грубо нарушает принцип свободы их деятельности и позволяет ликвидировать объединения, не устраивающие бюрократию<sup>554</sup>. Э. Панфилова считает, что указанные законы фактически заморозили развитие гражданского общества<sup>555</sup>.

Особому давлению со стороны бюрократического государства подвергаются правозащитные организации, пытающиеся защищать граждан от произвола государственных органов и их должностных лиц. За их активными членами устанавливается особый надзор с целью сбора против них компрометирующего материала и дальнейшего преследования. С 2006 г. в России началась кампания по изоляции неправительственных организаций. Они лишаются финансовой поддержки из международных гуманитарных фондов. Внутренними источниками финансирования является только бюрократическое государство. С этого же времени подконтрольные государству органы пропаганды начали против правозащитников кампанию, нацеленную на то, чтобы опорочить их в глазах населения.

С. 134

Опираясь на свою экономическую мощь, государственная бюрократия воссоздает систему квазиобщественных организаций в стране, которые создают видимость наличия в России гражданского общества и помогают перекачивать бюджетные деньги в карманы чиновников и их клиентелы. Сегодня государственная бюрократия уже восстановила контроль над большинством творческих союзов.

4. Важнейшим институтом гражданского общества являются независимые от государства **средства массовой информации** (СМИ). Конституция РФ провозгласила их свободу и запретила цензуру (ч. 5 ст. 29). Эта норма первая подверглась атаке в ходе начавшихся контрреформ в России. Уже в 2000 – 2002 гг. основные телевизионные каналы в России были взяты под контроль государственной бюрократии. Она участвует в формировании руководства средств массовой информации (государственных, муниципальных, частных) и через

<sup>551</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; 2009. № 14, ст. 1576; № 18, ст. 2155; № 20, ст. 2391; Российская газета. 2009. 21 июля.

<sup>552</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>553</sup> СЗ РФ. 1996. № 3, ст. 145; 2002, № 12, ст. 1093; 2006, № 3, ст. 282; № 45, ст. 4627; 2008, № 30, ст. 3616; Российская газета. 2009. 22 июля.

<sup>554</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>555</sup> Уполномочены защищать // Российская газета. 2009. 24 декабря. С. 8.

него осуществляет цензуру. Для запугивания оставшихся независимых журналистов применяются органы правоохраны и преступные группировки. Наиболее смелых журналистов устраняют физически (Ю. Щекочихин, А. Политковская и др.) или вынуждают покинуть страну. В демократических государствах действует принцип терпимости к диффамациям государственных органов и должностных лиц. В России действует противоположный принцип, при котором критические выступления журналистов рассматриваются как оскорбление или клевета, после чего следует привлечение журналиста к уголовной ответственности и наложение на средство массовой информации разорительной санкции имущественного характера<sup>556</sup>. Ретрансляторы радио- и телевизионных передач часто являются государственной собственностью, что позволяет лишать неудобные бюрократии СМИ выхода в эфир.

Большая часть средств массовой информации в течение последних 10 лет постепенно была превращена в средства развлечения и государственной пропаганды, распространяющей административную идеологию, основу которой составляют идеи этатизма, вождизма, патернализма, изоляционизма и реваншизма. Это так же является грубым нарушением ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, запрещающей государству устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной.

Для того, чтобы воспрепятствовать проникновению в Россию западных идей демократии и свободы Закон РФ «О средствах массовой информации»<sup>557</sup>

С. 135

запрещает иностранцам учреждать в России средства массовой информации (ст. 7, 19.1).

Для реализации конституционной нормы о свободе массовой информации видимо следует требовать запрета для государственных органов и контролируемых государством предприятий учреждать и оказывать финансовую помощь средствам массовой информации. Даже официальную информацию можно публиковать на основе договора с частными издателями.

5. Формой сплочения гражданского общества и проявлением его активности являются **массовые мероприятия**. Право на их проведение закреплено в ст. 31 Конституции РФ. Неопределенность норм принятого ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>558</sup> позволяет уведомительный порядок проведения мероприятий превратить в разрешительный. Государственная бюрократия под разными предлогами систематически запрещает проводить оппозиции массовые мероприятия. Против непослушных активно используются органы репрессий. Правящая группа пытается запугать население, откровенно демонстрируя авторитарный характер своей власти. Названный закон учел уроки успешных демократических революций в Европе, осуществленных посредством массовых уличных мероприятий. Он принимает меры к тому, чтобы такая революция не могла быть повторена в России. Закон требует за 10 дней оповещать органы власти о проводимом мероприятии (ч. 1 ст. 7). Эти мероприятия не могут иметь круглосуточный характер (ст. 9).

6. Основным средством влияния гражданского общества на государство в условиях демократии являются **выборы в органы власти**. Конституция РФ декларирует принцип свободных выборов (ч. 3 ст. 3) и право на участие в выборах (ч. 2 ст. 32). Под предлогом борьбы с разного рода злоупотреблениями государство забюрократизировала весь процесс выборов, поставило его под жесткий контроль государственной бюрократии. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>559</sup> и другие законы о выборах в органы государственной власти создали многочисленные формальные препятствия, позволяющие бюрократии отстранять от выборов демократическую оппозицию. Мелким демократическим партиям запрещено создавать предвыборные блоки на выборах депутатов Государственной

С. 136

Думы. Участвующие в выборах партии лишаются возможности критиковать своих оппонентов. Гражданам и средствам массовой информации запрещается участвовать в агитационной кампании, если им не заплачено из избирательного фонда того или иного кандидата на выборную должность. Выборы глав регионов отменены. Ограничения в праве граждан на объединение, устранение свободы массовой информации, злоупотребления чиновников своим служебным положением позволяют проводить в стране управляемые выборы с заранее известным результатом. Итогом является бессменное руководство страной одной правящей группы, которая намерено пожизненно оставаться у власти. Народ лишен своих суверенных прав.

