

**ДЕНИСОВ С.А.**

---

**СБОРНИК  
ПУБЛИКАЦИЙ**

**по теме**

**«Механизм нейтрализации норм права»**

*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

1. Механизм нейтрализации норм права.....	4
// Новая правовая мысль. 2008. № 5. С. 2 – 8.....	4
2. Механизм нейтрализации конституционных норм.....	11
// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.....	11
3. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права .....	18
// 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.....	18
4. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства .....	21
// Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII-й Всероссийской конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч. 1. М.: ГУУ, 2008. С. 113 – 117. ....	21
5. Механизм, обеспечивающий отказ субъектов использовать свои права и свободы .....	24
// Научные труды. Выпуск 5. В трех томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2005. С. 383- 386.....	24
6. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления.....	27
// Государство и право, 2003. № 11. С. 18-20 (сокращенный вариант) .....	27
// Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106. ....	27
1. Правовой механизм нейтрализации прав граждан.....	27
2. Условия действия механизма по нейтрализации прав граждан.....	30
7. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права.....	32
Выступление на конференции «Совершенствование законодательства: вчера, сегодня, завтра» в г. Курске. 26 апреля 2004 года.....	32
8. Механизм нейтрализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, действующий в субъектах Федерации.....	35
Тезисы выступления на конференции в Международном институте экономики и права. Г. Тюмень, 2003 года .....	35
9. Субъективный элемент механизма нейтрализации норм Конституции РФ 1993 года.....	38
10. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА.....	40
// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.....	40
11. Денисов С.А. Влияние административного характера государства на юридическую ответственность в современной России .....	44
12. Денисов С.А. Неэффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализация норм конституционного права .....	47
13. Денисов С.А. Назад к номинальной конституции .....	50
14. Денисов С.А. Противоречивость правовой политики государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 17-30.....	57
15. Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ 1993 года.....	64
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	64
16. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации и задачи его демонтажа.....	68
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	68
17. Денисов С.А. Принципы Конституции РФ и правосознание российского общества // Конституционное развитие России: история и современность. Материалы всероссийской конференции. Ч. 1. Екатеринбург. 2003. С. 139-142.....	75
18. Денисов С.А. Этатизм, как идеологическая основа нейтрализации действия норм Конституции РФ .....	77
// <a href="http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm">www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm</a> .....	77
19. 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. ....	79
20. 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. ....	83
21. Денисов С.А. Правовые препятствия реализации прав и свобод человека и гражданина.....	86
// Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 9. Т. 1. М., 2009. С. 164 – 168.....	86
22. Денисов С.А. Судьба конституций во время контрреформ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 7-14.....	89

# 1. Механизм нейтрализации норм права

## // Новая правовая мысль. 2008. № 5. С. 2 – 8.

С. 2

В советский период и сегодня политиками и учеными часто ставится вопрос: почему хорошие законы не действуют? Обычно отвечают, что не создано механизма реализации норм этих законов. Но напрашивается и другой ответ. Нормы не вступают в силу или имеют очень ограниченное применение потому, что действует механизм их нейтрализации. Советская наука не могла сделать такой вывод потому, что в стране Советов разрешалось говорить только о «некоторых недостатках в работе социалистического механизма реализации права». Заявление о наличии целого механизма, препятствующего реализации права, приравнивалось к уголовно наказуемой клевете на социалистический строй. Сегодня можно без оглядки на политиков изучать правовую жизнь. Анализ ее в ряде стран мира и России, на разных исторических этапах показывает, что отдельные нормы права и их группы могут не действовать, превращаться в мертвые нормы в результате того, что в обществе имеются препятствия на их пути, которые образуют цельный механизм нейтрализации норм.

Речь в данном случае идет не о причинах и условиях нарушения отдельными лицами норм права, а о приемах и средствах полного или существенного блокирования их действия, превращения их мертвые нормы, декларации не имеющие силы, о скрытом замещении их иными нормами или произволом в поведении.

Автор данной статьи уже опубликовал ряд материалов о результатах исследования тех или иных сторон механизма нейтрализации права, о его действии в разных областях правовой жизни.<sup>1</sup> Сегодня, обобщая этот материал, можно попытаться построить общую теорию механизма нейтрализации права.

### 1. Понятие и признаки механизма нейтрализации норм права

Механизм нейтрализации норм права это совокупность или система приемов и средств, препятствующих реализации нормы права.

Термин «приемы» нейтрализации норм права указывает на то *как, какими путями* норма нейтрализуется. Термин «средства» нейтрализации норм права обозначает то, *что используется* для нейтрализации.

Результатом действия механизма может быть полное или существенное бездействие нормы права, формально имеющей юридическую силу, т.е. не отмененной в установленном законом порядке. Норма не исполняется, не соблюдается не применяется или не используется субъектами права и превращается в «мертвую». Действие механизма может быть направлено на то, чтобы реализация нормы права в поведении субъектов не привела к должному результату (цели). Истории известно много фактов, когда референдумы, нацеленные на осуществление власти народа, служили интересам диктаторов. Их использовали для укрепления собственной власти Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Муссолини, Гитлер, Франко, Саддам Хусейн.

Механизм нейтрализации может действовать в отношении одной нормы или группы норм права, на ограниченной территории (в организации) или в рамках всей страны. Норма может не распространять свое действие на отдельные группы населения. В отношении привилегированных групп могут не действовать общие правовые ограничения. На дискриминируемые группы могут не распространяться общие права и свободы. Например, конституции Германии и Франции XIX в. устанавливали правила, при которых депутаты законодательных органов не получали жалования. Фактически эти положения лишали представителей неимущих слоев общества пассивного избирательного права.<sup>2</sup>

В результате нейтрализации конституционных норм возникает так называемый мнимый и номинальный конституционализм.<sup>3</sup>

### 2. Структура механизма нейтрализации норм права

Механизм нейтрализации норм права состоит из суммы препятствий на пути реализации норм права, взаимосвязанных между собой или действующих самостоятельно. Как сказано выше, эти препятствия необходимо разделить на приемы и средства.

Препятствия на пути реализации норм права разделяются на субъективные и объективные, хотя граница между ними бывает очень призрачной. Нормы права натываются на интересы больших социальных групп. Политологи отмечают, что подчас «... представители элит используют свои возможности главным образом для того, чтобы оснастить нормативную базу механизмами ее же нейтрализации».<sup>4</sup> Р. Давид указывает на то, что конституционализм в Японии носит только внешний вид, поскольку японцы, как восточный народ, «не любят вмешиваться в общественные дела и предпочитают, чтобы ими управляли сильные мира сего».<sup>5</sup> В названных препятствиях на пути закона присутствует субъективная воля, но она опирается на объективные потребности управленческих групп не связывать себя декларируемыми нормами права или на издавна сложившиеся традиции, передаваемые из поколения в поколение имеющие субъективно-объективный характер.

<sup>1</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации института юридической ответственности должностных лиц // Государство, право, управление: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1. М., 2004. С. 113 – 117. Он же. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления // Административно-правовой статус гражданина. М., 2004. С. 96 – 106; Он же. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права // Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. Вып. 1. М., 2003. С. 71 – 74; Он же. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

<sup>2</sup> Бест Х. Парламентаризм в Германии: историческая перспектива // Парламентаризм в России и Германии: История и современность. М., 2006. С. 484.

<sup>3</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М., 2005. С. 277.

<sup>4</sup> Даугавет А.В. Неформальные практики российской элиты // ПОЛИС. 2003. № 4. С. 27-28.

<sup>5</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1999. С. 373.

Механизм нейтрализации права может быть заложен в общественном строе страны. Тогда субъективные и

С. 3

объективные факторы действуют нераздельно и составляют единую систему.

Если механизм нейтрализации норм права носит рукотворный характер, то ему присуще целеполагание. Управленческие элиты государства достаточно давно стали использовать законодательство (конституции) для обмана населения. В нормах права они дают обещания разным группам общества, которые не собираются исполнять. Нормы права могут создавать какой-то позитивный имидж страны и ее правящей элиты. 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>6</sup> Создание механизма нейтрализации права позволяет иметь в наличии две противоречивые системы норм. Одна, писаная – создается на показ. Она нейтрализуется с помощью системы средств и приемов. Другая система реально действующих норм, которые могут скрываться от внешнего наблюдателя. За внешним, казалось бы благообразным фасадом советского права, – пишет С.С. Алексеев, – скрывалась и действовала жестокая, беспощадная тоталитарная машина, свое коммунистическое право.<sup>7</sup> Носители власти, – отмечают политологи – создают разрыв между двумя реальностями – «бумажной» и практической.<sup>8</sup>

Искусственный механизм нейтрализации норм права может иметь избирательное действие. Норма права реализуется, когда это выгодно правоприменителю и блокируется, если ее пытаются использовать в ущерб интересам властных групп. Так, в СССР граждане могли свободно использовать свободу слова и печати для осуждения гонки вооружения, ведущуюся странами Запада, но не имели право критиковать планы осуществления мировой революции со стороны коммунистической партократии.

Создание механизма нейтрализации норм права может быть нацелено на получение государственной бюрократией коррупционных доходов. Члены общества ставят перед необходимостью приплачивать чиновникам за то, что они разрешают использовать в некоторых случаях существующие нормы права. В такой механизм, например, входят административные барьеры, созданные на пути реализации гражданами права на предпринимательство. Без взятки человек не может быстро зарегистрировать свое предприятие, получить лицензию на какой-то вид деятельности или квоту на рыбный промысел.

В числе конкретных целей создания механизма нейтрализации норм права в мировой истории были: нейтрализация конституции, ограничивающей произвол главы государства и бюрократии, устранение демократических свобод в обществе, ликвидация федеративных отношений и т.д..

Традиционно в отечественной науке факторы, влияющие на реализацию права, разделялись на (а) экономические; (б) социальные; (в) политические; (г) организационные; (д) духовного плана; (е) собственно правовые.

### **2.1. Препятствия экономического характера**

Действие ряда норм права связано с уровнем развития производительных сил страны. Норма конституции, декларирующая социальный характер государства не может стать действующей при низкой производительности общественного труда.

Политики отмечают, что подчас законодатели сознательно одной рукой закрепляют в законодательстве определенные льготы для населения, а другой лишают их финансирования.<sup>9</sup> В 2003 г. был проведен анализ социального законодательства России. В результате выяснилось, что в стране принято законов о правах граждан, не обеспеченных финансами на сумму более трех триллионов рублей.<sup>10</sup>

Исторический опыт показывает, что конституции, ограничивающие произвол государства начинают работать только после того, как в стране развиваются частнособственнические отношения и рынок. При отсутствии этих условий конституции остаются «бумажными» декларациями. Редистрибутивная экономика в странах так называемого социализма делала все население экономически зависимым от воли государственного аппарата. Граждане превращались в подданных.

Бюджетный централизм легко сводит на нет самостоятельность регионов и декларируемый федерализм подменяется унитаризмом.

### **2.2. Препятствия социального свойства**

Речь идет о социальных группах, которые отказываются реализовать нормы права сознательно или бессознательно. Историки и социологи обращают внимание на то, что политические элиты могут добиваться принятия норм права, которые не пользуются поддержкой масс населения. Так, провозглашение в конституции суверенитета народа вовсе не означает потери суверенитета главой государства. Веймарская Конституция Германии 1919 г. в ст. 1 провозгласила, что государственная власть в империи исходит от народа. Но население Германии не стало защищать эту норму и передало свой суверенитет фюреру, что в 1942 г. было упрочено законом.<sup>11</sup> Конституция РФ 1993 г. декларирует введение в стране местного самоуправления, а опросы социологов показывают, что значительная часть населения не участвует в решении вопросов местного значения и не желает этого делать.<sup>12</sup> Ю.А. Тихомиров пишет о таких явлениях, как «массовое отчуждение от новых законов».<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М., 1962. С. 310.

<sup>7</sup> Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. С. 56.

<sup>8</sup> Даугавет А.В. Указ. соч. С. 27.

<sup>9</sup> Власть сама себе навредила // Коммерсантъ-Власть. 2005. № 4. С. 27.

<sup>10</sup> Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003. № 32. С. 1.

<sup>11</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М., 1962. С. 283, 326.

<sup>12</sup> Касьянова А.Н., Янкина И.А., Чичилимов В.В. Население среднего города России как субъект местного самоуправления // Тезисы докладов и выступлений на II Всероссийском социологическом конгрессе «Российское общество и социология в XXI веке: социальные вызовы и альтернативы»: В 3-х томах. М., 2003. Т. 2. С. 268.

<sup>13</sup> Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29.

Принятие норм права подчас осуществляется под давлением временно пришедших к власти группы людей, например, революционно настроенной интеллигенции. Группы, устраняющие их от власти, не желают признать своей реакционности и не идут на открытую отмену существующих норм, заявляют о продолжении революционного или реформаторского курса. На деле, они создают механизм, с помощью которого нормы права превращаются в бумажные декларации. Историки отмечают, что почти все ранние конституции Латинской Америки содержали декларации прав человека и гражданина или иные демократические положения, которые были перенесены из конституций стран Европы. Но для реализации

С. 4

этих положений не было соответствующих социальных сил.<sup>14</sup>

Права и свободы граждан фактически не распространяются на малоимущие слои населения, поскольку они не в состоянии воспользоваться дорогими средствами их судебной защиты.

Государственная бюрократия, не обладающая достаточной силой, чтобы повлиять на принятие выгодных ей норм права успешно нейтрализует их действие в ходе правоприменительной деятельности.

### **2.3. Политические и организационные препятствия на пути реализации норм права**

Пример СССР хорошо показывает, что при отсутствии определенных политических условий нормы конституции превращаются в пустые декларации. Страна не может стать республикой при авторитарном или тоталитарном политическом режиме и господстве партеобразного объединения бюрократии. Без многопартийности, свободы средств массовой информации нельзя реализовать свободу выборов органов власти, обеспечить суверенитет народа.

Действие норм права, естественно, связано с обеспечительной деятельностью государственных органов. По их воле декларируемые нормы права могут оставаться мертвыми. В СССР органы милиции, государственной безопасности, прокуратура, суд успешно использовались для подавления всякого инакомыслия, самых слабых ростков оппозиции. В результате в Конституции 1936 г. стало возможным расширить демократические права и свободы граждан, поскольку ими некому было воспользоваться.

Возможна ситуация, при которой органы, способные реализовать нормативные требования отсутствуют или они слишком слабы для воплощения должного в жизнь. Права граждан останутся на бумаге, если судебные органы зависимы от администрации или не справляются с потоком обращений к ним. Механизм нейтрализации деятельности правоохранительных<sup>15</sup> и судебных органов<sup>16</sup> является особым предметом исследования.

При совершении государственных переворотов, организаторы распускают органы власти, которые могли бы защитить действующую конституцию и законы: парламент, судебные органы. Республиканская форма правления, декларированная в конституции, может быть устранена за счет формирования представительного органа, послушного главе государства.

Высшие органы власти могут приобретать такую силу и безответственность, что позволяют себе игнорировать конституцию и законы. В начале 90-х гг. XX в. руководство советских республик открыто отказывалось подчиняться закону Советского Союза, часто подменяя их собственными законами.<sup>17</sup>

Безответственность главы государства фактически означает, что конституция и законы действуют в стране лишь в той мере, в какой они его устраивают. По словам М. Прело, «для Наполеона не существовало каких-либо наличествующих норм права, которым он считал себя обязанным повиноваться. Он не считался ни с разграничением компетенции, ни с формальностями. Как носитель власти, как фактический законодатель, он категорически ставил себя выше закона. ...он совершенно пренебрегал предписаниями конституции или просто нарушал их... Гарантии, предоставленные судебным органам, постоянно игнорировались. Можно сказать, что законность находилась в перманентном отпуске».<sup>18</sup>

Действенность некоторых норм права связана с наличием общественных объединений. Права и свободы граждан будут нейтрализованы государственными органами, если общество не имеет разветвленной сети правозащитных организаций и независимых средств массовой информации.

### **2.4. Препятствия духовного плана**

В механизм нейтрализации норм права очень часто включается правовая неграмотность населения и правовой нигилизм, распространенный в обществе. Права человека и гражданина не востребуются в обществе с патриархальной политической культурой. Г. А. Винклер отмечает, что немцы выбрав в 1925 г. на пост Президента Германии монархиста Гинденбурга фактически выразили вотум недоверия республике и Веймарской Конституции.<sup>19</sup> Это было началом сворачивания действия ее норм. Ф.М. Рудинский пишет, что действие советской Конституции 1936 г. было блокировано этатистской идеологией, распространенной в обществе<sup>20</sup>. При распространении в обществе вождистской идеологии население добровольно передает всю власть главе государства и декларированная в конституции республика превращается в фикцию. «Интересы групповые, профессиональные, национальные, территориальные, – отмечает Ю.А. Тихомиров, – подчас берут верх в противоборстве с законом».<sup>21</sup>

### **2.5. Правовые средства и приемы нейтрализации норм права**

Первостепенный интерес для юристов представляет правовой механизм нейтрализации норм права. В мире накоплен богатый опыт устранения действия декларируемых норм права.