7. Рассадниками вольнодумства во многих странах являлись **автономные от государства университеты**. Даже в условиях авторитарных режимов в них молодежь получала знания о демократических ценностях и затем начинала бороться за них. Российская Конституция не закрепляет автономии университетов. Она лишь декларирует свободу научного творчества и преподавания (ч. 1 ст. 44). Российское сознание не связывает эту свободу с организационной свободой образовательных учреждений. Дух свободы университетов, который существовал в царской России, был успешно выкорчеван большевиками. В 1911 г., в ответ на посягательства

<sup>556</sup> Острова гласности – 2: Хроника Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

<sup>557</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>558</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>559</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; № 35б. 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. 3605; 2009, № 1. Ст. 30; № 7. Ст. 771; Российская газета. 2009. 8 апреля.



царского правительства на университетскую автономию свыше 100 профессоров МГУ подали в отставку<sup>560</sup>. Сегодня полное подчинение главных университетов страны Президенту РФ не вызвало ни каких протестов со стороны преподавателей и студенчества. Наоборот, как крепостные крестьяне, они гордятся приобретением сильного покровителя. Это еще раз показывает, что сознание даже образованной элиты в России имеет феодальный доконституционный характер, не имеющий ни чего общего с идеями свободы.

Российское бюрократическое государство постепенно вытесняет частных лиц из сферы образования<sup>561</sup>, стремясь вновь сделать его государственным и превратив образовательные учреждения в фабрики по производству легко управляемого населения.

8. Конституция РФ не предусмотрела достаточно мер для обеспечения **сменяемости правящей группы**. Правитель, не нарушая нормы о двух сроках пребывания на должности Президента РФ, сохранил за собой власть, перейдя на должность Председателя Правительства. В стране установилось прочное олигархическое правление, которое мешает формированию автономного гражданского общества,

С. 137

параллельно создавая его суррогат. Выход из сложившегося положения видится в переходе к парламентской республике, которая позволит слабым демократическим силам постепенно усиливать свое влияние на государственную бюрократию. Известно, что суперпрезидентские республики не способствуют развитию партийной системы. Как уже отмечалось, правитель не нуждается в сильной партии. Он создает квазипартийное объединение бюрократии для того чтобы нейтрализовать представительные органы страны, заполнив их своей клиентелой. Наоборот, более сильные стимулы к партийному строительству создают парламентские системы<sup>562</sup>, которые позволяют общественным группам через свои партии формировать не только законодательные органы, но и правительство.

Отсутствие сменяемости правящей элиты является условием контроля ее над судебной системой. Зависимые от бюрократии суды защищают не конституционные права и свободы граждан, а сохранение власти своих патронов. Члены гражданского общества часто не могут найти защиты своих конституционных прав в суде. Суды вместе с правоохранительными органами превращаются в органы репрессий.

Во многих странах Восточной Европы, после демократических революций бывшие диссиденты возглавили государство и провели чистку государственного аппарата от людей, поддерживающих старый тоталитарный режим. Из органов власти были уволены те, кто сотрудничал со спецслужбами<sup>563</sup>. В России в начале XXI в. представители спецслужб, наоборот, заняли все важные должности в органах власти. Не удивительно, что они продолжают свою прежнюю деятельность, направленную на подавление возникновения в России гражданского общества

Из сказанного следует, что российская бюрократия всячески препятствует реализации конституционных норм, закрепляющих автономию гражданского общества, права и свободы человека и гражданина. Очевидно, что ей не удастся остановить общественный прогресс. Гражданское общество будет укрепляться в России вопреки ее воли. После первого этапа антибюрократической революции 1990-х гг. последует второй этап, в ходе которого гражданское общество в полной мере сможет реализовать конституционные принципы и сформировать подчиненное ему государство.

---

<sup>560</sup> Вертикаль на кафедре // Ведомости. 2009. 17 сентября. С. А01, А04.

<sup>561</sup> Сапожников О. Знания падают в цене // Коммерсантъ. 2010. 10 февраля. С. 2; Таратута Ю. Де-юре становится де-факто // Коммерсантъ. 2009. 27 мая. С. 3.

<sup>562</sup> Фиш М.С. Конец «мечьяризма» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 8.

<sup>563</sup> Бланкенбург Э. Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 29-36.

## 22. Денисов С.А. Новый «священный союз» // Материалы VIII Международной научной конференции по конституционному праву. СПб.: Из-во С-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. С. 32-40.

С. 32

Как известно, в XIX в. Россия была одним из инициаторов создания «Священного союза» государств Европы, направленного на консервацию существующих там монархий и империй. Она играла главную роль в устранении республики во Франции и возвращении ее к монархической форме правления. Ее войска принимали активное участие в подавлении национально-освободительного движения в Польше и Австро-Венгрии. Россию называли жандармом Европы. В XX в., после освобождения Европы от фашизма СССР навязал ряду стран мира тоталитарный режим и конституции советского типа, лишь имитирующие введение конституционализма. Только после ослабления СССР европейские страны, входящие в «лагерь социализма» смогли принять новые либеральные конституции и войти в Большую Европу. В начале 1990-х гг. казалось, что Россия и другие страны, ранее входившие в СССР, идут по этому же пути развития гражданского общества и построения демократического правового государства с республиканской формой правления. Однако сегодня стало ясно, что руководство России в последние годы пытается сформировать вокруг себя новый антизападный союз. Для стран этого союза характерна власть государственной бюрократии, декларация конституционных ценностей и отказ от них на деле. Провозглашение конституционных принципов нацелено только на имитацию конституционализма. В новый антилиберальный «священный союз» оказались втянуты большинство стран, входящих в Содружество независимых государств. Друзьями России стали также страны, объявившие о своей готовности бороться с западными ценностями демократии, прав человека: Венесуэла, Иран, Куба, Мьянма, Северная Корея, Сирия, Судан.

1. Общим для всех этих стран является господство в них государственной бюрократии, возглавляемой правителем, который обычно занимает должность главы государства.

Опыт европейских стран показывает, что ограничить политическую власть бюрократии позволяет закрепление в конституции парламентаризма. Правительства в них формируются парламентом, а президенты имеют достаточно ограниченные полномочия. В посткоммунистический период в ряде стран были попытки установления авторитарного единоличного правления: в Польше (Л. Валенса), Сербии (С. Милошевич), Словакии (В. Мечьяр), Хорватии (Ф. Туджман). В Польше поправки к Конституции 1997 г. ограничили полномочия Президента<sup>564</sup>. В Словении и Хорватии правительство по конституции формируется парламентом. Создание коалиции семи небольших партий в Словении в 1998 г. позволили лишиться поста премьер-министра В. Мечьяра, который вел страну по пути усиления авторитаризма<sup>565</sup>. В Хорватии в 2000 г. шесть небольших партий создали коалицию, направленную против Хорватского демократического содружества, возглавляемого до своей смерти Ф. Туджманом. Это позволило вывести Хорватию из изоляции и поставить ее на демократический путь развития. Сегодня во всех славянских государствах, кроме России и Белоруссии утвердился демократический правопорядок, обеспечивающий смену власти по итогам выборов, что происходило уже неоднократно. Этот порядок препятствует концентрации личной власти и возрождению авторитаризма<sup>566</sup>.

В России и в других странах СНГ конституции закрепили сверх сильную власть президента. Это позволило большинству этих стран перейти к пожизненному сосредоточению власти в руках одного человека с правом передачи ее своему преемнику. В Азербайджане должность Президента перешла от отца к сыну. В Беларуси пост Президента был создан в 1994 г. Уже тогда оппозиция указывала на то, что это может привести к установлению диктатуры в стране, но ее мнением пренебрегли<sup>567</sup>. В результате на выборах Президента в 1994 г. побеждает А. Лукашенко. В 1996 г. он проводит через референдум поправки в Конституцию Беларуси и фактически вводит в стране

С. 33

диктаторское правление<sup>568</sup>. Он откровенно говорит о намерении пожизненно оставаться у власти и передать ее своему младшему сыну. Не забывает он и своего старшего сына, который введен в состав Совета безопасности<sup>569</sup>. Через референдум в 2004 г. А. Лукашенко провел поправки в Конституцию Беларуси, отменяющие ограничение сроков его пребывания на должности Президента.

В Казахстане Н. Назарбаев фактически управляет страной с 1989 г. Вначале он был Первым секретарем ЦК Компартии Казахстана, затем стал Президентом. Конституция 1993 г. вводила возрастной срок для занятия должности Президента в 65 лет. Одно лицо не могло занимать должность Президента больше двух пятилетних сроков подряд (ст. 41 и 42). Поправки в Конституцию 1998 г. позволили Назарбаеву занимать должность Президента еще два срока по 7 лет. В 2012 г. он обещал оставить свою должность.

В Киргизии в 1991 г. парламент избрал Президентом А. Акаева. Конституционный Суд Киргизии в 1998 г. решил, что Акаев может вновь баллотироваться на пост Президента в 2000 г. по новой конституции, но демократическая революция 2005 г. лишила его власти. В 2006 г. под давлением народных волнений в стране была принята конституция, закрепляющая парламентскую систему. Но новый Президент страны в 2007 г. через референдум провел конституцию, возвращающие ему

<sup>564</sup> Гарлицкий Л.Л. Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3 – 4. С. 72.

<sup>565</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 223.

<sup>566</sup> Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. М., 2007. С. 153.

<sup>567</sup> Лукашук А. Грядущее вчера: почему это происходит в Беларуси // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 / 1999 № 1. С. 39.

<sup>568</sup> Пастухов М. Декреты Президента Республики Беларусь как форма чрезвычайного законодательства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 45.

<sup>569</sup> Довнар В. Дружить на все четыре стороны // Коммерсантъ. 2007. 26 апреля.

широчайшие полномочия<sup>570</sup>. Таким образом, Киргизия, после некоторых шатаний, вернулась в члены союза бессменных правителей. По крайней мере, в Киргизии некоторые заявляют, что новый Президент является тенью Бога на земле, а его критики должны гореть в аду<sup>571</sup>.

В России Б.Н. Ельцин передал власть Президента подобранному им преемнику. В.В. Путин не стал брать пример со своих товарищей по союзу и продлевать свой срок пребывания в должности Президента. Он передал должность Президента лично преданному ему человеку, сохранив за собой власть Председателя Правительства. Так в 2007 г. поступил Президент Нигерии О. Обасанджо. В 2008 г. в Конституции РФ были произведены изменения, позволившие В.В. Путину занять должность Президента РФ на следующие 12 лет<sup>572</sup>. Правящая группа объявила В.В. Путина национальным лидером. Становится все более очевидным, что он останется правителем России, так же как И.В. Сталин или Л.И. Брежнев до конца своей жизни. Какую должность он будет занимать, уже не имеет ни какого значения.

В Таджикистане в 2003 г. было отменено конституционное ограничение пребывания Э. Рахмонова на должности Президента в один семилетний срок. Он получил право занимать пост Президента два срока подряд по семь лет. При этом отсчет «первого» срока начался с 2006 г.

В Туркмении Первый Секретарь ЦК Компартии Туркменской ССР С. Ниязов превратился в Президента независимой Туркмении. Конституция 1992 г. вводила два пятилетних срока пребывания его на должности Президента. Однако в 1999 г. он проводит через референдум решение о введении своего пожизненного правления. Из всей компании бессменных правителей С. Ниязов больше всех был похож на восточного деспота. После его смерти должность Президента в ходе внутриаппаратной борьбы за власть досталась Гурбангулы Бердымухаммедову, который наверняка не расстанется с ней до конца жизни.