<sup>14</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М., 1999. С. 191.

<sup>15</sup> Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186

<sup>16</sup> Немытина М.В. Пореформенный суд в России: деформация основных институтов уставов 1864 г. // Правоведение. 1991. № 2. С. 101 – 105.

<sup>17</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 29-31.

<sup>18</sup> Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. М., 2001. С. 482 –483.

<sup>19</sup> Ерин М.Е. Исследования Г.А. Винклера по истории Веймарской республики // Вопросы истории. 2003. № 3. С. 156.

<sup>20</sup> Рудинский Ф.М. Советские конституции: права человека и гражданина // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 7.

<sup>21</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 30.

В законодательство умышленно или не умышленно могут вводиться противоречивые нормы. Одни из них нейтрализуют действие других. С появлением первых конституций стал применяться прием их нейтрализации, описанный К. Марксом: «Каждый параграф конституции содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную верхнюю и нижнюю палату: свободу — в общей фразе, упразднение свободы — в оговорке».<sup>22</sup>

Нормы конституции могут быть нейтрализованы нормами текущего законодательства. Например, советские ученые отмечали, что Веймарская конституция Германии, не отмененная формально, фактически перестала действовать на территории страны после принятия нацистами ряда законов в 1933 – 1935 гг.<sup>23</sup>

Ограничения действия норм конституции могут быть тщательно замаскированы с помощью норм, которые, казалось бы, не имеют ни какой связи в нейтрализуемой нормой. Так, свобода граждан выбирать место жительства, предусмотренная ч. 1 ст. 27 Конституции РФ была ограничена Законом Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае»

С. 5

1995 года, который запрещал комитетам по земельным ресурсам и землеустройству регистрировать сделки с землей граждан, не имеющих постоянной регистрации в Краснодарском крае.<sup>24</sup>

В странах с высокой степенью централизации управления и правовым нигилизмом действует строгое правило: «Приказ непосредственного начальника – закон для подчиненного». Чиновник, не защищенный от произвола своего руководителя, неизбежно будет рассматривать нормы ведомственных актов как имеющие большую юридическую силу, чем конституция и законы и будет руководствоваться ими, даже если они носят явно незаконный характер. Решающую роль в советской правовой системе, – пишет С.С. Алексеев – «играли вовсе не законы, а акты ведомств, прежде всего – правительственных учреждений, силовых ведомств. Причем во многих случаях эти ведомственные акты были засекреченными, закрытыми».<sup>25</sup> Нейтрализация законов с помощью подзаконных актов облегчается, если законодатель не ставит пределов делегированных полномочий на издание актов правительством и другими органами.<sup>26</sup>

В последние столетия западная правовая культура приобрела значительный авторитет в мире. Многие страны мира в своем законодательстве копируют нормы, заимствованные в развитых странах Европы или в Северной Америке. Нейтрализация этих норм в правовой жизни осуществляется через правовые обычаи и традиции. Описывая правовую систему стран Дальнего Востока, Р. Давид отмечает: «Структура и институты западного типа, введенные в этих странах, в большинстве случаев остаются простым фасадом, за которым регламентация общественных отношений строится, как правило, в соответствие с традиционными моделями. Очевидно, кроме того, что руководители этих стран должны считаться с установками, укоренившимися в сознании населения, да и в их собственном».<sup>27</sup>

В странах с сильным влиянием религии, нормы законодательства могут нейтрализоваться религиозными нормами.

В XX в. на смену религиозным правовым системам приходят идеократические. Роль религии в регулировании общественных отношений переходит к идеологии. Законодатель может прямо указывать на то, что господствующее положение в правовом регулировании имеют политико-правовые доктрины определенного вида. Так, ст. 4 Конституции Северной Кореи (КНДР) 1972 г. гласит: «КНДР руководствуется в своей деятельности идеями чучхе Трудовой партии Кореи, в которых марксизм-ленинизм находит свое творческое применение к действительности нашей страны».<sup>28</sup> Эти идеи чучхе легко устраняют действие норм, записанных в Конституцию Северной Кореи. Вместо республики мы обнаруживаем правление династии Ким с абсолютной властью правителя и замещением этой должности по наследству. Вместо демократии в стране господствуют тоталитарные порядки.<sup>29</sup> В состав политико-правовых доктрин нейтрализующих действие норм законодательства обычно входят учения основателей идеократического государства, действующих правителей. Нормы, способные нейтрализовать закон, содержатся в их речах, обращениях к народу и представительному органу.

XX в. дал миру такое явление как партократическое государство, которое пришло на смену теократическому государству. Роль господствующей церкви была передана организации государственной бюрократии, которая стала действовать под названием «господствующая партия». Эти партеобразные объединения бюрократии, которые сначала возникли в коммунистических странах, а затем распространились на страны «третьего мира», являются частью государственного механизма. Они создают собственные системы норм позитивного права, которые устраняют декларируемые в конституции и законах нормы официального «светского» права, не выражающие интересы объединенной («партийной» и «светской») бюрократии. Ю.А. Тихомиров отмечает, что нарушение законов обеспечивалось в советский период за счет диктата партийно-административных актов.<sup>30</sup> Верховенство «партийных» норм над нормами законодательства может быть закреплено в конституции страны. Например, в Конституции Китая 1975 г. было сказано: «ВСНП является высшим органом государственной власти, действующим под руководством КПК».<sup>31</sup> В 1991 г. Пленум ЦК Трудовой партии Кореи назначил Ким Чен Ира Верховным Главнокомандующим, не смотря на то, что по Конституции КНДР 1972 г. этот пост должен был принадлежать Президенту КНДР (ст. 93) (эту должность тогда занимал его отец). Вместе с тем, устав Трудовой партии Кореи указывает, что армия является вооруженной революционной силой Трудовой партии Кореи. Нормы Устава ТПК нейтрализовали действие норм Конституции.<sup>32</sup>

В так называемых административных государствах, где господствующее положение в обществе занимает государственная бюрократия, широко распространенным источником реального позитивного права

<sup>22</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 8. С. 132.

<sup>23</sup> Буржуазное государство в период 1918 – 1939 гг. М., 1962. С. 301.

<sup>24</sup> Определение Конституционного Суда РФ № 41-О // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

<sup>25</sup> Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь Росси к праву. М., 1997. С. 57.

<sup>26</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 30.

<sup>27</sup> Давид Р., Жозеф-Стиноза К. Основные правовые системы современности. М., 1999. С. 355.

<sup>28</sup> Конституции социалистических государств: Сборник в 2-х т. Т. 1. М., 1987. С. 313.

<sup>29</sup> Жебин А.З. Эволюция политической системы КНДР в условиях глобальных перемен. М., 2006. С. 25-36.

<sup>30</sup> Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 29.

<sup>31</sup> Кокарев К.А. Политический режим и модернизация Китая. М., 2004. С. 18.

<sup>32</sup> Жебин А.З. Указ. соч. С. 55.

является административный прецедент в виде образца поведения руководителей, государственных органов. Высшую юридическую силу имеют образцы поведения правителя. Ст. 12 Конституции КНДР 1972 г. гласит: «Государство во всей своей деятельности претворяет в жизнь великий дух и метод Чхонсанри...». Это метод руководства массами, который показал своим личным примером Ким Ир Сен.<sup>33</sup> Он фактически подменяет принцип демократизма организации государства, декларированный Конституцией КНДР 1972 г. патерналистским отношением к населению. В иерархической системе каждый начальник создает свои нормативные прецеденты, которые могут нейтрализовать действие писаных норм права. Поскольку в сталинский период истории СССР суды были частью административной машины, но административными прецедентами следует считать показательные судебные процессы над «врагами народа».

Норма права реализуется через правоотношение. Субъективным правом одного субъекта должны быть корреспондированы юридические обязанности другого. Таким образом, право теряет свою значимость, если у второго субъекта нет обязанности действовать в пользу управомоченного. Например, провозглашенные права граждан нейтрализуются тем, что должностным лицам не вменяется в обязанности реализовать требования граждан

С. 6

или даже запрещается их реализовать. Так, ч. 4 ст. 29 Конституция РФ дает каждому право на получение информации. Но должностные инструкции государственных служащих часто не содержат обязанностей выдавать гражданам требуемую информацию. Заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 года направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения.<sup>34</sup>

Обязанность должностных лиц и органов власти признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ) могут не подкрепляться мерами ответственности за нарушение этих обязанностей. В этом случае обязанность полностью или частично теряет свою реальную силу. Например, дисциплинарная ответственность в органах государственной власти России имеет диспозитивный характер. Вопрос о наказании подчиненного за правонарушение по своему усмотрению решает руководитель подразделения.<sup>35</sup> Это приводит к тому, что члены клики, в которую входит руководитель подразделения, оказываются совершенно безответственными за свои поступки и установленные законом обязанности не имеют для них императивного значения. Обязывающая норма становится декларативной, если вообще нет санкций за ее нарушение.

Общие принципы, закрепленные в законах сводятся на нет с помощью введения исключений из общих правил. Согласно указа Александра I от 6 августа 1809 г., для производства в чин коллежского асессора и статского советника требовалось помимо выслуги лет свидетельство об окончании курса в одном из российских университетов либо сдача экзамена. Как известно, после этого указа министры ринулись с просьбами к царю об исключении их министерств из общего правила, поскольку в их ведомстве практический опыт важнее теоретических знаний. Вскоре, исключения из указа стали правилом.<sup>36</sup>

Нейтрализация одного права иногда вызывает цепь нейтрализации иных прав. В России по-прежнему в больших городах существенно ограничивается право на выбор места жительства (ст. 27 Конституции РФ) с помощью подмены регистрации выдачей разрешений на проживание (прописка). Отказывая человеку в регистрации по месту жительства, чиновник автоматически лишает его права на труд, образование, медицинское обслуживание, получение пенсии.<sup>37</sup>

Как известно, закон должен иметь правовые средства самозащиты. Российские исследователи отмечают, что «создатели Веймарской конституции не предусмотрели достаточный ресурс для ее самозащиты», «правовые регуляторы, заложенные в ней, оказались недейственными.<sup>38</sup> Ф.М. Рудинский отмечает, что действие советской Конституции 1936 г. было заблокировано вследствие пренебрежения юридическими гарантиями конституционных прав и свобод, такими как разделение властей, суд присяжных, судебное обжалование незаконных арестов.<sup>39</sup>

Нормативные документы не прямого действия могут быть легко нейтрализованы через обеспечивающие их документы. Легкость нейтрализации советских конституций была связана, как раз, с отсутствием их прямого действия. То же самое часто происходит с нормами международного права, которые нуждаются в имплементации.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Конституции социалистических государств: Сборник в 2-х т. Т. 1. М., 1987. С. 313.

<sup>34</sup> Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

<sup>35</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

<sup>36</sup> Оболонский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С. 11.

<sup>37</sup> Напротив рая // Новая газета. 2003. № 24.

<sup>38</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. 2.

<sup>39</sup> Рудинский Ф.М. Указ. соч. С. 7.

<sup>40</sup> Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.



Наиболее уязвимыми для нейтрализации являются нормы общего характера, которые нуждаются в конкретизации, толковании. Чем больше свободы усмотрения оставляет закон, – пишет У.С. Пирс, – тем больше вероятности, что он будет искажен и не реализован исполнительными органами.<sup>41</sup>

Некоторые нормы права не напрямую нейтрализуют другие нормы, но создают условия для действия механизма их нейтрализации. Как известно, модель президентской республики, заимствованная в США странами Латинской Америки часто приводила к тому, что президенты превращались в диктаторов, создавая только имитацию сохранения республиканской формы правления, декларированной в конституции.

Для реализации или защиты материальных норм нужны нормы процессуальные. Законодатель может, декларировать права, не предоставив механизма их реализации. Так, ст. 58 Конституции СССР 1977 г. провозгласила право граждан обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. Но Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был принят только 2 ноября 1989 г.<sup>42</sup> Действие конституционной нормы было заморожено на 12 лет. Так же поступили с правом на референдум.<sup>43</sup>

Вводимый механизм реализации нормы права может быть настолько сложным, что реализовать его либо затруднительно, либо невозможно. 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>44</sup>

Граждане сами откажутся от реализации своих прав, если процессуальный порядок их реализации требует больших затрат (затраченная энергия, нравственные переживания, время, деньги), чем полученная выгода. Примером является введение сложных судебных процедур при обжаловании каких-то действий администрации, не существенно нарушающих права граждан. Последние предпочитают терпеть эти нарушения. Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы

С. 7

власти большого количества документов.<sup>45</sup> Сбор их требует значительных усилий, и граждане отказываются от реализации своего права, не желая тратить свое время и нервы на хождение по кабинетам чиновников. Иногда, трудно преодолимым барьером в реализации права становится заполнение тех или иных заявлений, регистрационных бланков, составление уставов организаций. Предъявляемые к ним требования известны только чиновникам, а норм, обязывающих осуществлять консультации граждан, не предусмотрено.

История знает примеры противоположного характера, когда устранение декларируемых в законе прав граждан осуществлялось за счет упрощения порядка привлечения их к ответственности. Постановление ЦИК СССР «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» 1934 г., упростившее процесс расследования дел террористических организациях открыло дорогу для массовых репрессий в СССР.<sup>46</sup> Отсутствие процессуальных норм или их не четкость обеспечивают свободу усмотрения правоприменителя, который может использовать ее для подавления прав граждан. Например, налоговые проверки могут превращаться в средство блокирования работы предприятия и лишения его владельцев права на предпринимательскую деятельность.

Какое-то право бывает актуальным только на определенном промежутке времени. Так, после проведения террористических актов в Мадриде массы людей вышли на улицы столицы, чтобы выразить свое осуждение террористов. В России, ст. 31 Конституции РФ позволяет это сделать, а Законе РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>47</sup> не позволяет. Заявка на проведении демонстрации должна быть подана не позже 10 дней до дня начала мероприятия (ст. 7), когда оно уже потеряет свою актуальность.

Известно, что значительное число прав граждан, не может быть осуществлено индивидом, без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения.<sup>48</sup> При этом нормы процессуального права, связывают реализацию прав граждан с волей должностных лиц, с достаточно широкой свободой их усмотрения. От чиновника зависит насколько полной, эффективной и быстрой будет реализация гражданами их прав, так как именно он толкует норму права, конкретизирует ее содержание, основания возникновения права (конкретизирует юридические факты, необходимые для возникновения права у лица),

<sup>41</sup> Peirce W.S. Bureaucratic Failure and Public Expenditure. N. Y., 1981. P. 64.

<sup>42</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>43</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. М., 2005. С. 385.

<sup>44</sup> Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О конституционном Суде Российской Федерации». М., 2006. С. 357.

<sup>45</sup> Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М., 1983. С. 98.

<sup>46</sup> СЗ СССР 1934. № 64. Ст. 459.

<sup>47</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>48</sup> Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4.

порядок и пределы его реализации. Система таких процессуальных норм, направленных как бы на реализацию прав граждан, делает эти права условными. Они нейтрализуются, если противоречат интересам бюрократии.

Препятствием для реализации норм материального права могут быть процессуальные нормы, не позволяющие установить надежный контроль за потенциальными правонарушителями, не обеспечивающие выявление всех фактов правонарушения, эффективного расследования их, восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к ответственности.

Нормы процессуального права могут закрепить негодные средства защиты материальных норм.

В механизм нейтрализации норм права может включаться не только правоприменительная деятельность, но и толкование норм права, в ходе которого создаются возможности изменения смысла нормы права. Советские исследователи показывали, что иногда конституционный надзор использовался для того, чтобы «свести на нет вынужденные законодательные уступки широким массам».<sup>49</sup> История борьбы за власть в XX в. знает не мало случаев, когда судебные власти оправдывали государственные перевороты под предлогом защиты конституции.

После перечисления всех элементов механизма нейтрализации норм права вновь следует подчеркнуть, что они могут составлять слаженную систему, включающую два и более приема и средства. Например, для нейтрализации норм, закрепляющих политические права и свободы граждан, необходимо, как минимум, удерживать население в состоянии экономической зависимости от правящей группы, убедить его, что правящая элита сама решит все общественные проблемы, жестко подавлять попытки отдельных людей воспользоваться декларируемыми политическими свободами, не допускать реализации на деле принципа разделения властей, обставить права массой условий их реализации.