В Узбекистане Ислам Каримов пришел к власти в 1989 г. в качестве Первого секретаря ЦК Компартии Узбекской ССР. 24 марта 1990 г. Верховный Совет Узбекской ССР избирает его Президентом Узбекистана. 29 декабря 1991 г. на всенародных выборах он избирается Президентом независимого Узбекистана. Конституция Узбекистана 1992 г. установила для него ограничение нахождения на должности в два срока по пять лет. Однако первый пятилетний срок затянулся на 9 лет. В 1995 г. он был продлен на специальном референдуме. Однако, в 2000 г. было заявлено, что первый срок нахождения И.Каримова на должности Президента не входит в эти два срока, так как он начался до вступления в силу Конституции в 1992 г. В 2002 г. срок президентских полномочий был увеличен до 7 лет. В 2007 г., после 18 лет правления И. Каримов

С. 34

был избран как бы на первый срок Президента Узбекистана. Очевидно, что он намерен править Узбекистаном до конца жизни.

Во всех рассматриваемых странах закрепились монархическая форма правления, и они только имитируют республику. Если «Священный союз» XIX в. был союзом императоров и королей, то новый «священный союз» можно назвать союзом пожизненных правителей. По праву в него может войти Северная Корея, где власть на протяжении более пятидесяти лет передается от отца к сыну. Тем более в нем найдется место Кубе, где уже 49 лет правит Ф. Кастро и его брат Р. Кастро. Стремится присоединиться к этому союзу Иран, где Конституция выделяет должность верховного духовного лидера страны, который занимает свою должность пожизненно, а выборный Президент играет роль главы правительства. С.М. Фиш называет форму правления, сложившуюся при Маркосе на Филиппинах, Сомосе в Никарагуа, Лукашенко в Белоруссии, Г. Алиеве в Азербайджане, Милошевиче в Сербии, Назарбаеве в Казахстане, Каримове в Узбекистане султанатом<sup>573</sup>.

Институт президентства в странах СНГ оправдывается в отечественной литературе ссылками на распространение его во многих странах мира. Конституцию России сравнивают с Конституцией Франции<sup>574</sup>. На самом деле монархия в этих странах, осуществляемая через президента, является всего лишь продолжением средневековой традиции монархии, подкрепленной советской системой вождизма. Население этих стран еще не почувствовало потребности в конституционном ограничении власти правителя. Наоборот, оно верит в «добраго царя», который должен решить все общественные проблемы.

Не все страны СНГ вступили в новый «священный союз». Украина еще не приняла решение, оставаться ли ей на Востоке или присоединяться к демократической Европе. Уже в Конституции 1991 г. Президент Украины был поставлен на второе место после Верховной Рады. Это же место он сохранил и по Конституции 1996 г. В декабре 2003 г. Конституционный Суд Украины решил, что Л. Кучма имеет право баллотироваться на третий срок, поскольку первый срок не определялся Конституцией 1996 г. Он отказался от этой возможности и решил в 2004 г. передать свою власть своему преемнику. «Оранжевая революция» не позволила это сделать. Полномочия Президента были значительно урезаны. Правительство формирует не он, а Верховная Рада. ПААСЕ в 2006 г. высказалось, что еще рано делать выводы о том, насколько новое руководство страны способно следовать фундаментальным принципам, лежащим в основе Совета Европы. Пока не ясно, сможет ли В. Янукович, ставший Президентом Украины в 2010 г. приобрести такой объем власти, какой имеют другие президенты выше названных стран.

Не ясна ситуация с присоединением к новому «священному союзу» Молдавии и Армении. В 2000 г. парламент Молдовы принял поправки к Конституции, ограничивающие полномочия Президента и отменяющие его выборы прямым всенародным голосованием. Молдова стала парламентской республикой. Таким образом, Президент П. Лучинский не смог войти в когорту бессменных правителей нового «священного союза». В 2009 г. потерял должность Президента Молдовы В. Воронин (бывший министр внутренних дел Молдавской ССР, глава Молдавской коммунистической партии), занимающий эту должность с 2000 г. В парламенте победили сторонники движения Молдовы в Европу.

2. Во всех странах нового «священного союза» правитель проходит через процедуру выборов. Первоначально все конституции стран СНГ, за исключением Туркмении устанавливали ограничение время пребывания одного человека на должности президента двумя сроками подряд. Президент избирался на 4-5 лет. За последние 10 лет в конституции этих стран приняты поправки, увеличивающие срок, на который он избирается. В России этот срок в 2008 г. был увеличен с 4 до 6 лет. В

<sup>570</sup> Нуссберген А. Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 62.

<sup>571</sup> Орозалиев Б., Зыгарь М. Киргизия становится единой // Коммерсантъ. 2007. 23 октября. С. 5.

<sup>572</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ // Российская газета. 2008. 31 декабря.

<sup>573</sup> Фиш М.С. Конец «мечьяризма» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 5.

<sup>574</sup> Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. М.: Изд-кая группа Норма-Инфра-М, 1999. С. 201.

Казахстане в 1998 г. с 5 до 7 лет. В Узбекистане в 2002 г. с 5 до 7 лет. Проводимые выборы всегда имеют заранее известный результат. Правитель ни чем не рискует. Он не допускает возникновение в стране сильной оппозиции и появления конкурирующего с ним лидера<sup>575</sup>. Под контролем правителя находятся избирательные комиссии, которые действуют по сталинскому принципу: «Не важно, как проголосуют. Важно как посчитают». Выборы превращаются в плебисциты, на которых решается вопрос о доверии правителю или его наследнику. Так, на третьих по счету выборах И. Каримова Президентом Узбекистана в 2007 г. он набрал в свою

С. 35

поддержку 88,1 % голосов. Самый успешный из его конкурентов получил 3,7 % голосов. Явка на выборы, почти как в советские времена, достигла 90,6 %. На выборах Н. Назарбаева Президентом Казахстана в 2005 г. он набрал 91 % голосов. Курманбек Бакиев в Киргизии и Гурбангулы Бердымухаммедов в Туркмении набирали 89 % голосов. За Э. Рахмонова в Таджикистане проголосовало 79,3 % голосов<sup>576</sup>. Российский правитель, видимо не стремится к результатам подобного рода, ограничиваясь получением большинства голосов в первом туре голосования. В 2007 г. был принят закон<sup>577</sup>, вводящий дополнительные ограничения для кандидатов в Президенты РФ, фактически изменяющий Конституцию РФ (ст. 81). Он нацелен на то, чтобы не допустить участия отдельных оппозиционных лидеров в выборах Президента РФ.

Члены «священного союза», в отличие от представителей демократических стран, называют проводящиеся у них плебисциты свободными, открытыми и транспарентными выборами<sup>578</sup>. Иногда правители прибегают к проведению бибельтернативных выборов. Плебисцит по доверию Н. Назарбаеву был проведен в Казахстане в 1991 г.<sup>579</sup>. Таким образом, во всех странах нового «священного союза» обеспечивается пожизненная власть правителя. Такая же ситуация была в большинстве стран Африки в период между 1960 и 1990 гг. Там в это время только один президент потерял должность на выборах – Аден Абдуллах Осман в Сомали, который был смещен добившимся успеха Абдурахман Али Шемаком в 1967 г.<sup>580</sup>.

3. Глава государства в странах нового «священного союза» стоит над всеми органами власти и фактически устраняет декларированное разделение властей. В Казахстане он «обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом» (ч. 3 ст. 40 Конституции 1995 г.). При этом он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Все остальные органы, в том числе законодательные оказываются исполняющими его волю. В Беларуси Президент обеспечивает «преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти, государством и обществом» (ст. 79 Конституции 1996 г.). Исследователи доказывают, что А. Лукашенко узурпировал власть в стране, соединив в одних руках полномочия различных ветвей власти<sup>581</sup>. В России Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции 1992 г.), в соответствии с «федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». На практике Федеральное Собрание руководствуется в своей законотворческой деятельности указаниями Президента, а после 7 мая 2008 г. Председателя Правительства. Интересно, что Органический закон, действовавший во время диктатуры генерала Франко, содержит похожую на выше названные формулу: «Глава государства обеспечивал согласованность действий всех государственных институтов путем разрешения споров о компетенции между высшими органами власти» (ст. 57)<sup>582</sup>.

Для поддержки культа личности вождя конституции некоторых стран «священного союза» объявляют, что президент является воплощением единства народа (ст. 7 Конституции Азербайджана; ст. 79 Конституции Беларуси; ч. 2 ст. 40 Конституции Казахстана 1995 г.; ч. 2 ст. 42 Конституции Кыргызстана 1995 г.)

Конституции ряда стран нового «священного союза» указывают, что Президент страны является гарантом Конституции (ст. 79 Конституции Беларуси 1996 г.; ч. 1 ст. 80 Конституции РФ 1993 г.), «незыблемости Конституции» (ч. 2 ст. 40 Конституции Казахстана 1993 г.). Но как было показано выше, именно он приспособливает нормы Конституции для пожизненного сохранения

С. 36

своей власти и устранения ограничений этой власти. Во все времена правители были главными противниками конституционализма и с помощью октроированных конституций лишь имитировали наличие конституционного строя в стране.

<sup>575</sup> Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 2. С. 96-97.

<sup>576</sup> Соловьев В. Ислам Каримов разменял третий срок // Коммерсантъ. 2007. 25 декабря. С. 5.

<sup>577</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 прав 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>578</sup> Юрьев Д. Пошел на третий срок // Российская газета. 2007. 25 декабря. С. 8.

<sup>579</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 3-4.

<sup>580</sup> Deniel N. Posner, Deniel J. Young The institutionalization of political power in Africa // Journal of Democracy. 2007. V. 18, Iss.3. P. 131.

<sup>581</sup> Пастухов М. Декреты Президента Республики Беларусь как форма чрезвычайного законодательства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 45.

<sup>582</sup> Алексеева Т.А. Законодательное оформление диктатуры Франко в Испании // Правоведение. 2005. № 3. С. 199.

В последние годы в России были приняты ряд законов, нацеленных на то, чтобы укрепить контроль правительства над всеми органами власти страны. Эти законы фактически внесли поправки в Конституцию РФ, дополнив перечисленный в ней список полномочий Президента РФ. Президент РФ получил право предлагать кандидатуры руководителей и аудиторов Счетной Палаты<sup>583</sup>, кандидатов на должность главы регионов<sup>584</sup>.

4. В отличие от монархий, республики устанавливают ответственность главы государства перед законом. Конституции стран нового «священного союза» декларируют возможность юридической ответственности Президента, но фактически обеспечивают его безответственность. Она предусмотрена только за совершение президентом тяжких преступлений. Фактически безнаказанно совершать не тяжкие преступления президенту позволяет ст. 107 Конституции Азербайджана; п. 1 ст. 57 Конституции Армении 1995 г., ст. 88 Конституции Беларусь, п. 2 ст. 147 Конституции Казахстан. Непосредственно за свою деятельность, за нарушение конституции, законов и принесенной им присяги, если они не являются тяжкими преступлениями, президент не несет никакой ответственности. «Президент, не несущий ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих конституционных обязанностей, совершенно безнаказанно может разорить страну, поставить под реальную угрозу независимость и целостность государства, жизнь, свободу и благосостояние своих граждан» – пишут исследователи<sup>585</sup>. Большинство президентов рассматриваемых стран являются инициаторами и организаторами ограничения политических прав и свобод граждан своей страны, т.е. грубо нарушают нормы конституции страны и данную ими присягу. Но юридической ответственности за это не предусмотрено.