### **3. Значение механизма нейтрализации норм права в правовой системе общества**

Механизм нейтрализации норм права является неотъемлемой частью правовых систем переходного характера. Здесь принимается большое число норм отражающих потребности развития общества, но не имеющих в нем надежной опоры. В период перехода от феодализма к капитализму в европейских странах принимаются конституции, отражающие интересы еще слабого третьего сословия. В результате возникает такое явление, как «бумажные» конституции,<sup>50</sup> нормы которых почти не действуют на практике. Глава государства и подчиненный ему бюрократический аппарат саботируют их реализацию. Эти конституции, очень часто, октроируются самим правителем и в содержание изначально закладываются механизмы их нейтрализации. Историки отмечают, что Наполеон, взяв в свои руки подготовку конституции Франции, декларировал в ней республиканскую форму правления, которая на самом деле всего лишь прикрывала его единоличную диктатуру.<sup>51</sup>

В XX в. некоторые западные ценности, имеющие, в том числе, правовой характер, стали настолько авторитетными в мире, что правящие группы не могут отказаться от декларирования их в конституциях, которые они не собираются исполнять. Так, большинство стран сегодня в своих писанных конституциях декларируют наличие республики, демократии, прав человека и гражданина. Но по оценкам политологов и социологов, значительная группа стран не выполняет взятые на себя конституционные обязательства. Исследователи развивающихся стран мира констатируют наличие в них огромной пропасти между формально декларируемыми и реально действующими нормами.

«Хорошо» работающий механизм нейтрализации норм права приводит к возникновению в правовой системе страны двух подсистем права. Одна состоит из официально декларируемых государством норм, выставляемых на показ, а другая из реально действующих норм права, иногда скрытых от исследователя скользящего по поверхности законодательства. Эти системы норм

с. 8

частично совпадают по своему содержанию, а в ряде положений отрицают друг друга. В конституции декларируется республика, в реальности страна живет на основе правовых традиций монархического правления. Конституция закрепляет широкий набор прав и свобод граждан, но они отказываются ими пользоваться. Отношения между центром и провинциями должны регулироваться нормами федеративного характера, но вместо них действуют нормы субординации, типичные для империй. Нормы социального государства искусно подменяются нормами патернализма и клиентизма, типичными для государств Востока.

Знания о механизмах нейтрализации норм права очень важно для тех, кто разрабатывает законы и принимает их. Эти знания позволяют прогнозировать появление препятствий на пути тех или иных норм, принимать меры к их устранению, если они не носят объективного характера. При производстве экспертизы проектов законов необходимо ставить вопрос о наличии в обществе, государственном аппарате и самом правовом документе механизм нейтрализации действия его норм. Движение к правовому государству не может осуществляться без преодоления множества препятствий, которые следует внимательно изучать.

Денисов С.А.

<sup>49</sup> Современное буржуазное государственное право. В 2-х т. Т. 2. М., 1987. С. 294 – 295.

<sup>50</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск, 2005. С. 192.

<sup>51</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М., 1991. С. 62.

## 2. Механизм нейтрализации конституционных норм

### // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

С. 2

Использование диалектико-материалистического подхода в науке конституционного права требует от ученых исследовать не только нормы конституций, но и проблемы их реализации. Некоторые конституционалисты указывают, что этому вопросу у нас уделяется мало внимания<sup>52</sup>. Общая теория государства и права в последние десятилетия занялась исследованием механизмов реализации норм права<sup>53</sup>, но недостаточно внимания уделяет механизмам их нейтрализации. История многих стран мира показывает, что принятые конституции могут нарушаться или полностью блокироваться. Почему так происходит? Какие причины и условия приводят к этому? На все эти вопросы нужно найти ответы для того, чтобы принимаемые конституции были не пустыми декларациями, а работающими актами. При решении поставленных вопросов предлагается использовать системный подход. Всю совокупность препятствий на пути реализации конституционных норм предлагается объединить с помощью категории «механизм нейтрализации норм права». Слово «нейтрализация» означает, что конституция формально не отменяется, но ее нормы не действуют или действуют только отчасти, выборочно. На основании разработанной в отечественной науке методологии исследования социальных процессов, в этом механизме необходимо выделить социальные, экономические, политические, идеологические и правовые блоки (элементы).

Конституция страны может закреплять требования, которые невозможно реализовать на определенном этапе развития общества по объективным причинам. Такие положения конституций получили название программных<sup>54</sup>. Так, страна с низкой производительностью труда не может построить социального государства. В связи с этим внутри механизма нейтрализации норм конституции необходимо выделять объективные факторы, не устранимые на каком-то промежутке времени и субъективные факторы, которые связаны с волей, убеждениями отдельных людей. Исследователи отмечают, что подчас судьба конституции связывается с личностью главы государства, с его убеждениями, образованием, темпераментом и карьерными соображениями<sup>55</sup>.

Механизм нейтрализации норм конституции в разных странах в конкретные промежутки времени имеет разную мощь. Он может почти полностью устранить действие конституции, превратить ее в формальный, декларативный документ, как это случилось с советскими конституциями<sup>56</sup>. В этом случае следует говорить о механизме блокирования действия конституции, результатом работы которого является формирование мнимого или номинального конституционализма<sup>57</sup>. Слабый механизм нейтрализации создает препятствия действию только отдельных норм конституции, не устранив конституционного строя в стране.

#### 1. Социальные препятствия на пути реализации конституционных норм

В истории разных стран не редки случаи, когда принятая конституция не имеет надежной социальной опоры. Конституция принимается под давлением активных революционных масс. Как только эта активность уменьшается, правящие группы начинают игнорировать требования конституционных норм.

Известно, что конституции рождаются как компромисс в борьбе между различными социальными группами (классами). Если в ходе этой борьбы одна из групп побеждает, то она отказывается в дальнейшем подчиняться нормам, закрепленным в конституции.

Не редко конституции экспортируются из развитых стран. Но они не могут работать на новой социальной почве. Отмечается, что почти все ранние конституции стран Латинской Америки содержали декларации прав человека и гражданина или иные демократические положения, которые были перенесены из конституций иных стран. Но для реализации этих положений не было соответствующих социальных сил<sup>58</sup>.

Историки, в своих исследованиях стараются выявить те социальные группы, которые поддерживают отказ от соблюдения норм конституции в стране. Так, приход к власти Гитлера и отказ от реализации норм Веймарской Конституции связывается с поддержкой этих процессов в первую очередь крупной буржуазией, военной бюрократией. Антиконтитуционная политика А. Гитлера нашла сочувствующих и в массе мелких частных собственников. В Латинской Америке консервативными антиконституционными силами считаются крупные землевладельцы, католическая церковь и армия (фуэрос)<sup>59</sup>.

С. 3

К. Маркс обращал внимание на те социальные группы, которые не в состоянии использовать демократические нормы конституций и поддерживают возврат страны к неограниченной власти государственной бюрократии. Анализируя причины возникновения Второй империи во Франции, он сделал вывод, что победу Луи Бонапарта на всеобщих выборах президента обеспечили французские крестьяне. Он писал о них: «Они не могут представлять себя, их должны представлять

<sup>52</sup> Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. С. 70.

<sup>53</sup> Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6; Казимирчук В.П. Социальное действие права в условиях развитого социализма. Автореферат диссертации ...доктора юридических наук. М., 1977. С. 11-12; Решетов Ю.С. Реализация норм советского права. Системный анализ. Казань. 1989. С. 32; Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29; Явич С.Л. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. 1973. № 8. С. 26-32.

<sup>54</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа Норма-Инфра, 1999. С. 713.

<sup>55</sup> Тибо П. Эпоха диктатур. М.: Крон-Пресс, 1988. С. 47.

<sup>56</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. С. 62.

<sup>57</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

<sup>58</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 191.

<sup>59</sup> Там же. С. 195.

другие. Их представитель должен вместе с тем являться их господином, авторитетом, стоящим над ними, неограниченной правительственной властью, защищающей их от других классов и ниспосылающей им свыше дождь и солнечный свет»<sup>60</sup>.

Если масса населения не использует свои права и свободы, закрепленные в конституции, то в стране не может сложиться конституционный строй. Р. Давид отмечает, что конституционализм в Японии носит только внешний вид, поскольку японцы, как восточный народ, «не любят вмешиваться в общественные дела и предпочитают, чтобы ими управляли сильные мира сего»<sup>61</sup>.

История европейских государств показывает, что конституционный строй возникает вместе с умножением класса буржуазии и увеличением ее экономического и политического потенциала. Вместе с тем, представители крупного капитала склонны договариваться с высшей государственной бюрократией и ограничить действие конституции. Например, июльскую морнархию Луи Филиппа I во Франции называли «монархией банкиров»<sup>62</sup>.

Главным противником конституционного строя чаще всего выступает объединенная государственная бюрократия. Приход к власти военной бюрократии сопровождается либо полным отказом подчиняться конституции либо созданием видимости ее действия. Часто военные принимают конституционный акт, который только имитирует наличие конституционного строя.

Страна не может реализовать конституционные нормы в условиях острых социальных противоречий, непримиримой борьбы между богатыми и бедными. Так, в Латинской Америке военные приходили к власти потому, что гражданские власти не могли поддерживать порядок и предотвращать гражданские войны. Военные становились арбитрами социально-классовых и иных конфликтов<sup>63</sup>.

Сегодня отмечается, что конституция не может работать там, где нет сильного гражданского общества<sup>64</sup>, способного осуществлять контроль за государственным аппаратом и потребовать от него действовать только в рамках принятой конституции.

## **2. Экономические препятствия реализации конституционных норм**

История показывает, что конституционный строй возникает в странах, переходящих к капитализму. Д. Гаррингтон доказывал, что до тех пор, пока корона сосредотачивала в своих руках значительную часть земельных владений, в Англии существовала монархия. Как только земля перешла в руки частных лиц, встал вопрос об ограничении власти короля<sup>65</sup>. Не трудно сделать более широкие обобщения. Конституция не будет работать в полную силу, пока в руках государственной бюрократии сосредотачивается значительная часть общественных благ. Ограничить власть государственной бюрократии невозможно в условиях действия редиистрибутивной экономики, когда государство концентрирует в своем бюджете значительную часть общественного продукта, а затем распределяет его между населением по своему усмотрению. Обеспеченное таким путем экономическое господство бюрократии гарантирует ей и политическое господство с одновременной нейтрализацией конституционных норм. Именно редиистрибутивная экономика обеспечивала полную зависимость населения от государственной бюрократии в странах так называемого реального социализма. Оно часто даже не пыталось реализовать декларируемые в конституции права и свободы.

Материализм доказывает, что характер экономических отношений в значительной степени определяется развитием производительных сил. Сегодня отмечается, что страны с доминированием сырьедобычи обычно не склонны к демократическому развитию, поскольку значительная доля общественного продукта в них присваивается государством или крупными монополистическими объединениями.

## **3. Политико-организационные препятствия на пути реализации конституций**

Конституция призвана ставить в правовые рамки деятельность государственного аппарата, ограничивать свободу его действия<sup>66</sup>. Мощный государственный аппарат, в котором не проведено на деле разделение властей естественно пытается оказать сопротивление действию конституции, нейтрализует ее нормы.

Как показывает мировая история, очень часто **глава государства** (монарх, президент) октроирует конституцию, вводя в нее элементы механизма нейтрализации ее норм, обеспечивая ее декларативность. После захвата всей полноты власти в стране глава государства обычно добивается принятия удобной для него конституции, легитимирующей его власть (Кромвель в 1653 г. в Англии<sup>67</sup>, Наполеон Бонапарт во Франции<sup>68</sup>, Пилсудский в Польше<sup>69</sup>, Батиста в 1952 г. на Кубе<sup>70</sup>). В Латинской Америке, как правило, каждый новый каудильо отменял старую конституцию и принимал новую. В Эквадоре в XIX веке сменилось 12 конституций, в Боливии – 9, в Колумбии – 11, в Доминиканской республике – 15, в Венесуэле – 11. Все эти конституции непременно содержали демократические нормы (разделение властей, выборность органов власти, демократические права граждан), но оставались декорацией для авторитарных режимов<sup>71</sup>.

С. 4

Глава государства пытается лишить конституционные **представительные органы** реальной власти, превратить их в органы оформляющие его волю в виде законов. Это хорошо получалось у Луи-Филиппа I, Наполеона Бонапарта, Луи-

<sup>60</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

<sup>61</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

<sup>62</sup> Вайн Е.А. Развитие конституционной монархии во Франции в 1789 – 1870 годах // Актуальные проблемы истории государства и права, политических и правовых учений. Самара, 2001. С. 419.

<sup>63</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 494.

<sup>64</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 274.

<sup>65</sup> Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 190.

<sup>66</sup> Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978., P. 33.

<sup>67</sup> Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 151.

<sup>68</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 100.

<sup>69</sup> Тибо П. Эпоха диктатур. М.: КРОН-ПРЕСС, 1988. С. 60.

<sup>70</sup> Нитобург Э.Л. Фульхенсио Батиста // Вопросы истории. 1993. № 6. С. 159.

<sup>71</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 199.

Бонапарта во Франции<sup>72</sup>. В Латинской Америке каудильо с помощью насилия во время выборов в парламент и подтасовки их результатов обеспечивали победу верных им людей. Парламенты превращались в послушны им инструменты власти<sup>73</sup>.

В XX веке формой политического объединения государственной бюрократии различных органов и уровней власти стала **квазипартия** (партеобразное объединение) с помощью которого нейтрализуются нормы конституции. В так называемых социалистических странах государственная бюрократия создавала коммунистические партии. В гитлеровской Германии бюрократия объединялась в национал-социалистическую партию. По этому же пути пошли государственные управленцы в освободившихся от колониальной зависимости странах Азии, Африки и Латинской Америки (например, Институционно-революционная партия Мексики, созданная президентом страны в 1929 г., Доминиканская партия, созданная диктатором Трухильо, объединения Голкар, созданное Сукарно в Индонезии). Свои объединения они иногда называли движением или национальным фронтом (например, Фронт освобождения Мозамбика, Движения социальной эволюции Черной Африки, созданное диктатором Ж.-Б. Бокасса). Все эти политические объединения бюрократии стояли над государством и выполняли за него основные функции законотворчества, организации исполнения предписаний главы государства. Органы представительства населения, предусмотренные конституцией только оформляли решения, принимаемые высшей бюрократией в виде законов. Например, в коммунистическом Китае перед началом сессий Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП), которое по конституции является высшим органом власти, проходили пленумы Центрального Комитета Коммунистической партии Китая на которых принимались все решения по проектам законов, о выборах Постоянного комитета ВСНП. Сессии ВСНП оставались лишь формально «проштамповать» решения, подготовленные руководством страны<sup>74</sup>. Такой же прием нейтрализации представительных органов применялся в СССР<sup>75</sup> и других странах так называемого социалистического блока.

Объединенная в рамках квазипартии бюрократия берет на себя издание конституционного акта и обеспечивает закрепление в нем механизма его нейтрализации. Так, в коммунистических странах, в период, когда власть бюрократии была еще не прочной, конституции закрепляли многоступенчатые выборы в органы власти, неравенство избирателей, относящихся к разным классам, лишение избирательных прав тех групп общества, которые составляли оппозицию государственной бюрократии<sup>76</sup>. По мере того, как партийно-государственная машина устанавливает тотальный контроль над населением страны, в конституцию вводятся самые демократические нормы, которые не действуют на практике. Например, с установлением тоталитарных порядков в СССР, в Конституцию СССР 1936 г. вводятся нормы, закрепляющие всеобщие, прямые выборы в органы власти, тайное голосование. Руководство Китая пошло еще дальше. В 80-е годы XX века оно ввело обязательность альтернативных выборов в органы власти при том, что все кандидаты выдвигались с согласия аппарата управления коммунистической партии, а сформированные органы государства работали под контролем этого аппарата<sup>77</sup>.

Политические объединения государственной бюрократии берут под свой контроль **проведение выборов** в органы государственной власти, что позволяет им заполнить представительные органы своими людьми, послушно исполняющими приказы руководителей государства. Органы государства, декларируемые в конституции как высшие, оказываются совершенно безвластными. Законотворческие органы превращаются в законорегистрационные.

Партеобразные объединения бюрократии обеспечивают нужные диктатору результаты голосования население страны во время **референдумов**. Такого рода референдумы должны создавать видимость демократии в стране. Неоднократно для закрепления своей власти к референдумам прибегали Наполеон Бонапарт, Луи-Бонапарт, Гитлер, Муссолини.

Для того, чтобы население страны не могло воспользоваться политическими правами и свободами, закрепленными в конституции, организовать в борьбе за свои интересы государственная бюрократия препятствует возникновению реальной многопартийности в стране, не допускает возникновения сильной оппозиционной партии. Этому способствует ряд условий. Например, в Латинской Америке слабость партийной системы объясняется тем, что правительство формируется внепарламентским способом, власть в стране в основном сосредоточена у главы государства и подчиненного ему правительства, законодательные органы играют второстепенную роль<sup>78</sup>. Видимость многопартийной системы поддерживалась в коммунистическом Китае, в странах так называемой народной демократии.

Деятельность оппозиционных партий может быть прямо запрещена, под предлогом нарушения ими конституции страны. Так, А. Гитлер разгромил коммунистическую и социал-демократическую партию, обвинив коммунистов в поджоге Рейхстага<sup>79</sup>. Устранение многопартийности производится под предлогом поддержания единства нации, устранения внутренних конфликтов. «Грызня между кучей партий, ненависть и хаос подменили единство нации клубком политико-эгоистических противоречий, – говорил А. Гитлер перед тем как устранить многопартийную систему в стране. – Германия являет собой картину разобщенности, при виде которой сердце обливается кровью»<sup>80</sup>.

С. 5

Мощный государственный аппарат может поставить под свой контроль большинство общественных объединений страны. Государственные общественные объединения действуют строго в рамках указаний, поступающих от государственного аппарата, и не пытаются использовать конституционные свободы.

Тотальный контроль над сознанием населения обеспечивает его полное послушание государственной бюрократии. У людей не возникает желание использовать в своих интересах нормы конституции, закрепляющие политические права и свободы. Для манипулирования общественным мнением применяется церковь и средства массовой информации. Так, в

<sup>72</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 97, 101, 106.

<sup>73</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 199.

<sup>74</sup> Кокарев К.А. Политический режим и модернизация Китая. М., 2004. С. 17.

<sup>75</sup> Советы народных депутатов в условиях перестройки // Советское государство и право. 1988. № 6. 58.

<sup>76</sup> Егоров К.А. Представительная система Китая: история и современность. М., Спарк, 1998. С. 80-81.

<sup>77</sup> Там же. С. 140 - 143.

<sup>78</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-кая группа Норма-Инфра-М, 1999. С. 718.

<sup>79</sup> Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 289.

<sup>80</sup> Там же. С. 276.

Латинской Америке диктаторы часто опирались на поддержку католической церкви. В Азии авторитарные режимы находят поддержку у мусульманского духовенства. Так, диктатор Зия уль-Хак «использовал лозунги **исламизации**, популярные среди значительной части населения, для практического искоренения зачатков демократического мировоззрения и демократических порядков»<sup>81</sup>.

«Любая страна, — пишут американские исследователи, — граждане которой вынуждены получать информацию только из правительственных источников, быстро окажется в безраздельной власти этого правительства»<sup>82</sup>. Всякий глава государства, стремящийся монополизировать власть в стране начинает с ограничения свободы прессы. Журналисты, подконтрольные государству СМИ, превращаются в пропагандистов государственной политики и не смеют использовать провозглашенную в конституции свободу слова. Войну прессе сразу после прихода к власти объявил Наполеон Бонапарт. Он закрыл большинство из газет, оставив только те, что были под пятой правительства<sup>83</sup>.

Решающее значение для контроля за населением и использованием им прав и свобод, закрепленных в конституции имеют **репрессивные органы**. Нужный результат Наполеону Бонапарту дал плебисцит, проведенный 13 декабря 1799 г. под полицейским контролем<sup>84</sup>. Слежка за людьми позволяет выявлять лиц, которые намерены использовать конституционные права и свободы в ущерб правящей группе страны. Например, Конституция СССР 1936 г. закрепляла право республик выхода из состава СССР. Но органы государственной безопасности выявляли всех лиц, проповедующих право наций на самоопределение и отправляли их в места лишения свободы, как «врагов народа». Фашистское Гестапо возникло из отдела по надзору за антиконституционными действиями в берлинском управлении полиции<sup>85</sup>.

Нарушению норм конституции способствует слабость **судебной системы**, объединение суда и администрации, замена правосудия административными органами, разрешающими споры о праве. Зависимые от исполнительной власти суды оправдывают нарушения конституции. Так, в Чили суд признал правомочным переворот, совершенный А. Пиночетом в 1973 году<sup>86</sup>. Ф.М. Рудинский отмечает, что действие советской Конституции 1936 г. было заблокировано вследствие пренебрежения юридическими гарантиями конституционных прав и свобод, такими как разделение властей, суд присяжных, судебное обжалование незаконных арестов<sup>87</sup>.

Конституция не может действовать при отсутствии органов конституционного надзора или в условиях, когда деятельность этих органов носит формальный характер. Ст. 108 Конституции Китая 1923 г. провозглашала, что не один закон, противоречащий конституции не может иметь силы. Но это чисто декларативное положение, — пишет В.В. Энгельфельд — так как в Китае отсутствовал порядок проверки конституционности законов<sup>88</sup>.

Нарушения конституции могут быть связаны с обострением конфликтов между органами власти государства, с чрезмерным усилением власти одного органа и ослаблением другого. Так, резкое ослабление центральных органов власти в СССР привело в начале 90-х годов XX века к возникновению такого явления, как конституционные конфликты<sup>89</sup>. Региональные органы власти стали издавать конституции и иные законы, противоречащие Конституции СССР. Затем это явление перекинулось на Россию. Органы власти республик игнорировали положения Конституции РФ, издавая конституции, противоречащие Конституции Федерации. Чрезмерное усиление центральных органов власти неизбежно приводит к посягательству на конституционные права субъектов федерации и праву населения на местное самоуправление.

История знает примеры установления деспотии парламента. Но чаще всего конституция нарушается при усилении власти главы государства за счет нейтрализации представительных органов и судебной власти. Например, институт президентства во многих странах Азии становится прикрытием неограниченной власти единоличного правителя, «конституционным лицемерием»<sup>90</sup>.

Отказ от конституционного правления иногда обусловлен вмешательством из-за рубежа. При прямой поддержке США были созданы военные диктатуры Убиго и Кастильо Армас в Гватемале, Сомосы в Никарагуа, Трухильо в Доминиканской республике, Батискы на Кубе, Гомеса в Колумбии<sup>91</sup>. СССР, в свою очередь поддерживало номинально конституционные режимы в странах с так называемой социалистической ориентацией (Вьетнам, Куба, Ангола, Мозамбик, Сирия, Северная Корея).

#### **4. Идеологические препятствия на пути реализации конституций**

В правовой литературе отмечается, что условием действия закона является **ознакомление** с ним населения С. 6

страны<sup>92</sup>. Если население страны не грамотно, не обладает политическими знаниями, не понимает норм, зафиксированных в конституции, то нет надежды на то, что эти нормы будут действовать. Низкий уровень правовых знаний, умений и правовой культуры населения не позволяет ему защитить свои права и свободы<sup>93</sup>.

Конституция превращается в формальный акт в условиях широко распространенного в стране **нигилизма**, когда пренебрежение к писанному праву присутствует как в массе населения, так и среди

<sup>81</sup> Плешов О.В. Пакистан: религия и политика // Восток. 2000. № 4. С. 92.

<sup>82</sup> Скидмор М. Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М., 1993. С. 54.

<sup>83</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 101.

<sup>84</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>85</sup> Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 281.

<sup>86</sup> Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. М.: Издательский дом ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 2000. С. 196.

<sup>87</sup> Рудинский Ф.М. Советские конституции: права человека и гражданина // Слветское государство и право. 1991. № 9. С. 7.

<sup>88</sup> Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая. Харбин, 1924. С. 123.

<sup>89</sup> Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29,31.

<sup>90</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 313.

<sup>91</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 492.

<sup>92</sup> Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29.

<sup>93</sup> Еникеев З.Д. Свобода личности как высшая ценность и проблемы ее защиты // Российский юридический журнал. 2000. № 1. С. 14.

правлящих групп. Это имеет место в обществах, где укоренились не писанные традиции или право опирается на силу.

Обращается внимание, что население стран Востока привыкло к отсутствию политических свобод и не стремится воспользоваться нормами конституции, закрепляющими политические права граждан<sup>94</sup>. Безразличие к демократическим институтам наблюдалось долгое время и в Латинской Америке<sup>95</sup>. Население, имеющее глубокие патерналистские и вождистские традиции не понимает, зачем нужен парламент, разделение властей. Оно добровольно передает всю полноту власти в стране диктатору, помогает устранить ограниченное правление, без которого не может быть конституционализма.

Демократию и конституционный строй нельзя ввести насильно. Формирование у населения конституционного мышления занимает долгие годы. Кроме того, появление такого мышления связано не с правовой пропагандой, а с изменением социальной структуры общества, формированием широких слоев общества, обладающих экономической самостоятельностью.

Действию конституции мешает радикализм групп, борющихся за государственную власть. Так, в Латинской Америке, как консерваторы, так и либералы долго не признавали компромисса и делали ставку на сильного лидера (каудильо), который действовал посредством авторитарного режима. Каждая из сторон оказывала давление на избирателей, осуществляла подкуп, убийство политических противников, фальсифицировала итоги выборов<sup>96</sup>.

Нейтрализации норм конституции могут служить идеи, выдвигаемые и распространяемые в обществе правящими группами. Так, ограничение прав и свобод, закрепленных в Конституции СССР 1936 г. оправдывалось усилением классовой борьбы по мере продвижения к социализму<sup>97</sup>. Ф.М. Рудинский отмечает, что действие советской Конституции 1936 г. было заблокировано этатистской идеологией, обеспечивающей вторжение партийно-государственной машины во все сферы человеческой деятельности<sup>98</sup>.

### **5. Правовые препятствия на пути реализации конституций**

Большой интерес для юристов представляют препятствия действию норм конституции имеющие место в самом праве.

Механизм нейтрализации конституции может быть заложен в ней самой. Конституции, закрепляющие сверх высокую власть главы государства, обеспечивают нарушение им других ее норм: принципа разделения властей, суверенитета народа, политических права граждан. Советские конституционалисты отмечали, что утверждение «сильной власти» президента как правило сопровождается наступлением на демократические права и свободы, развитием авторитарных тенденций в политико-правовой надстройке<sup>99</sup>. К типичным способам усиления главы государства относятся: пожизненное закрепление должности главы государства за одним человеком (Кромвель в 1653 г. в Англии, Бонапарт во Франции), отмена ограничений количества сроков занятия должности президента одним человеком, закрепление широких полномочий главы государства и ограничение власти представительных органов. Историки пишут о положении сложившемся в Англии к середине XVII в.: «Новая конституция, которая формально больше всего заботилась о «разделении властей» на деле привела к полному сосредоточению власти в руках протектора. Кромвель являлся главнокомандующим армии и флота, он контролировал финансы и суд, руководил внешней политикой, а в перерывах между сессиями парламента издавал имевшие силу закона ордонансы»<sup>100</sup>.

Как уже отмечалось, поставить представительный орган под контроль главы государства и устранить его самостоятельность позволяют многоступенчатые выборы, лишение отдельных групп населения избирательных прав (введение различных цензов), закрепление в законе неравенство избирателей. Глава государства получает возможность распустить вышедший из подчинения представительный орган.

Власть представительного органа может быть нейтрализована прямым закреплением в конституции руководящей роли политического объединения государственной бюрократии. Так, Конституция Китая 1975 г. гласила, что Всекитайский Совет Народных представителей является высшим органом государственной власти, действующим под руководством Коммунистической партии Китая. Конституция Алжира 1976 г. провозглашала руководящую роль Фронта национального освобождения страны. Руководящая роль коммунистической партии закреплялась в ст. 6 Конституции СССР 1977 г.

Давно известен такой способ ограничения конституционных прав представительного органа, как разделение его на две палаты, при том, что одна палата (обычно называемая верхней) формируется при участии главы государства. Примером является Палата лордов в Англии, Государственный Совет в царской России после 1906 г., Сенат в Бразилии по конституции 1824 г.

<sup>94</sup> Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

<sup>95</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 196.

<sup>96</sup> Там же. С. 196.

<sup>97</sup> Нерсесянц В.С. Советское государственно-правовое строительство: проблемы взаимосвязи истории и теории // Советское государство и право. 1988. № 8. С. 6-7.

<sup>98</sup> Рудинский Ф.М. Советские конституции: права человека и гражданина // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 7.

<sup>99</sup> Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Учебник. М.: Юридическая литература. 1979. С. 276.

<sup>100</sup> Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 152.

Правительство может игнорировать требования конституции и законов при отсутствии у парламента контрольных функций, закрепленных в конституции.

С. 7

Безответственное перед парламентом правительство перестает быть законоисполнительным органом. Оно начинает выполнять волю главы государства, не обращая внимание на требования конституции и законов.

Противоречивость норм конституции приводит к тому, что одни ее нормы, нейтрализуют действие других ее норм. Так, Основные государственные законы Российской империи с одной стороны провозглашали принцип законности (п. 84), устанавливали порядок при котором закон не может последовать без одобрения Государственной думы (п. 86), а с другой стороны гласил: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает» (п. 4)<sup>101</sup>. Такое положение позволило царю в 1907 г. издать без одобрения Государственной думы нормативные акты, существенно ограничивающие избирательные права подданных и сформировать послушный ему состав III и IV Думы. Все это позволило М. Веберу сделать вывод о том, что в России присутствует мнимый конституционализм<sup>102</sup>. П.Н. Милуков писал о лжеконституционализме в России<sup>103</sup>.

Техника нейтрализации конституционных актов появилась вместе с первыми конституциями. В XIX в. К. Маркс писал о конституции Франции: «Каждый параграф конституции содержит в самом себе свою собственную противоположность, свою собственную верхнюю и нижнюю палату: свободу — в общей фразе, упразднение свободы — в оговорке»<sup>104</sup>.

Возможности для произвола государственных органов, отказа от принципа правового государства дают **не ясно сформулированные** нормы конституции, неопределенность сроков осуществления тех или иных обязанностей должностных лиц. Известен наказ Наполеона Бонапарта разработчикам удобной для него конституции: «Пишите коротко и не ясно»<sup>105</sup>.

Общий характер норм конституции требует их **конкретизации в законах и подзаконных актах**. Это используется государственной бюрократией для отмены через законы и подзаконные акты норм конституции или ограничения их действия. Очевидно, что порядок, при котором нормы конституции не действуют, пока не будет принят детализирующий их конкретный правовой акт, ослабляет их регулирующий потенциал – отмечает В.О. Лучин<sup>106</sup>. Простор для искажения конституции дает отказ признать прямое действие норм конституции, что имело место в СССР. Отсутствие пределов делегирования полномочий на издание актов правительством и другими органами так же приводит к искажению норм конституции в подзаконных актах, которые, к том же, могут быть секретными. Возникают трудности с обжалованием таких актов.

Нормы конституции могут быть нейтрализованы с помощью **чрезвычайного** законодательства. В 1878 г. Бисмарк провел через парламент «закон против общественно опасных стремлений социал-демократов, с помощью которого запретил деятельность левой оппозиции в стране»<sup>107</sup>. Борясь с левой оппозицией японское правительство в 1925 году издало закон «Об охране общественного спокойствия»<sup>108</sup>. Целям подавления свободы печати служил закон 1924 г. «О социальной безопасности», принятый в Румынии<sup>109</sup>. По этому же пути пошел А. Гитлер, приняв 4 февраля 1933 г. чрезвычайный декрет «В защиту германского народа», который давал правительству право запрещать проведение собраний и демонстраций<sup>110</sup>. Позже был принят еще один чрезвычайный декрет «В защиту народа и государства», который временно отменял свободу личности, свободу слова и печати, право союзов и собраний, позволял нарушать тайну почтово-телеграфной корреспонденции и телеграфных разговоров, предоставлял полицейским органам право игнорировать ограничения в производстве обысков и конфискации. Он позволял производить ограничение права собственности<sup>111</sup>. Чрезвычайным декретом были созданы особые суды, которые законным путем выдвигали обвинения против всех врагов фашистского государства и осуждали их. Все это сопровождалось провозглашением окончания порабощения и закабаления Германии, объявлением свободы<sup>112</sup>. 23 марта 1933 года рейхстагом был принят «Закон об устранении бедственного положения народа и государства» которым рейхстаг был исключен из политики, а правительство возглавляемое А. Гитлером получило неограниченную свободу действий<sup>113</sup>. Принятые декреты и закон опирались на ст. 48 Конституции Германской империи 1919 года<sup>114</sup>. К использованию норм конституции

<sup>101</sup> Государственный строй Российской империи накануне крушения. М., Изд-во Московского ун-та, 1995. С. 15, 24.

<sup>102</sup> Шпакова Р.П. Макс Вебер о становлении демократии в России // Социологические исследования. 2003. № 3. С. 109.

<sup>103</sup> Медушевский А.Н. Макс Вебер и российский конституционализм // Отечественная история. 1993. № 2. С. 94.

<sup>104</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., изд. 2. Т. 8. С. 132.

<sup>105</sup> Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

<sup>106</sup> Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 12.

<sup>107</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 325.

<sup>108</sup> Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 342-343.

<sup>109</sup> Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 468.

<sup>110</sup> Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 260.

<sup>111</sup> Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 264;

Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 461.

<sup>112</sup> Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 292.

<sup>113</sup> Там же. С. 309.

<sup>114</sup> Конституции буржуазных стран. Т. 1. М-Л. 1935. С. 73-74.