Конституции усложняют процедуру отрешения президента от должности до такой степени, что она становится не исполнимой (ст. 93 Конституции РФ). Исследователи отмечают: «Попытка отрешения бывшего Президента Б. Ельцина со всей очевидностью показала, что у парламента практически нет шансов на успех, если считать успехом досрочное прекращение полномочий главы государства за уголовно наказуемые деяния. Российский парламент юридически и практически беспомощен в проведении полноценного расследования инкриминируемых Президенту деяний. Действительно, неправомочность российского парламента создавать комиссии по расследованию делает специальную комиссию по формулированию выдвигаемого Думой обвинения чисто внутренним органом палаты, компетенция которой не распространяется за ее пределы. Возможность истребовать необходимые документы, провести расследование на месте, заслушать причастных к делу лиц ограничивается доброй волей органов и лиц, к которым обращено внимание комиссии. О каком следствии может идти речь, если большинство из тех, кто был вызван в комиссию для дачи показаний, просто игнорировали это обращение»<sup>586</sup>.

Само отрешение президента от должности за преступление ставится в зависимости от политической воли депутатов парламента. Судьбу президента должны решать те, кто сам зависит от него, назначен им (например, судьи верховных судов).

5. В условиях, когда президент не может доверять парламента, большое значение имеет предоставление ему возможности самостоятельно осуществлять законотворчество. В случае государственных переворотов правитель сам наделяет себя правом издавать законы. Так, после 21 сентября 1993 г. и до начала работы Государственной Думы Федерального Собрания РФ роль законов играли указы Президента РФ. Такая же ситуация сложилась в Беларуси после роспуска А. Лукашенко Верховного Совета Беларуси в 1996 г.

Иногда конституции изучаемых стран прямо содержат нормы, дающие возможность президенту издавать акты, равные законам. Согласно ч. 1 ст. 101 Конституции Беларусь палаты парламента по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Ч. 2 ст. 101 Конституции Беларусь позволяет Президенту в случае необходимости самому или по предложению Правительства присваивать себе

С. 37

законотворческие функции. Издаваемые диктатором декреты имеют более высокую силу, чем законы парламента, поскольку отменить его декрет можно только собрав 2/3 голосов каждой палаты парламента (ст. 137 Конституции). Карманный парламента Беларуси не посмел отменить ни одного декрета правителя. Даже предложений об этом ни кто не посмел внести. Парламент принимает постановления, гласящие о принятии воли Президента к сведению<sup>587</sup>. Из статьи 101 Конституции следует, что парламента не смеет регулировать те вопросы, которых коснулся декрет правителя, пока не отменит его 2/3 голосов. Так называемые временные декреты, фактически становятся постоянными, пока правитель сам не решит их отменить. Отменяет он их не декретом, а простым указом, т.е. актом подзаконной силы, что нарушает всякую правовую логику<sup>588</sup>. М. Пастухов делает

<sup>583</sup> ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О Счетной палате РФ» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4844.

<sup>584</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>585</sup> Конституционное право государств Европы. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 215.

<sup>586</sup> Там же. С. 223.

<sup>587</sup> Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 4 / 1999. № 1. С. 47.

<sup>588</sup> Там же. С. 48.

вывод, что с 1996 г. декреты Президента Беларуси стали высшими правовыми актами страны<sup>589</sup>. По крайней мере, суды в Белоруссии рассматривают декреты Президента выше закона<sup>590</sup>.

Президент Казахстана может по его инициативе быть наделен правом издания законов на срок не более одного года по решению парламента, принятого двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой их палат парламента (п. 2 ст. 45, подпункт 4 ст. 53 Конституции). Он так же может потребовать от парламента срочного издания закона. Если парламента это не сделает в течение месяца, то он вправе издать указа, имеющий силу закона (п. 2 ст. 61 Конституции). Указ действует до принятия парламентом закона (п. 2 ст. 45)<sup>591</sup>.

По Конституции 1995 г. Президент Кыргызстана мог издавать нормативные акты, имеющие силу закона на основании решения палаты Жогорку Кенеш на срок не более 1 года (ст. 68 Конституции), а так же в случае роспуска парламента или одной из его палат<sup>592</sup>.

Конституция России не содержит указания на полномочия Президента РФ издавать нормативные акты, имеющие силу закона, но Конституционный Суд РФ предоставил это полномочие Президенту путем толкования Конституции РФ<sup>593</sup>. Сегодня на основании указов Президента страна поделена на федеральные округа, в которых созданы органы власти, не предусмотренные Конституцией и законом.

6. Конституции стран нового «священного союза» обеспечивают ответственность правительства перед парламентом. Таким образом, представительные органы превращаются в декоративные, обеспечивающие видимость республики в стране. Принимаемые ими законы могут игнорироваться бюрократией исполнительных органов, так как у парламента нет возможности осуществлять контроль за ее деятельностью и заставить ее действовать в рамках этих законов. Правительство в указанных странах формируется президентом и перед ним подотчетно. Он может в любое время отправить в отставку главу правительства и его министров. Таким образом, правительство в этих странах перестает быть законоисполнительным органом. Оно превращается в орган, выполняющий волю правителя, какой бы она не была. Из ст. 114 – 115 Конституции России следует, что Правительство управляется указами Президента. Деятельность, грубо нарушающая закон носит секретный характер. С. Холмс замечает, что, даже если противники Президента контролируют парламентское большинство, он (в отличие от Президента Франции) «может просто править, не обращая на них никакого внимания»<sup>594</sup>. В России принят Закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ»<sup>595</sup>, но он не дает возможности проводить эффективное расследование деятельности органов исполнительной власти, Президента и иных должностных лиц. Исследователи обращают внимание, что российская Конституция

С. 38

похожа на Основные законы Российской империи 1906 г., в соответствии с которыми правительство отвечало только перед государем, но не перед Государственной Думой<sup>596</sup>.

После 7 мая 2008 г. в России сложилась особая ситуация при которой глава Правительства контролирует все ветви власти, в том числе Президента РФ. Конституционную норму заменили договором между правителем и его назначенцем на должность Президента РФ. Здесь Россия стала очень похожа на Японию периода сёгуната.