о чрезвычайном и осадном положении прибегали диктаторы Латинской Америки. Приостанавливая действие норм о правах человека, они расправлялись со своими политическими противниками<sup>115</sup>.

Общая норма конституции может оказаться не действующей при отсутствии конкретизирующей ее нормы закона. Права граждан оказываются декларативными при отсутствии корреспондирующих обязанностей должностных лиц не посягать на эти права или оказывать помощь в их реализации.

Реализовать материальные нормы конституционного права оказывается затруднительно при **отсутствии процессуальных норм**, обеспечивающих эту реализацию. Конституция СССР 1936 г. провозгласила право отзыва депутатов. Но законы, устанавливающие порядок производства отзыва появились в СССР только в

С. 8

1959-1960 гг.<sup>116</sup> Таким же образом было нейтрализовано закрепленное в Конституции СССР 1977 г. право граждан на проведение референдума и право на обжалование действий должностных лиц в суде. Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» был принят только 27 декабря 1990 г., когда у руководства страны возникла потребность опереться на мнение населения с целью не допустить распада СССР.

Процессуальные нормы могут максимально затруднить реализацию материальных норм конституции. Отмечается, что процесс изменения гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ 1993 г. настолько затруднен ст. 135 этой Конституции, что является фактически препятствием для изменения Конституции, а не средством реализации права на ее изменение<sup>117</sup>.

Нормы конституции будут неизбежно нарушаться при отсутствии эффективной **юридической ответственности**. Массовые нарушения конституции и законов в начале 90-х годов XX в. в СССР, объяснялось тем, что предусмотренные законом меры ответственности почти не применялись<sup>118</sup>.

Законодательство может устанавливать **не надежную охрану** конституционных норм. Сегодня конституционалисты признают, что установление обязанности прокуратуры следить за законностью ареста путем выдачи санкций на арест не давала надежных гарантий против нарушения конституционных права человека. Прокуроры были связаны своей ответственностью за раскрытие преступления,<sup>119</sup> не могли быть беспристрастны и вставали на сторону органов следствия.

Не ясно сформулированные нормы конституции могут исказиться в ходе их **толкования**. Например, урезать права населения на участие в выборах Государственной думы позволили сенатские разъяснения избирательного закона, произведенные 11 декабря 1906 г. в России<sup>120</sup>. В нейтрализации конституции могут принимать участие конституционные суды. Ими создана даже концепция, в соответствии с которой государственные перевороты оправдываются как средство защиты конституции<sup>121</sup>.

Чаще всего нормы конституции искажаются на стадии **правоприменения**. Органы власти так же могут саботировать реализацию норм конституции. Это очень легко делать, если действие нормы связано с инициативой должностного лица.

Действенность писаных конституций может ограничиваться **обычаями**, сложившимися в стране, прецедентами, которые создаются органами власти, политическими и религиозными доктринами, навязанными обществу. Так, во многих странах Азии существуют глубоко укоренившиеся обычаи монархического правления, которые легко нейтрализуют действие деклараций писаных конституций, провозглашающих республиканскую форму правления. Декларирование политических прав и свобод натывается в реализации на поддерживаемые государством обычаи неучастия населения в делах государства. «Ссылками на ислам нередко объясняется ограниченность полномочий парламента или совещательного органа при главе государства»<sup>122</sup>. В так называемых партийных государствах, где государственная бюрократия объединена в единую политическую организацию, стоящую над светской властью, нормы конституций нейтрализуются партийными решениями, нормативными и индивидуальными.

В условиях культа личности в коммунистических странах роль закона играли «указания вождя»<sup>123</sup>, которые могли отменять действие любой нормы конституции.

Изучение механизма нейтрализации норм Конституции позволит выработать меры слома его, наметить программу защиты конституции.

---

<sup>115</sup> История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 200.

<sup>116</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 59.

<sup>117</sup> Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 75.

<sup>118</sup> Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 31.

<sup>119</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 171.

<sup>120</sup> Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебное пособие. М.: ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. С. 288.

<sup>121</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 327.

<sup>122</sup> Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 752-753.

<sup>123</sup> Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 111-113.

### 3. Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права

*// Государство, право и управление. Материалы III Всероссийской межвузовской научно-практической конференции / Под ред. Кобаненко, С.М. Зубарева. Вып. 1. М.: ГГУ. 2003. С. 71-74.*

С. 71

Под давлением тех или иных общественных групп государство часто вынуждено закреплять в законах нормы и принципы, которые оно не собирается выполнять. Государственный аппарат может саботировать действие норм, которые закрепляют демократию, права и свободы человека и гражданина, ограничение всевластия государства и его аппарата, ответственность государства, его органов перед личностью. Это вполне понятная реакция, поскольку указанные выше нормы нацелены на то, чтобы сделать управленцев, составляющих государственный аппарат, подконтрольными обществу, выполняющими его волю. Управленческие группы, стремясь сохранить свою независимость и самодержавность, могут создавать мощный механизм нейтрализации закрепленных в конституции и законах норм. Один из приемов, входящий в этот механизм, заключается в создании такого процессуального порядка реализации материальных норм позитивного права, который до определенной степени ограничивает возможности их реализации или устраняет эту возможность вообще.

Проиллюстрировать действие указанного механизма нейтрализации норм материального права с помощью норм процессуального права можно на примере советской и современной системы права. Этот механизм может действовать при регулировании отношений в области экономики, политики и в духовной сфере жизни.

Конституция СССР 1977 года<sup>124</sup> провозглашала, что основу экономической системы СССР составляет общенародная собственность на средства производства (ст. 10). Однако процессуальный порядок принятия важнейших экономических решений был таков, что народ оказывался лишенным права владеть, пользоваться и распоряжаться государственным имуществом. Общественные блага, производимые в обществе с помощью государственного аппарата, отнимались у производителя и распределялись по воле того же аппарата, который и превращался в фактического собственника средств производства.

Основной политической системы СССР провозглашался принцип принадлежности всей власти в СССР народу (ст. 2 Конституции СССР 1977 года), который мог осуществлять её через Советы. Сегодня хорошо известно, как с помощью процессуальных норм, устанавливающих порядок выборов депутатов Советов, удавалось отстранить массы населения от власти. По сложившимся в 20-е годы XX века обычаям, кандидата в депутаты Совета любого уровня мог выдвигать только партийный аппарат, который затем проводил своего избранника через формальное утверждение на собрание какого-нибудь трудового коллектива или органа КПСС,

С. 72

профессионального союза, ВЛКСМ, кооперативной или другой общественной организации (например, ст. 38 Закона СССР «О выборах в Верховный Совет СССР»)<sup>125</sup>. Тогда же закрепился обычай выдвигать не более одного кандидата на депутатское место. В условиях эффективной работы репрессивной машины не могло быть и речи о свободном обсуждении качеств кандидата в депутаты. Как только этот процессуальный порядок был уничтожен, компартия потерпела сокрушительное поражение на выборах в начале 90-х годов XX века.

В правовой и политической литературе много говорят о том, что существующие сегодня процессуальные механизмы формирования органов власти не реализуют волю народа, который объявляется сувереном (например, в ст. 3 Конституции РФ 1993 года)<sup>126</sup>. Критике подвергается мажоритарная система выборов, при которой контроль над органами государственной власти попадает в руки крупнейшей политической партии. Значительная часть населения оказывается вообще не представлена в органах государственной власти. Не меньше критикуется пропорциональная система выборов, при которой избиратели, отдавшие свои голоса за партии, не набравшие необходимого числа голосов, оказываются не представленными в парламенте. Фактически, победившие партии присваивают себе голоса избирателей, которые были направлены против них. Таким образом, порядок формирования представительных органов не удовлетворительно решает задачу реализации народовластия в стране.

В отечественной литературе много говорилось о том, что закрепленный в ст. 93 Конституции РФ порядок отрешения Президента РФ от должности настолько усложнен, что не позволяет надеяться на возможность его реализации<sup>127</sup>. Поэтому Президент РФ может не выполнять

<sup>124</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>125</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

<sup>126</sup> Российская газета. 1993. 25 декабря.

<sup>127</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 285-296.

возложенные на него обязанности гаранта Конституции РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), поскольку привлечение его к ответственности даже за совершение тяжких преступлений становится проблематичным.

Процессуальные нормы могут использоваться для нейтрализации материальных норм, призванных регулировать отношения в духовной сфере жизни. Например, Конституция СССР 1977 года провозглашала право граждан на пользование достижениями культуры (ст. 46). При этом ведомственные инструкции устанавливали специальные правила хранения отдельных книг (спецхраны), архивных материалов и правила доступа к ним только для проверенных лиц, лояльных к партийно-государственному аппарату. Это не позволяло массе населения знакомиться с иностранной литературой, имеющейся в библиотеках, критикующей советский строй, получать правдивые сведения по истории страны. Например, после уничтожения Н. Бухарина все его работы можно было получить для прочтения только по специальному разрешению. То же случилось с работами Сталина после его смерти. Ст. 50 Конституции СССР 1977 года провозглашала свободу слова и печати. При этом действовал цензурный порядок производства всех публикаций, фактически устранивший провозглашенную свободу.

Свобода получения информации провозглашена в Конституции РФ 1993 года (ч. ч. Ст. 29). Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» 1995<sup>128</sup> года закрепляет принцип гласности в осуществлении государственной службы (п. 9 ст. 5). Но в России все еще не принят закон о доступе граждан к информации, которой располагают государственные органы. Подобные законы, устанавливающие процессуальный порядок получения информации от государственных органов, приняты во всех развитых демократических странах. Например, в США это Закон о

С. 73

свободе информации 1966 года с дополнениями, принятыми в 1994 и 1996 году (Freedom of Information Act 1966 года)<sup>129</sup>. Отсутствие такого закона в России позволяет обеспечить закрытость работы государственных органов, ставит препятствие в реализации ст. 1 Конституции РФ, провозглашающей Россию правовым, демократическим государством.

Рассматривая проблему связи материальных и процессуальных норм невозможно обойти вниманием судебный порядок защиты всех прав и свобод человека и гражданина. Ограничить действие этих прав можно несколькими путями. Первый связан с отсутствием процессуальных норм, предусматривающих судебную защиту. Им долго пользовалось Советское государство, которое в ст. 58 Конституции СССР 1977 года провозгласило право граждан обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. При этом Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» был принят только 2 ноября 1989 года<sup>130</sup>. В.М. Савицкий отмечает, что история становления судебного контроля за исполнительной властью в СССР - «свидетельство упорнейшего сопротивления могущественного партийно-государственного аппарата любым попыткам хоть на йоту уменьшить его определяющее влияние на жизнь страны, ее внутреннюю и внешнюю политику, на судьбы граждан»<sup>131</sup>.

Второй вариант ограничения прав и свобод человека и гражданина может заключаться в чрезмерном усложнении процессуального порядка защиты этих прав, при котором затрачиваемые усилия (затраченная энергия, время, деньги на судебные расходы) не стоят той выгоды, которую получает человек от восстановления своих прав. В результате, люди предпочитают стойко переносить все лишения или не правовыми путями отстаивать свои права. Этот вариант ограничений прав человека и гражданина действовал в России до введения мировых судов и, в определенной степени, продолжает действовать сегодня при все еще сложных судебных процедурах разрешения простых дел и длительности судебных разбирательств.

Третий путь ограничения прав человека и гражданина связан с чрезмерным упрощением процедур расследования и суда. Примеры этого дает история Советского государства, где органы юстиции подчас превращались в органы политических репрессий<sup>132</sup>. Расправа над личными противниками Сталина была обеспечена принятием Постановления ЦИК «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик», упростившего процесс

<sup>128</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>129</sup> 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996).

<sup>130</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>131</sup> Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: Издательство БЕК. 1996. С. 45.

<sup>132</sup> Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 221-232; 279-287.

расследования дел террористических организациях<sup>133</sup>. Превратить правосудие в осуществление политических репрессий позволял номенклатурный порядок замещения должностей судей и прокуроров в Советском государстве, не надлежащая защита подозреваемых, о чем говорит И.Л. Пастухов<sup>134</sup>.

Пренебрежение нормами, устанавливающими порядок имплементации материальных норм международного права<sup>135</sup>, нормами, закрепляющими порядок охраны и защиты прав человека, создавало ситуацию, при которой СССР подписывал международные договоры, в которых брал на себя обязательства обеспечивать права и свободы человека и гражданина, но не выполнял их. Только в 1991 году Россия подписала Факультативный протокол к Международному Пакту о гражданских и политических правах, принятому Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1966 год<sup>136</sup> и ее граждане получили возможность обращаться в ООН с индивидуальными сообщениями в случаях нарушения со стороны государства их прав и свобод. Лишь с мая 1998 года российские граждане получили право обращаться в Европейский Суд по правам человека<sup>137</sup>.

Механизм нейтрализации норм материального права, по своим структурным элементам тождественен механизму реализации права, который описывал И.Я. Дюрин<sup>138</sup>. Препятствием для реализации норм материального права могут быть процессуальные нормы, не позволяющие установить надежный контроль за потенциальными правонарушителями, не обеспечивающие выявление всех фактов правонарушения, эффективного расследования их, восстановления нарушенных прав и привлечения виновных к ответственности.

Степень нейтрализации материальных норм с помощью процессуальных норм может быть различной. Она может привести к полному блокированию действия материальной нормы или ограничению ее в какой-то степени. Процессуальные нормы могут создать только видимость реализации материальной нормы права. Так, реализация власти народа в СССР (ст. 1 Конституции СССР 1977 года) осуществлялась в частности через участия его в обсуждении важнейших законопроектов (ст. 5 Конституции СССР 1977 года). Но это обсуждение обеспечивало только видимость демократии, ибо строгого порядка учета внесенных гражданами предложения не существовало, и партийно-государственный аппарат по своему усмотрению решал вопрос о внесении в обсуждаемый проект закона каких-либо изменений. В случаях, если предложения носили кардинальный характер, то за их внесение можно было получить и срок лишения свободы.

Устранение действия материальной нормы может производиться с помощью не принятия процессуальных норм. Так Конституция СССР 1977 года провозглашало право каждой союзной республики свободно выходить из состава СССР (ст. 72), но процессуального порядка осуществления этого права не существовало.

Нейтрализация норм материального права с помощью норм процессуального права может осуществляться сознательно, с целью реализации интересов групп общества, активно участвующих в правотворчестве, но не способных противостоять принятию каких-то норм материального права или желающих создать видимость защиты чьих-то прав. Здесь реализуется политика правового лицемерия или правовой демагогии, о которой пишет В.М. Баранов<sup>139</sup>.

Противоречие между материальными и процессуальными нормами могут возникать по объективным причинам, не связанным с волей нормотворцов. Например, права и свободы граждан могут быть ограничены установлением сложной системы их защиты в суде, необходимостью обращения к юристам, высокими материальными затратами, которые не могут себе позволить малоимущие граждане. Но очень часто сам судебный процесс является гарантией от ошибок и произвола судей и не может быть упрощен. Выход из этого положения видится в росте правовой грамотности граждан, увеличении их материального достатка, который позволит каждому пользоваться услугами адвоката и оплачивать необходимые судебные издержки.

В ходе развития демократии в стране необходимо учитывать те приемы и методы, которые применяются обособленными управленческими группами, для того чтобы сохранить свою власть путем нейтрализации отдельных положений законов.

<sup>133</sup> СЗ СССР 1934. № 64. Ст. 459.

<sup>134</sup> Пастухов И.Л. Концептуальные основы реформы уголовного судопроизводства в России // Государство и право. 2002. № 5. С. 17.

<sup>135</sup> Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.

<sup>136</sup> Международный Пакт о гражданских и политических правах. М., 1990.

<sup>137</sup> Игнатенко Г.В. Совет Европы и права человека // Совет Европы и Россия. Спецвыпуск. 2002. С. 2.

<sup>138</sup> Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

<sup>139</sup> Теория государства и права: Учебник /Под редакцией В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999. С. 314-317.

## 4. Механизм нейтрализации норм, закрепляющих федеративное устройство государства

*// Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы. Материалы VIII-й Всероссийской конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч. 1. М.: ГУУ, 2008. С. 113 – 117.*

С. 113

Ослабление управленческих элит центра с одновременным усилением управленцев в регионах в начале 90-х годов XX в. в России привело к закреплению в нормах Конституции РФ 1993 года федеративного государственного устройства (ст. 1, 65 – 79). За несколько последних лет расстановка сил в стране резко изменилась. Управленческие элиты центра и стоящие за ними группы собственников значительно увеличили свои властные возможности и действующие нормы Конституции стали мешать осуществлению их интересов, целей и задач. В связи с этим постепенно управленческие элиты центра создают механизм нейтрализации норм Конституции 1993 г., закрепляющих федеративное государственное устройство. Этот механизм складывается из нескольких блоков.