В 1990-е гг. в регионах России была сделана попытка формирования сильных парламента, на деле участвующих в формировании исполнительных органов власти, но Конституционный Суд РФ посчитал эти попытки не конституционными<sup>597</sup>.

В Азербайджане и России конституции создают видимость участия представительного органа в формировании правительства (ст. 122, 131 Конституции Азербайджана; ст. 83, 103 и 111 Конституции России). Так, Государственная Дума РФ под угрозой роспуска дает согласие на назначение Председателя Правительства Президентом РФ.

В 2005 – 2006 г. в Киргизии не прекращался конфликт между Президентом и парламентом<sup>598</sup>. Поэтому в октроированной Президентом К. Бакиевым Конституции Киргизии 2007 г., проведенной через референдум Президент страны по собственному усмотрению, без всякого участия парламента (как было в Конституции 1995 г.) назначает премьер министра и членов правительства и принимает решение об их отставке (ст. 46).

Правитель Узбекистана И. Каримов был настолько уверен в своей способности контролировать парламента, что в октроированной им в 1991 г. Конституции закрепил достаточно широкие его полномочия. Олий Мажлис Узбекистана «определяет основные направления внутренней и внешней политики» и «принятие стратегических государственных программ» (п. 3 ст. 78 Конституции). Высший представительный орган

---

<sup>589</sup> Пастухов М. Декреты Президента Республики Беларусь как форма чрезвычайного законодательства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 2. С. 44.

<sup>590</sup> Там же. С. 46.

<sup>591</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 697 – 698.

<sup>592</sup> Там же. С. 697.

<sup>593</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>594</sup> Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1993. № 4; 1994 № 5. С. 23.

<sup>595</sup> Российская газета. 2005. 19 декабря. С. 41

<sup>596</sup> Шаблинский И. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 23.

<sup>597</sup> Постановление КС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>598</sup> Семяняк О. Киргизия осталась без депутатов // Российская газета. 2007. 23 октября. С. 8.

Узбекистана так же наделен полномочиями утверждать указы Президента о назначении и освобождении от должности не только премьер-министра, но и его заместителей, а так же членов Кабинета Министров (п. 16 ст. 78). Олий Мажлис фактически управляется его Председателем, которого не формально назначает Президент. Этому способствуют широкие полномочия Председателя, закрепленные в ст. 85 Конституции Узбекистана. Чтобы Председатель не приобрел слишком большую власть, он может занимать свою должность не более двух сроков подряд (ч. 5 ст. 84).

По опыту Японии и других стран Востока известно, что глава правительства может сосредоточить в своих руках реальную власть и оттеснить от руководства страной главу государства. Видимо учитывая этот опыт в Конституциях Азербайджана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана президент одновременно является главой исполнительной ветви власти (ст. 112 Конституции Азербайджана; ст. 54 Конституции Туркменистана; ст. 89 Конституции Узбекистана). В последние годы своей жизни, видимо боясь государственного переворота, Туркменбаши постоянно менял членов своего кабинета, отправляя уволенных в места лишения свободы на длительные сроки<sup>599</sup>.

7. Конституции стран нового «священного союза» предоставляют президенту возможность распустить непослушный представительный орган, под каким либо предлогом. Например, Президент Узбекистана может это сделать в силу того, что в составе Олий Мажлиса возникли непреодолимые разногласия, ставящие под угрозу его нормальное функционирование, если он неоднократно принимал решения, противоречащие Конституции. В России Президент может распустить Государственную Думу если она отказывается утвердить предложенную им кандидатуру на пост Председателя Правительства (ст. 111) или осмелится два раза в течение трех месяцев выразить недоверие Правительству (ч. 3 ст. 117) или откажет в доверии Правительству, если этот вопрос поставлен Председателем Правительства (ч. 4 ст. 117). Это, – отмечают исследователи, – дает Правительству возможность при необходимости «искусственно вызывать кризис и привести «нижнюю палату» к роспуску»<sup>600</sup>.

С. 39

Право распустить представительные органы в изучаемых странах идет, конечно же, не из парламентских республик, а из средневековых монархий. Это право имел русский царь (ст. 105 Свода основных государственных законов 1906 г.) и прусский король<sup>601</sup>.

Правителям изучаемых стран не приходится часто прибегать к роспуску представительных органов, поскольку поддерживаемый в них авторитарный режим позволяет легко формировать карманные представительные органы, послушно исполняющие волю своего хозяина. Во всех этих странах грубо нарушается декларированный в конституции принцип свободы выборов. Государство препятствует объединению людей в партии и иные политические организации, мешает их свободной деятельности, ограничивает свободу средств массовой информации и право граждан на проведение массовых мероприятий. В результате на выборах в белорусский парламент в 2000 г. из 110 депутатских мест 108 заняли сторонники А. Лукашенко<sup>602</sup>. Такие выборы мало чем отличаются от выборов в СССР.

Ключевую роль в формировании послушных правителю парламентов играют партеобразные объединения бюрократии и партии-подсадки, созданные из сторонников правителя и занимающие большинство мест в парламенте. Они послушно принимают законы, написанные чиновниками администрации правителя. Парламент превращается из законодательного в законорегистрационный орган<sup>603</sup>. Строгое единоначалие внутри партеобразного объединения бюрократии в России позволяет не допускать в Государственную Думу самостоятельно мыслящих депутатов. Руководство «Единой России» по своему усмотрению составляет список кандидатов в депутаты от этой организации, которые, попадая в орган власти голосуют по его команде.

Формально в изучаемых странах действует декларируемый в конституции принцип многопартийности (ст. 13 Конституции России) или свободы объединения (ст. 67 Конституции Азербайджана; ст. 36 Конституции Беларуси; ст. 23 Конституции Казахстана; ст. 28 Конституции Таджикистана; ст. 28 Конституции Туркменистана; ст. 34 Конституции Узбекистана). В целях формального соблюдения этого принципа правящая группа искусственно допускает создания оппозиции «его величества», которая конфликтует с правящей группой, но не выступает против правителя. Примером является такая организация как «Справедливая Россия». Реальная оппозиция маргинализируется (Беларусь, Казахстан, Россия, Узбекистан) или вовсе устраняется (Туркмения). В этих условиях выгодным становится вводить пропорциональную систему выборов в парламент. Слабая, разрозненная, плохо организованная оппозиция не может преодолеть проходные барьеры для списков партий и не попадает в парламент. Таким образом, Президенту Киргизии К. Бакиеву удалось сформировать послушный ему парламент в 2007 г.<sup>604</sup>. После введения пропорциональной системы выборов депутатов Государственной Думы в России среди ее депутатов не осталось ни одного представителя демократической оппозиции, которые ранее проникали в нее по одномандатным округам.

<sup>599</sup> Зыгарь М. Туркменбаши проголосовал против себя // Коммерсантъ. 2005. 25 октября. С. 5.

<sup>600</sup> Шаблинский И. Некоторые аспекты формирования конституционной модели разделения властей в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 24.

<sup>601</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1996. С. 335.

<sup>602</sup> Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4 / 2001. № 1. С. 124.

<sup>603</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4. С. 104-118.

<sup>604</sup> Орозалиев Б., Зыгарь М. Киргизия становится единой // Коммерсантъ. 2007. 23 октября. С. 5.

Иногда правители прибегают к проведению безальтернативных выборов в представительные органы власти. На выборах Сената в Казахстане 5 декабря 1995 г. 28 сенаторов из 40 избирались на безальтернативной основе<sup>605</sup>.

Правящие группы государств, членов нового «священного союза» поддерживают друг друга морально. Они направляют свои делегации наблюдателей на проводящиеся у соседей голосования. Эти делегации делают все возможное, чтобы скрыть многочисленные нарушения демократических правил выборов. В.В. Путин первым поздравил А. Лукашенко с результатами «демократических и честных выборов» в парламент, которые были проведены в 2000 г. Европейские демократические страны не признали результаты выборов ни сформированный на них парламент<sup>606</sup>.

Если правитель сомневается в своей способности сформировать послушный ему парламент, то он поддерживает создание двухпалатного парламента. Состав верхней палаты формируется правителем и препятствует принятию парламентом законов, которые его не устраивают. В

С. 40

бонапартистской Франции большинство членов Сената назначались Президентом. По Конституции Польши 1935 г. 1/3 сенаторов назначалась диктатором Пилсудским. По Конституции Беларуси 1996 г. Президент назначает 8 членов Сената (ч. 2 ст. 91). В Казахстане Президент назначает 7 сенаторов. В России половина членов Совета Федерации Федерального Собрания назначаются главами регионов, фактически назначенными Президентом РФ. Вторая часть членов Совета Федерации выбирается региональными представительными органами, которые почти во всех регионах контролируются главами регионов. Это уже привело к тому, что некоторые законы одобряются Советом Федерации единогласно, как в советские времена.

9. Правитель и его подчиненные могут игнорировать конституцию и законы, поскольку судебные органы и органы правоохраны в странах нового «священного союза» находятся в полном подчинении правителя и легко нейтрализуются. Они сами превращаются в органы репрессий против оппозиции в руках правителя<sup>607</sup>. Судьи, глава прокуратуры, министр внутренних дел назначаются президентом страны (ст. 122 Конституции Азербайджана, ст. 83 Конституции РФ) и послушно выполняют его волю. Президент Узбекистана, кроме того, сам освобождает от должности судей областных, районных, городских и хозяйственных судов. А. Лукашенко в 1996 г. отнял у парламента право назначать и освобождать от должности судей высших судов, присвоив это право себе. Назначения судей президентом происходит в Греции, Ирландии, Германии<sup>608</sup>. Но там президенты приходят и уходят. В странах нового «священного союза» президенты пожизненно находятся у власти и судьи превращаются в их верных слуг. Они стоят не на страже закона, а защищают своих покровителей. Как в феодальном государстве, Президент Беларуси лично устанавливает должностные оклады служащих ему судей высших судов<sup>609</sup>. Конституционные суды, сформированные правителями, приспособляют конституции к реализации интересов правителя и его бюрократии<sup>610</sup>. Специальный докладчик ООН сделал вывод, что зависимость судей от Президента в Белоруссии обеспечивается назначением им всех судей, наличием 5 летнего испытательного срока для назначенных судей. Президент Беларуси назначает 6 судей Конституционного суда и его Председателя. Последний рекомендует послушному парламенту еще 6 судей<sup>611</sup>. Соединение суда с администрацией в Беларуси обеспечивается тем, что кандидатура судьи согласовывается с руководителем местной исполнительной власти, после чего утверждается на коллегии Министерства юстиции и передается на обсуждение в «кадровый аппарат» администрации Президента<sup>612</sup>. На местах премии судьям выплачиваются по согласованному решению начальника управления юстиции и председателя суда<sup>613</sup>.

Прошло 20 лет с того времени, как бывшие страны социалистического лагеря решили встать на путь конституционного строительства. Страны Восточной, Центральной и Южной Европы с большим трудом вошли в семью Большой Европы. Большинство бывших республик СССР образовали новый союз бюрократических государств, имеющих монократическую форму правления, только имитирующих конституционализм.

---

<sup>605</sup> Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 6.

<sup>606</sup> Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4 / 2001. № 1. С. 124-125.

<sup>607</sup> Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 2. С. 96-97.

<sup>608</sup> Конституционное право государств Европы. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 211.

<sup>609</sup> Пастухов М. Пределы независимости судебной власти Беларуси // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 1. С. 25.

<sup>610</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2-8.

<sup>611</sup> Беларусь // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 3. С. 64.

<sup>612</sup> Пастухов М. Пределы независимости судебной власти Беларуси // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 1. С. 25.

<sup>613</sup> Там же.