1. **Экономический блок** механизма нейтрализации норм права. Управленческие элиты центра воспользовались колоссальной дифференциацией в экономическом развитии субъектов Российской Федерации и стремлением руководства экономически слабых регионов, составляющих большинство среди субъектов Федерации, перераспределить в свою пользу производимый общественный продукт экономически развитых регионов, которые составляют меньшинство среди субъектов Федерации (не более 15)<sup>140</sup>. Это перераспределение осуществляется, естественно, через властные структуры центра. Проходящие через центр финансовые потоки увеличивают власть управленческих групп центра. Они начинают господствовать как над теми региональными элитами, которые по их воле получают помощь, так и над теми, кто по их воле лишается той или иной доли общественного продукта, производимого на их территории. При распределении финансовой помощи по регионам, управленцы центра, естественно, лоббировали интересы опекаемого ими крупного капитала. Последний теснил в регионах местный капитал и устранял экономическую основу власти региональных элит. Таким образом, федеративное устройство страны лишалось своей финансовой опоры. Отношения между центром и регионами все больше стали походить на отношения, складывающихся в Римской империи, где роль метрополии играл город Рим, а все остальные провинции являлись колониями. Перед провинциалами выстраивались преграды в получении гражданства города Рима.

С. 114

Усиление в регионах позиций капитала, приходящего из столицы, будет и дальше способствовать перекачке прибылей из регионов в центр. Регионы будут оставаться бедными и не способными защищать свои права, предоставленные Конституцией.

Подрыв финансовой основы самостоятельности регионов осуществляется путем уменьшения прямого поступления налогов в региональный бюджет<sup>141</sup> и наполнение его за счет трансфертов из центра. «Субъекты Федерации, нуждающиеся в федеральных субсидиях, - пишет Р. Саква, - независимо от их политической ориентации, стремятся установить хорошие отношения с Кремлем, чтобы продолжалось поступление финансовых средств»<sup>142</sup>. Политика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов через перераспределение доходов, осуществляемое из центра, стимулирует сохранение иждивенческих настроений среди региональных элит, погашает их стремление к самостоятельному эффективному ведению хозяйства и обеспечивает зависимость от центра.

В условиях, когда благосостояние населения региона зависит от финансирования его из центра, население региона выгодно было даже при выборности глав региона поддерживать человека, пользующегося поддержкой управленческих элит центра и способного выпросить что-то в столице для своего региона.

2. **Идеологический блок** механизма нейтрализации норм права. Нейтрализации действия норм, закрепляющих федеративные отношения, способствует традиционное сознание большинства россиян. В глубине души у них сохраняется вера в «доброе московского царя» и «плохих воевод» на местах, которые обижают население. Далекого от них главу государства они никогда не видели и составляют представление о нем только на основе информации из пропагандистских источников. Региональные элиты находятся рядом и скрыть их злоупотребления властью труднее, чем еще большие злоупотребления этой властью в далеком центре. Поэтому, чем дальше от столицы, тем вера в «доброе царя» крепче. Управленческим элитам центра удалось поставить под свой контроль большую часть информационного поля страны. Пользуясь этим, они создают культ главы государства и критикуют региональные управленческие элиты, вскрывают факты злоупотребления ими имеющейся властью. Региональные управленцы играют роль «козлов отпущения». В результате, даже до 2004 г. население регионов с радостью выражало доверие кандидатам на пост главы региона, которых поддержал глава государства. К тому же, такие ставленники центра опирались на мощную финансовую базу, получаемую от капитала, базирующегося в метрополии. Выборы превращались в прогнозируемое назначение представителей центра в регион. Большинство населения с радостью приняло решение о переходе к назначению глав регионов Президентом РФ<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>141</sup> Петров О. Регионы хотят статус-кво // Российская газета. 2003. 1 апреля. С. 5.

<sup>142</sup> Саква Р. Российский регионализм, выработка политического курса и государственное развитие // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 102.

<sup>143</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.

Подрыв авторитета региональных элит в глазах населения, как известно, обеспечивается передачей в регионы с федерального уровня полномочий, не обеспеченных финансами.

Итогом прошедшего десятилетия стало то, что большинство населения убедилось в своей неспособности использовать демократические институты для реализации собственных интересов. Поэтому оно легко отказалось от прямых выборов глав регионов и передало решение своей судьбы главе государства. Здесь

С. 115

работают те же законы, что и во Франции в середине XIX века, обеспечившие приход к власти Луи Бонапарта.

За сохранение федеративных отношений, в большей степени выступают руководители регионов-доноров. Центральные элиты противопоставляют им представления об уравнительной справедливости, распространенные в бедных регионах, традиционные для общинного сознания россиян: «Если мы бедные и зависимые от начальства в Москве, то пусть будут бедными и зависимыми все другие». Эксплуатируя идею уравнительного распределения доходов между регионами, центральные элиты претендуют на концентрацию в федеральном бюджете 85 % всех налоговых поступлений<sup>144</sup>.

Федерации создаются на основе идеи договора, доминирующей в сознании народа частнособственнических социальных систем. Социальная система России относится к административному типу, где господствует дух иерархии, подчинения ниже стоящих выше стоящим. Это способствует выстраиванию отношений между центром и регионами, характерных для империй.

**3. Политический блок** механизма нейтрализации норм права. Подрыв финансовой и идеологической основы самостоятельности регионов позволяет выйти на первый план принципу, сформулированному вождем мирового пролетариата: «кадры (а не нормы Конституции) решают все». Управленческие элиты центра выстраивают иерархическую пирамиду власти в стране на основе принципа субординации. Во главе регионов ставят людей, подконтрольных центру<sup>145</sup>. На место политиков, возглавлявших регионы, заработавших авторитет у населения своей публичной деятельностью, ставятся номенклатурные чиновники, которые обязаны своим возвышением только поддержке центральных управленческих элит. Очень часто это бывшие военные, которые привыкли к беспрекословному подчинению выше стоящему начальнику.

Послушные центру главы регионов формируют послушные им региональные парламенты. Таким образом, руководство регионов, так же как в советский период, имеет закрепленные в Конституции и законах права, но не использует их.

Управляемость глав регионов из центра помогает обеспечивать прокуратура. Используя накопившийся за многие годы компромат, она в профилактических целях возбуждает уголовные дела против отдельных руководителей, показывая всем окружающим, что может быть с теми, кто пытается быть независимым от центра.

Как известно, важнейшим инструментом подавления самостоятельности региональных элит стал аппарат полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Постепенно из контролеров полномочные представители стали превращаться в фактических руководителей федеральных округов, принимающих не официальные, но фактически обязательные для исполнения руководством регионов решения в сфере законодательства и исполнения законов. Главы регионов все больше несут ответственность не перед избравшим их населением, а перед руководителями федеральных округов<sup>146</sup>. Не официальные полномочия представителей Президента РФ в федеральных округах дают им большие преимущества. Их деятельность остается вне общественного контроля. За последствия реализации их решений отвечают региональные органы, которые вынуждены придавать этим решениям форму собственных властных предписаний. Аппарат полномочных

С. 116

представителей Президента РФ в федеральных округах является школой для подготовки верных центру управленческих элит, которых можно использовать для руководства регионами из центра.

Открыто не контрольной, а административной властью наделялся полномочный представитель Президента РФ в южном федеральном округе<sup>147</sup>.

Подчинение центральной элите региональных парламентов должно быть обеспечено введением пропорциональной системы выборов. Объединяющее чиновничество всей страны партеобразное формирование "Единая Россия" с помощью административного ресурса проникло во все уголки страны. Демократические партии имеют в основном столичный характер и во многих регионах не представлены. Таким образом консолидированному аппарату управления, построенному на принципах централизма, не трудно будет подчинить себе региональные представительные органы и превратить их в подобие Советов.

Не смотря на прямой запрет вводить парламентскую форму правления в регионах, закрепленный в постановлении Конституционного Суда РФ, управленческие элиты центра решили восстановить систему управления регионами, используемую в СССР, где манипулируемые Советы и партийные конференции выбирали (а фактически, только утверждали) назначенных из центра руководителей партийных организаций регионов и глав исполнительных органов.

Переход от федеративных отношений к управлению страной из единого центра поддерживается теми главами регионов, которые исчерпали лимит доверия населения, и не надеются на повторные перевыборы.

Формирование централизованного партеобразного объединения чиновников позволило полностью поставить под контроль управленческих элит центра Государственную Думу и устранить влияние в ней региональных управленцев. Переход к пропорциональной системе выборов позволит избежать попаданию в Государственную Думу депутатов одномандатников, которые, как правило, опираются на поддержку региональных элит и выражают их интересы. Список кандидатов в депутаты Государственной Думы от партии управленцев, составленный в центре, естественно соответствует интересам управленцев центра. Совет Федерации, который по закону должен выражать интересы субъектов Федерации,

<sup>144</sup> Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета. 2001. 17 февраля.

<sup>145</sup> Ханнанов Р.А. О некоторых критериях эффективности разграничения предметов ведения и полномочий между Россией и ее субъектами // Российский юридический журнал. 1999. № 4. С. 16.

<sup>146</sup> Котикова Н. Конституционный парадокс // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 2000. № 2. С. 110-111

<sup>147</sup> По вертикали // Российская газета. 2004. № 200. С. 2.

оказался нейтрализован в последнее время. Региональные элиты, лоббируя свои интересы, посчитали нужным направить в него людей, представляющих центр, но обещающих что-то делать в интересах регионов. Практика деятельности Совета Федерации показывает, что он довольно послушен центру и слабо встает на защиту интересов регионов.

**5. Правовые средства** нейтрализации норм Конституции. Неопределенность многих положений Конституции РФ (например, ч. 1 ст. 77) позволяет, в зависимости от реальной расстановки сил то усиливать региональные элиты, то сводить их права к простой имитации самостоятельности. Характер государственного устройства России невозможно понять анализируя только нормы официального писаного позитивного права. Юридический позитивизм дает ложную картину правовой жизни. Для анализа реальности необходим учет не писаных норм права, обеспеченных силой государства. Эти нормы имеют форму традиций, административных прецедентов, политических доктрин. С помощью законов, подзаконных актов и не писаных норм провозглашенное в Конституции федеративное устройство, так же как и в период существования СССР, может быть полностью устранено на деле. Если в 90-е годы XX в. реально действующие нормы, прямо противоречащие Конституции принимались в пользу расширения прав регионов (заключение двусторонних соглашений по разграничению полномочий между Федерацией и

с. 117

субъектами Федерации)<sup>148</sup>, то сегодня подобная практика работает уже на усилившуюся управленческую элиту центра.

Практика царской России, а затем СССР препятствовала появлению в стране традиций автономного развития регионов. Как уже отмечалось, для населения страны более понятны и привычны нормы, типичные для империй, когда все общественные дела решаются в столице главой государства и его окружением. Люди не хотят самостоятельно решать свои проблемы в регионе.

Управленческие элиты центра усилили свою власть, взяв под контроль Федеральное Собрание страны. Это позволяет им изменить в своих интересах Конституцию и принимать законы, обеспечивающие выхолащивание духа федерализма.

Концентрация власти в руках главы государства привела к возвышению, не соответствующему Конституции норм, создаваемых главой государства. Эти нормы оформляются не только в Указах Президента. В стране вновь, как в советский период, появилась такая форма права как политическая доктрина, высказанная главой государства в его частных разговорах или публичных выступлениях. Позитивистская школа, конечно, не желает видеть этого. Но при анализе реального права видно, что нормативные требования, исходящие от главы государства, оказываются выше по своей силе норм Конституции. Взятые все вместе элементы механизма нейтрализации норм Конституции РФ превращают эти нормы в мертвые. Россия, так же как в свое время СССР имитирует наличие федерализма, превращаясь все больше в организованную на принципах унитаризма империю. Процесс этого движения конечно не завершен. Как далеко он пойдет – покажет время. Выявленная тенденция развития государственного устройства России очень опасна. В XX веке все созданные ранее империи рухнули.

---

<sup>148</sup> Саликов М.С. Договорно-правовое регулирование федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 1998. № 4. С. 19.

## 5. Механизм, обеспечивающий отказ субъектов использовать свои права и свободы

*// Научные труды. Выпуск 5. В трех томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2005. С. 383- 386.*

С. 383

Западные исследователи часто не могут понять, почему население в странах Востока не только отказывается использовать закрепленные в писаном праве права и свободы но, подчас, требует их отмены. Причиной этого является то, что в странах с так называемой административной социальной системой существует слаженный механизм подрыва основ действия прав и свобод человека и гражданина.

Ключевым звеном этого механизма является **социальный состав общества**. Господствующим классом в административных социальных системах являются обособленные от общества управленческие группы, входящие в государственный аппарат. В их руках контроль над экономикой общества и доходами большинства населения страны. Они доминируют на политической сцене. Захват основных каналов распространения информации позволяет им манипулировать общественным сознанием, в том числе правовым. Обособленные управленческие группы не заинтересованы в том, чтобы население страны использовало права и свободы, которые сегодня рассматриваются как естественные, поскольку это неизбежно приведет к потере управленцами своего господствующего положения и превратит их социальный слой подчиненный обществу. В последнее столетие обособленные управленческие группы большинства стран мира вынуждены имитировать признание прав и свобод человека и гражданина, но делают все возможное, чтобы они остались пустой декларацией, записанной в конституции и законах.

Как показывает история Европы, зачинщиком всех антифеодальных и антибюрократических революций, в ходе которых выдвигается требования о соблюдении прав и свобод человека, является буржуазия. Управленческие элиты стран Востока давно научились держать этот класс под своим контролем. Право частной собственности и право на предпринимательство гарантируется только тем лицам, которые опекаются управленцами разного уровня государственного аппарата, делятся с ними получаемой прибылью и не стремятся к самостоятельности. Опекаемые предприниматели получают привилегии и легко вытесняют конкурентов, не связанных с аппаратом управления. Вместе с тем, они не в состоянии выжить в условиях по настоящему свободного рынка и конкуренции без опеки управленцев и не только не выступают за демократические преобразования, но и поддерживают их консервативную политику.

Удержанию предпринимателей под контролем управленцев служит созданная для этого система отношений. Законодательство страны обставляет предпринимательскую деятельность массой ограничений. Впрочем, предпринимателям не мешают нарушать законы до тех пор, пока они послушны управленцам. Если они начинают отстаивать какие-то права, записанные в законе, поддерживать оппозицию правящей группе, то немедленно на законных основаниях привлекаются к юридической ответственности. Их «приговаривают» жить по закону, ставят в не равные с другими условия и они быстро разоряются.

Наличие такой послушной управленцам буржуазии приводит к тому, что в стране не развивается политическая система, не создается мощного демократического движения, демократические партии слабы, независимые от государства средства

С. 384

массовой информации держатся на энтузиазме интеллигенции и финансирование их несколькими опальными буржуа. Закрепляемая в конституции и законах свобода объединения в политические партии, свобода слова и средств массовой информации не используется в полную силу.

Вместе с тем, обособленные управленческие группы, используя находящиеся в их руках государственные финансовые ресурсы и средства, получаемые от опекаемых предпринимателей, создают организации имитирующие реализацию прав и свобод граждан. Как правило, они создают партеобразное объединение чиновников, которое в отличие от подлинных партий представляет не общество, а управленцев государственного аппарата. Цели и задачи этих партеобразных объединений прямо противоположны тем, что имеются у подлинных партий. Распространяя идеи вождизма и патернализма, они препятствуют вовлечению населения в общественную жизнь. Получая поддержку населения на выборах, они, будучи объединением бюрократии, подчиняют представительные органы



власти исполнительным, ликвидируют разделение властей и основы правового характера государства.

Обособленные управленческие группы в союзе с опекаемыми предпринимателями создают средства массовой информации, которые могут иметь вид государственной или частной корпорации. Данные организации не стремятся ни к какой свободе. Соответствующим образом подобранный журналистский состав готов верно служить своим хозяевам и поставлять населению страны качественный пропагандистский продукт, обеспечивающий нужное управленцам поведение масс. Журналистам, находящимся на службе у управленцев, не нужны ни какие учреждения цензуры. Они без указаний свыше знают, что от них ждут хозяева.

Другим звеном в механизме нейтрализации писаных прав и свобод является определенным образом воспитанное население административных социальных систем. Сознание масс населения в административных обществах пропитано патерналистскими и вождистскими идеями. Люди не привыкли рассчитывать на собственные силы. Они не верят в них. Гораздо проще верить в миф о «добром царе» и надеяться на то, что он когда-нибудь придет и расправится со «злыми боярами», которые мешают жить счастливо простым людям.

Большинство населения **не умеет** пользоваться закрепленными в законах и конституции политическими правами и добровольно отказывается от их использования: не участвует в создании и деятельности партий, профсоюзов, иных общественных объединений, безразлично к проводимым избирательным кампаниям. Люди разъединены и не умеют действовать организованно, не могут объединиться для реализации общих интересов. Отсутствие политической грамотности не позволяет понять роль, которую играют представительные органы в механизме государства. Для них более понятна вождистская иерархическая система с возможностью жаловаться «барину» на его слуг. Люди не понимают идеи господства права и закона. Они привыкли к правлению лиц, и легко отдают свои представительные органы под контроль исполнительной власти, возглавляемой главой государства, региона или муниципального образования. Им не нужна республика. Они привыкли жить в условиях моноправления (монархия или диктатура).

Идеи свободы и демократии не являются для населения административных социальных систем самостоятельными ценностями. Оно проявляет полное безразличие к тому, что государство уничтожает независимые от государственной бюрократии средства массовой информации. Более того, часть населения даже приветствует уничтожение свободы слова в стране и выступает за официальное введение цензуры<sup>149</sup>.

С. 385

Воспитанное в традициях послушания и долготерпимости население не поддерживает оппозицию и отказывается принимать участие в проводимых ею митингах, демонстрациях, пикетировании. Оно ни как не отзывается на меры управленцев по ограничению прав граждан участвовать в массовых мероприятиях.

Население не умеющее пользоваться демократическими инструментами не нуждается в демократическом политическом режиме и добровольно соглашается с тем, чтобы заменить его на авторитарный порядок. Поддержка полицейского государства обусловлена еще и тем, что население не способно к самоуправлению, к саморегулированию, не может самостоятельно противостоять хаосу и росту преступности, которые возникают в условиях появления свободы действий.

Отказ значительной части населения от использования закрепленных в законодательстве политических прав и свобод связан с поглощенностью людей своим непосредственным производительным трудом. У людей не хватает ни времени, ни сил, ни знаний для того, чтобы разобраться в законах политической жизни страны, в том, какая партия или кандидат в депутаты на самом деле будут учитывать их интересы, а кто умело обманывает их. Этот аргумент чаще всего звучит при оправдании отказа от участия в выборах органов власти. Часто обращают внимание на то, что население не использует имеющиеся права и свободы в силу своей правовой неграмотности и не способности оплатить услуги юриста. Количество юристов на душу населения в развивающихся странах мира, в том числе в России, гораздо меньше, чем в развитых странах. Это приводит к дороговизне юридических услуг и отсутствию жесткой конкурентной борьбы между юристами за клиентов. Уровень юридических услуг остается низким.

Управленческие элиты могут создавать ситуации, затрудняющие использование прав и свобод населением. Такой ситуацией может быть военное положение или обострение конфликтов с другими странами. Демократические права и свободы связываются в сознание людей с

---

<sup>149</sup> Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

государствами Запада. Конфликт с этими странами неизбежно приводит к отторжению западных ценностей, включая права человека, у части населения. Отказ от использования прав и свобод человека происходит в условиях обострения внутренних конфликтов: межрелигиозных и межнациональных. Под прикрытием этого может, например, оправдываться запрещение создание партий по национальному и религиозному признаку<sup>150</sup>. Благоприятным условием, оправдывающим отказ от использования прав и свобод человека, является разрастание терроризма.

Обособленные управленческие группы создают искусственные препятствия, стимулирующие людей отказаться от использования закрепленных в законе прав и свобод. Усложняется правоприменительная процедура, связанная с реализацией права: усложнение получения разрешения на проведение массовых мероприятий<sup>151</sup>, на проведения референдума<sup>152</sup>, формализация создания партии<sup>153</sup>. Например, заявку на проведение массового мероприятия необходимо подавать за несколько дней до его начала. За время рассмотрения заявки актуальность поднимаемых в обществе проблем может исчезнуть. Митинг или демонстрацию могут разрешить проводить в таком месте (например, на окраине города), откуда довести до сведения властей требования масс невозможно. Участие в таком мероприятии не имеет смысла.

Искусственно усложняется процедура защиты нарушенных прав. Например, неизбежность сложных и длительных судебных процедур дополняется волокитой, связанной с субъективным отношением судей к населению. Получаемый результат правозащитных действий может не оправдывать затраченных средств (энергии, времени, денег) на его достижение<sup>154</sup>. Население вполне справедливо не

С. 386

доверяет государственным органам и тем законам, которыми они руководствуются. Оно предпочитает или терпеть нарушение своих прав или реализовать свои интересы помимо закона с помощью бунтов (как в Карачаево-Черкессии в октябре-ноябре 2004 года)<sup>155</sup> или революционных массовых выступлений (как в России в феврале и октябре 1917 года).

Управленческие группы применяют скрытые рычаги давления на членов общества с целью заставить их не использовать имеющиеся права и свободы. Это может быть преследование журналистов, использующих свободу слова. Они увольняются с работы под каким-либо предлогом. Им угрожают, их избивают неизвестные, а органы власти не обеспечивают их защиту. Рабочие, осмелившиеся использовать право на забастовку, попадают под тотальный контроль своего начальства. Любая мелкая провинность становится поводом для их увольнения с работы. Участники митинга или пикета могут быть избиты работниками правоохранительных органов, которые не несут за свои действия ни какой ответственности<sup>156</sup>.

Работа описанного механизма нейтрализации прав и свобод человека и гражданина приводит к тому, что эти права и свободы существуют только на бумаге и не используются населением.

---

<sup>150</sup> Чернега Ю. Конституционный суд рассмотрит национально-партийный вопрос // Коммерсантъ. 2004. № 216. С. 5.

<sup>151</sup> ФЗ РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>152</sup> ФКЗ РФ «О референдуме РФ» // Российская газета. 2004. № 137-д.

<sup>153</sup> ФЗ РФ «О политических партиях» от 1 июля 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>154</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.

<sup>155</sup> Гукемухов М. Погромная месть // Коммерсантъ. 2004. № 211. С. 1, 4.

<sup>156</sup> Гамбургер с кровью // Новая газета. 2002. № 38. С. 2.

## **6. Механизм нейтрализации прав граждан в сфере государственного управления**

*// Государство и право, 2003. № 11. С. 18-20 (сокращенный вариант)*

*// Административно-правовой статус гражданина. М.: Институт государства и права АН РФ, 2004. С. 96-106.*

С. 96

Часто правящие группы разных стран с помощью законодательства пытаются создать себе позитивный имидж. Одним из применяемых для этого способов является провозглашение в конституции прав и свобод граждан. Поскольку реализация этих прав и свобод не выгодна правящим элитам, то наряду с конституцией начинает действовать специальный механизм нейтрализации ее норм, обеспечивающий их полное или частичное бездействие. Этот механизм включает в себя социальные, экономические, политические, идеологические и правовые составляющие.

В данной работе предлагается рассмотреть механизм нейтрализации прав граждан, действующий в сфере государственного управления.

С. 97

### **1. Правовой механизм нейтрализации прав граждан**

Механизм нейтрализации норм, закрепляющих права граждан, по своим структурным компонентам аналогичен механизму их реализации, хорошо описанному в отечественной литературе<sup>157</sup>. Он включает в себя нормы административного права, как бы конкретизирующие права граждан, закрепленные в конституции, но при этом, ограничивающие их объем, делающие изъятия из общих норм с помощью исключительных норм. Это может приводить к тому, что реализация права становится исключением из общего запрета. Так ст. 3 Конституции РФ объявляет народ носителем суверенитета. Ч. 1 ст. 32 Конституции РФ ограничивает права граждан, которые вместе и образуют народ, до права участия в управлении делами государства. Нормы, административного права, сводят это участие к ограниченному набору форм. При этом использование гражданином права на участие в управлении государственными делами, часто связано с разрешением, которое дает государственный орган или должностное лицо. Так, использование права на проведение митинга, демонстрации, пикетирования связано, в современном законодательстве, с регистрацией уведомления на их проведение. Регистрация, очень часто, превращается в выдачу разрешения на использование своего права или отказу в этом (Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ об ущемлении основных прав граждан собираться мирно, без оружия приказом губернатора Санкт-Петербурга ...) <sup>158</sup>.

Законодатель может прямо принимать нормы, противоречащие Конституции РФ. Большое количество таких норм, ограничивающих имущественные права граждан, право на свободу выбора места жительства были признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ. Однако законодатели ряда субъектов Федерации игнорируют решения Конституционного Суда РФ<sup>159</sup>.

Лишение гражданина отдельных конституционных прав может производиться скрытым путем. Так, свобода граждан выбирать место жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ) была ограничена Законом Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в

С. 98

Краснодарском крае» 1995 года, который запрещал комитетам по земельным ресурсам и землеустройству регистрировать сделки с землей граждан, не имеющих постоянной регистрации в Краснодарском крае<sup>160</sup>.

Нарушение прав граждан происходит через подзаконные ведомственные акты. Нормативные указания внутри ведомства могут издаваться в форме писем, телеграмм, устных распоряжений, которые не проходят через регистрацию в Министерстве юстиции. Так, заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 года направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения. Это грубое нарушение прав граждан на информацию, закрепленных в ст. 29 и 42 Конституции РФ. После мер прокурорского реагирования формулировку текста телеграммы изменили, но суть ее осталась прежней<sup>161</sup>. На основании устных распоряжений руководства республики Калмыкия единственная в

<sup>157</sup> Исполнение законов // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 5-6.

<sup>158</sup> Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 445-446.

<sup>159</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 69.

<sup>160</sup> Определение Конституционного Суда РФ № 41-О // Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

<sup>161</sup> Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

Элисте типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков<sup>162</sup>.

Не смотря на провозглашение прямого действия норм Конституции РФ (ч. 1 ст. 15), некоторые из них не могут быть реализованы без конкретизирующих норм процессуального характера. Давно известно, что отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление<sup>163</sup>. Например, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому получать информацию. Но в закон, о доступе граждан к информации, которую удерживают органы управления, не принят. Поэтому право на получение общественно значимой информации остается ограниченным волей должностных лиц<sup>164</sup>.

С. 99

Процессуальный механизм реализации права может быть настолько усложнен, что воспользоваться этим правом становится не так легко. Ст. 8 Конституции РФ провозглашает свободу экономической деятельности. С понятием свободы ни как не согласуется регистрационный или даже разрешительный порядок занятия отдельными видами предпринимательской деятельности.

Политики отмечают, что требование заблаговременно уведомить органы власти о проведении пикетов приводит к несвоевременной реализации права на проведение пикета. Депутаты Государственной Думы поздно формируют повестку для заседаний. Граждане не успевают оформить заявку на проведение пикета по вынесенным на обсуждение депутатов вопросам<sup>165</sup>.

Реализация ряда прав граждан связана с предоставлением ими в органы власти большого количества документов<sup>166</sup>. Сбор их требует значительных усилий, и граждане отказываются от реализации своего права, не желая тратить свое время и нервы на хождение по кабинетам чиновников. О том, что требование излишних документов и справок умаляет достоинство человека, говорилось даже в документах советского времени<sup>167</sup>. Иногда, трудно преодолимым барьером в реализации права становится заполнение тех или иных заявлений, регистрационных бланков, составление уставов организаций. Предъявляемые к ним требования известны только чиновникам, а норм, обязывающих осуществлять консультации граждан, не предусмотрено. Граждане либо отказываются от осуществления своих прав, либо обращаются в коммерческие структуры, которые оказывают соответствующую помощь (продают нужные бланки документов, помогают их заполнять, оформляют учредительные документы). Часто эти структуры создаются тут же при государственных органах.

Затрудняет использование гражданами своих конституционных прав, органы власти могут выдавать временные разрешения на это использование, которые через определенный срок необходимо продлевать. Так, в нарушении Конституции РФ и законов

С. 100

в субъектах Федерации ввели понятие «временное проживание». Пребывающие в регион граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы<sup>168</sup>.

Известно, что значительное число прав граждан, не может быть осуществлено лично, без вынесения компетентными органами соответствующих актов правоприменения<sup>169</sup>. При этом нормы процессуального права, связывают реализацию прав граждан с волей должностных лиц, с достаточно широкой свободой их усмотрения. От чиновника зависит насколько полной, эффективной и быстрой будет реализация гражданами их прав, так как именно он толкует норму права, конкретизирует ее содержание, основания возникновения права (конкретизирует юридические факты, необходимые для возникновения права у лица), порядок и пределы его реализации. Система таких процессуальных норм, направленных как бы на реализацию прав граждан, способствовала развитию в России так называемого номенклатурного капитализма, при котором возможность заниматься предпринимательством связана с личным одобрением этой деятельности представителями административных структур. Например, частые проверки предпринимателя могут создать условия для невозможности реализации им своего права на предпринимательства. Наоборот, отказ от проверок деятельности опекаемых предпринимателей создает для них льготный режим деятельности и устраняет равные условия рыночной конкуренции. В последнее время много говорят о нормах административного права, способствующих созданию «административных барьеров» для предпринимателей.

Широкие дискретные полномочия руководителей органов государственного управления по приему лиц на государственную службу, лишают граждан равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) и превращают государственных служащих в лиц, обслуживающих конкретного руководителя органа управления. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ»<sup>170</sup> провозглашает принцип гласности

С. 101

в осуществлении государственной службы (п. 9 ст. 5). Но нормы, регулирующие порядок деятельности государственных органов управления, позволяют должностным лицам по собственному усмотрению вводить тот или иной уровень закрытости своей работы. Например, утверждение о продолжении демократических реформ в стране сочетается с тем, что действующее сегодня правительство является самым закрытым по сравнению с теми, что действовали в последние

<sup>162</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

<sup>163</sup> Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

<sup>164</sup> Кандыбина Е. Конституция РФ о доступе к информации // Правозащитник. 2002. № 1. С. 101.

<sup>165</sup> Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

<sup>166</sup> Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. М.: «Наука», 1983. С. 98.

<sup>167</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // СП СССР. 1960. № 6. Ст. 33.

<sup>168</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 75-78.

<sup>169</sup> Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4.

<sup>170</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

годы<sup>171</sup>. В США в последние годы общественные движения борются за принятие законов, обеспечивающих прозрачность деятельности органов власти, в частности, ограничивающих проведение закрытых заседаний<sup>172</sup>.

Нейтрализация прав граждан может обеспечиваться отсутствием норм, обязывающих государственные органы знакомить население со своей структурой, распределением функций, процессом работы, в особенности с заявлениями граждан. Недоступной не только для граждан, но даже для юристов является практика применения норм права. Здесь строго соблюдается правило «канцелярской тайны». В США нормы, обеспечивающие доступ граждан к информации о работе государственных органов, закреплены в законе «О свободе информации» (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 и 1996 года)<sup>173</sup>. В России вся информация о деятельности того или иного органа ограничивается указанием названий его отделов и времени приема граждан. Людям даже не предоставляется информация о фамилии должностного лица, который ведет прием и инстанции, в которую можно обратиться для обжалования его решения.

Очень часто ограничение прав граждан происходит со ссылкой на необходимость защиты интересов строя, общества, прав иных лиц. Сегодня, юридической основой для таких ограничений является ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Сверхвысокая абстрактность данной нормы, применение оценочных понятий создает трудности для определения обоснованности ограничения прав. Более того, ее формулировка и формулировки ряда других статей Конституции РФ (ст. 25, 27) дают возможность законодателям по их усмотрению посягать на неотчуждаемые права человека<sup>174</sup>.

С. 102

Провозглашенным правам граждан может не корреспондироваться обязанность органов государственного управления или должностных лиц реализовать эти права. Так, праву граждан на общественно значимую информацию не корреспондируется обязанность государственных служащих выдавать им эту информацию (Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ»)<sup>175</sup>. Законы и подзаконные акты могут прямо предписывать должностным лицам нарушать права граждан. Например, не смотря на решение Конституционного Суда РФ, правоприменительные органы Краснодарского края продолжали нарушать Конституцию РФ, ограничивая прав граждан на выбор места пребывания и жительства, руководствуясь отмененным законом<sup>176</sup>. В административном управлении России продолжает действовать режим беззакония, в соответствии с которым, для должностного лица приказ выше стоящего начальника обладает большей силой, чем нормы Конституции и решения суда.

Обязанность должностных лиц и органов власти признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина могут не подкрепляться мерами ответственности за нарушение этих обязанностей. Например, судебный орган может возложить на какой-то орган обязанность выдать лицу запрашиваемую информацию. Право гражданина будет реализовано. Но закон не предусматривает наложения мер судебной ответственности на лицо, виновное в посягательстве на конституционное право гражданина, за исключением случаев, предусмотренных ст. 5.39. КоАП РФ. Российское законодательство о государственной службе придерживается традиций российской империи. Вопрос о привлечении должностного лица за совершение правонарушения к юридической ответственности, в первую очередь, решается его руководителем, который может скрыть факт правонарушения, привлечь виновного по своему усмотрению к той или иной мере дисциплинарной ответственности или передать материал в правоохранительные органы для привлечения лица к уголовной ответственности<sup>177</sup>.

С. 103

В основном, здесь действует принцип «не выносить сор из избы». Это обуславливает не эффективность мер ответственности и сохранение патриархальных форм государственной службы. Предлагается шире применять отделение контрольных органов власти от администрации, которое позволит осуществлять беспристрастный контроль за деятельностью административного аппарата и обеспечит неотвратимость юридической ответственности за все посягательства на права граждан<sup>178</sup>.

Нормы права могут создавать помехи в процессе защиты прав граждан. Так, судебный способ защиты прав, возникающих из административных правоотношений, слишком сложен и требует значительных затрат времени и сил. Получаемый результат может быть гораздо менее значительным, чем усилия, прилагаемые к его достижению. Именно это подтолкнуло западные страны к созданию квазисудебных органов защиты прав в сфере государственного управления<sup>179</sup>. Обжалование действий (решений) должностных лиц выше стоящему начальнику, а не через специальные контрольные органы, обычно не дает положительно результата, так как в органах власти действует «круговая порука». В России сегодня появился институт Уполномоченного по правам

<sup>171</sup> Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003. № 5. С. 12.

<sup>172</sup> Шмул Р. Подотчетность правительства и общественный контроль // <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0800/ijdr/schmuhl.htm>

<sup>173</sup> 5 U.S.C. 552 (1994 & Supp. II 1996)

<sup>174</sup> Четвернин В.А. Идеология прав человека и принципы разделения властей в Конституции РФ // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Вып. 1. М.: ИГП РАН, 1996.

<sup>175</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>176</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 74.

<sup>177</sup> Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

<sup>178</sup> Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

<sup>179</sup> Никеров Г.И. Административное право США. М.: Изд-во «Наука», 1977. С. 152.

человека. Но административный аппарат пытается встроить его в систему своей власти, ослабить его возможности по защите прав граждан от произвола государства<sup>180</sup>. Законодательство Российской Федерации и ее субъектов не знает такого термина как «расследование» фактов нарушения прав граждан уполномоченным по правам человека. Законы об уполномоченном по правам человека вообще не приняты сегодня в более шестидесяти субъектах Федерации.

В современной России почти неизвестен общественный контроль за деятельностью администрации. Это позволяет должностным лицам грубо нарушать права граждан, обеспечивает широкое распространение коррупции. Опрос граждан показывает, что сегодня работники

С. 104

милиции вокзалов превратили проверку паспортного режима и административное задержание в механизм вымогательства взятки у пассажиров. Их задерживают перед отходом поезда и что бы не опоздать на него, люди вынуждены отдавать работникам милиции, имеющиеся у них деньги. Начальник ГУВД г. Москвы, борясь с этой практикой, издал приказ, запрещающий патрульным службам останавливать на улице граждан для проверки документов без достаточных на то оснований<sup>181</sup>. Распространенным является подбрасывание гражданам, в ходе их административного задержания, наркотиков, бланков документов с целью вымогательства у этих граждан денег.

В деятельность государственного аппарата управления необходимо широко внедрять схемы общественного участия, которые сегодня действуют при проведении выборов в органы власти. Особенно общественный контроль необходим при принятии решений, связанных с распределением финансовых средств, государственных (муниципальных) заказов, в лицензионной деятельности. Представители правозащитных организаций требуют введения общественного контроля в деятельность правоохранительных органов<sup>182</sup>.

Нормы административного права представляют собой систему. Лишение человека одного права может вызывать последовательное лишение его других прав. Так, введение различных ограничений в регистрации граждан по месту их пребывания и жительства в субъектах Федерации позволяет должностным лицам подвергать граждан, не зарегистрированных не по своей воле, административному задержанию, привлечению к ответственности, лишать права на труд, образование, медицинское обслуживание<sup>183</sup>. Людями, которые вынуждены постоянно нарушать какие-то нормы, легче управлять. Ощущение своей вины делает их покорными власти чиновников. В свою очередь, управленцы, получают возможность осуществлять так называемое избирательное привлечение к юридической ответственности в отношении только тех, кто им лично не нравится, создавая льготный режим для опекаемых, но полностью зависимых от них людей.

С. 105

## *2. Условия действия механизма по нейтрализации прав граждан*

Действие правового механизма нейтрализации прав граждан обеспечивается определенными социальными, экономическими, политико-организационными и идеологическими гарантиями.

Значительная часть населения страны относится к категории малоимущих и нуждается в опеке со стороны государственных органов. Она видит в них своего благодетеля, а не слугу. Неимущая часть граждан не может воспользоваться дорогим инструментом судебной защиты и предпочитает терпеливо сносить посягательства на ее права со стороны государственных органов управления. Не высокая оплата труда государственных служащих обеспечивает их непрофессионализм и низкое качество работы. Нехватка кадров не позволяет руководителям государственных органов управления предъявлять высокие требования к своим подчиненным. Очень часто возложение на тот или иной орган какой-либо функции не подкрепляется выделением необходимых материальных, технических и кадровых ресурсов. Это приводит к затруднению использования гражданами своих прав (очередь на получение документа, длительные сроки осуществления регистрационных функций). Можно вспомнить какие огромные очереди стояли в органах ГИБДД при смене водительских удостоверений, какое огромное количество взяток было дано для ускорения процесса получения нового удостоверения. Социологи констатируют, что огромная армия низко оплачиваемых государственных служащих рассматривает свою должность как орудие для получения побочных доходов<sup>184</sup>.

К политико-организационным препятствиям для реализации прав граждан в сфере государственного управления относятся: (а) отсутствие сильной политической оппозиции, которая могла бы осуществлять постоянный контроль за деятельностью органов государственного управления; (б) отсутствие развитой системы некоммерческих общественных организаций, выражающих интересы разных групп граждан и способных осуществлять контроль за органами государственного управления; (в) отсутствие политического контроля за

---

<sup>180</sup> Денисов С.А. Встраивание института уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 115-128.

<sup>181</sup> Признание генерала Пронина // Российская газета. 2003. № 68. С. 1.

<sup>182</sup> Всероссийский чрезвычайный съезд в защиту прав человека, 20-21 января 2001 года // Правозащитник. 2001. № 1. С. 8.

<sup>183</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 65.

<sup>184</sup> 02 – телефон недоверия? // Новая газета. 2003. № 24. С. 8-9.

администрацией, который, как считают на Западе, является главным препятствием установления господства бюрократии в обществе<sup>185</sup>; (г) подавление свободы средств массовой информации<sup>186</sup>;

С. 106

(д) перегруженность судов уголовными и гражданскими делами и невнимание к менее значимым делам, возникающим из административных споров; (е) сплоченность управленческих групп, «круговая порука», существующая в органах управления, организованная защита чести мундира.

Слабое гражданское общество не может заставить аппарат государственного управления уважать права человека и гражданина. Как уже отмечалось, управленцы по-прежнему чувствуют себя не слугами общества, а хозяевами страны. Они рассматривают свои должности лишь как источник получения дополнительных доходов. В механизм препятствия реализации прав граждан надо включить правовую неграмотность населения и правовой нигилизм, распространенный в обществе.

Установление разного рода препятствий в реализации прав граждан в сфере государственного управления оправдывает рост аппарата управления, поднимает статус тех, кто принимает правоприменительные решения, позволяет наращивать объем сборов с населения и увеличивать благосостояние должностных лиц. С помощью описанного механизма нейтрализации норм права можно граждан превратить в бесправных подданных. Кроме того, перечисленные правовые препятствия, позволяют государственным служащим получать коррупционную ренту, иногда превышающую их официальные доходы во много раз. Все это стимулирует административный аппарат на поддержание, воспроизводство и развитие механизма нейтрализации прав граждан.

Демократическим силам следует изучать инструментарий, которым пользуются обособленные от общества управленческие группы для нейтрализации прав граждан и сохранения собственного доминирующего положения в обществе. Сегодня в России много говорят об экспертизе проектов законов. При проведении таких экспертиз необходимо обращать внимание на то, не заложен ли в закон механизм нейтрализации действия его норм.

---

<sup>185</sup> Smith B.C. Bureacracy and Political Power. - Brighton: Wheatsheaf book; N.Y.: Martins press, 1988. P. 27-30.

<sup>186</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 271.

## **7. Нейтрализация прав и свобод граждан посредством норм процессуального права**

### **Выступление на конференции «Совершенствование законодательства: вчера, сегодня, завтра» в г. Курске. 26 апреля 2004 года.**

В XX веке широкие массы народа стали активно принимать участие в исторических процессах, возросли численно и приобрели авторитет интеллектуальные слои общества, не входящие в управленческий аппарат государства. В этих условиях господствующие управленческие элиты вынуждены были создавать видимость признания прав и свобод, хотя бы своих граждан. Определенный набор прав и свобод граждан был закреплен в текстах конституций стран даже с самыми человеконенавистническими режимами. Для удержания своей власти, сохранения независимости от общества управленческие группы выработали хорошо действующий механизм нейтрализации норм права, не устраивающих их, по какой-либо причине. Этот механизм имеет свою юридическую составляющую. Одним из применяемых в нем приемов является нейтрализация действия норм и принципов материального права с помощью норм процессуального права.

1. Устанавливается процессуальный порядок, при котором права и свободы, закрепленные в нормах и принципах материального права, не могут реализоваться гражданами непосредственно. Объективное право становится субъективным правом гражданина только после осуществления процедуры правоприменения (1). Вводится разрешительный способ реализации гражданином своего права. Например, чтобы воспользоваться свободой печати, закрепленной в ст. 50 Конституции СССР 1977 года (2), гражданин должен был получить разрешение на публикацию своего печатного произведения в органах цензуры. Правоприменительный порядок реализации прав обеспечивает опеку государства за каждым гражданином в тоталитарном обществе. Управленческие группы осуществляют жесткий контроль за использованием гражданами своих прав и пресекают не выгодные им действия. В процессе правоприменения они выясняют цели использования права гражданином, определяют порядок, форму и пределы его реализации. Так, если граждане намерены выйти на демонстрацию для поддержки вождя своей страны, они получают разрешение на проведение этой демонстрации и государственную поддержку ее. Если же они намерены критиковать правительство, то всегда найдется масса причин не разрешать демонстрацию, а то и привлечь инициаторов к ответственности. Законодательство может декларировать обязанность гражданина уведомлять о намерении воспользоваться своим правом, а фактически вводить разрешительный порядок его использования. Например, власти Москвы, Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа в последние годы, пытались превратить регистрацию, пребывающих в данную местность граждан, в выдачу разрешений на жительство (3). Для того чтобы превратить процесс правоприменения в реализацию воли управленческих групп, он может носить закрытый характер. К процедуре принятия решений не допускаются представители общественности или подбираются такие представители, которые удобны государственным управленцам.

Затруднения в реализации прав граждан создаются с помощью усложнения процедур получения разрешения на использование прав. Например, Конституция РФ 1993 года (4) провозглашает свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) и право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34). При характеристике процедур реализации этого права, часто употребляется словосочетание «административные барьеры». Они возникают на каждом шагу у желающих воспользоваться своим правом на предпринимательство. Президент РФ сам взялся за устранение этих барьеров. Приняты законы об упрощении порядка регистрации предпринимателей (5), о порядке проведения контроля за деятельностью предпринимателей (6), но результат их действия пока мало заметен. Слишком много управленцев заинтересовано в получении коррупционной ренты, которая выплачивается при преодолении различных административных барьеров.

Реализация права человеком может связываться с наличием трудно достижимых юридических фактов. Так ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 года связывал реализацию права гражданина на получение заграничного паспорта с наличием регистрации по месту жительства. В своем Постановлении от 15 января 1998 года Конституционный Суд РФ указал, что данное положение закона нарушает конституционное право граждан. Практически невозможным оказывается получение заграничного паспорта в Российской Федерации для граждан, постоянно проживающих за ее пределами, для вынужденных переселенцев и для тех, кто не имеет жилого помещения, подтвержденного регистрацией (7).

2. Для воспрепятствования использования гражданами своих прав, управленческие группы могут не принимать нормы, устанавливающие порядок их реализации. Ч. 3 ст. 59 Конституции РФ 1993 года предоставила гражданам право на замену несения воинской службы альтернативной гражданской службой. Закон о порядке получения этого права и порядке осуществления альтернативной гражданской службы был принят только в 2002 году (8). При этом, чтобы желающих воспользоваться своим правом на альтернативную гражданскую службу было меньше, порядок ее прохождения, по словам правозащитников, больше похож на каторжные работы (9). В 90-е годы XX века в ряде субъектов Федерации законодатели затягивали принятие закона по вопросам местного самоуправления и, соответственно, в отсутствие закона не проводились выборы в органы местного самоуправления, а граждане были лишены возможности реализовать свое конституционное право формировать органы власти (Ст. 32 Конституции РФ). Это вынудило Государственную Думу принять закон, ускоряющий процесс формирования органов местного самоуправления (10).

Установленный процессуальный порядок реализации права может создавать только внешнюю видимость воплощения материальной нормы в жизнь. Гражданин, в рамках установленного процесса, не достигает своей цели, не



может реализовать свой интерес. Например, процедуры выборов гражданами своих представителей в органы власти, в современной России, имеют достаточно демократический характер, но, часто, не обеспечивают выражение воли избирателей. В силу этого, многие граждане России, считают бесполезным своё участие в избирательных кампаниях.

3. Затруднить исполнение прав и свобод человека может неудовлетворительный процесс охраны и защиты этих прав. В правозащитных изданиях много говорится о недостатках процедур контроля прокуратуры и международных правозащитных организаций за исполнением должностными лицами и органами российского государства своих обязанностей. Это приводит, например, к систематическим нарушениям прав и свобод граждан в Чечне (11).

Должностные лица безбоязненно посягают на права и свободы граждан в силу того, что процесс возможного привлечения их к юридической ответственности носит внутрикorporативный характер. Руководитель органа власти или учреждения сам решает, наказать подчиненного за посягательства на права граждан (привлечь к ответственности в дисциплинарном порядке, передать материалы в правоохранительные органы) или поощрить за это. Например, сегодня, руководители органов власти в России часто поддерживают закрытость работы своих подчиненных, нарушая требования ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Законодатель может уклониться от нормативного закрепления процедур защиты прав и свобод граждан. Так, в СССР только в 1989 году был принят Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» (12), хотя само право на судебное обжалование было провозглашено в Конституции СССР еще в 1977 году (ч. 2 ст. 58).

Очевидно, что в защите прав и свобод граждан большое значение имеют процедуры выявления фактов правонарушений, расследования их и привлечения виновных к ответственности. Управленческие группы стараются исключить самих заинтересованных лиц, т.е. потерпевших, из этого процесса. Уголовный процесс в СССР вообще не рассматривал потерпевшего как сторону в процессе (13). Сегодня законодатели России отказываются от широкого распространения в уголовном процессе частного расследования и участия потерпевшего в качестве частного обвинителя.

Существенно мешает защите прав и свобод граждан усложненный судебный порядок этой защиты. Силы и средства, затрачиваемые на восстановление права, могут превышать полученный результат. Есть надежда на то, что введение административных судов, отчасти, сможет решить эту проблему.

Произвести реализацию ряда прав, осуществлять их охрану и защиту иногда вообще невозможно без участия государственных органов и должностных лиц. Результативность этой деятельности будет зависеть от того, насколько названные должностные лица зависят от общества. Чтобы уменьшить эту зависимость вводится особый процессуальный порядок формирования органов власти и их взаимосвязи между собой. Номенклатурный порядок формирования судейского корпуса в советском государстве и зависимость судей от партийного аппарата позволяли превратить суды в органы расправы и политических репрессий (14).

История СССР показывает, как уголовный процесс превращался в способ лишения человека права на жизнь, здоровье, свободу. За счет упрощения процедур уголовного преследования тысячи граждан, подозреваемых в не лояльности правящим группам в РСФСР, а затем в СССР были расстреляны, лишены свободы по решению так называемых «троек» (15).

Неудовлетворительная защита прав граждан не всегда связана с прямым желанием управленческих групп создать препятствия в их реализации. Ряд мероприятий в рамках уголовного процесса сегодня трудно реализовать в связи с недостатком материальных, финансовых средств (защита свидетелей, потерпевших), отсутствием квалифицированных кадров (проведение ряда экспертиз).

Для эффективной реализации ст. 2 Конституции РФ 1993 года, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, необходимо знать те приемы и методы, которые наработаны бюрократической системой для нейтрализации норм законов.

Сноски:

1. Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4-5
2. Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
3. Шейнин Х. Свобода передвижения: законодательство и решения Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. № 4 / 1999. № 1. С. 149.
4. Российская газета. 1993. 25 декабря.
5. СЗ РФ. 2001, № 33 (Часть 1). Ст. 3431.
6. СЗ РФ. 2001. № 33 (Часть 1), ст. 3436.
7. Дело о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона от 15 августа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. № 1. С. 178-179.
8. Закона «Об альтернативной гражданской службе» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
9. Арбатов А. Генерал-депутаты // Новая газета. 2002. № 44. С. 2.
10. ФЗ «Об обеспечении конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года.
11. Политковская А. Профанация Европы // Новая газета. 2003. № 1. С. 2.
12. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

13. Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и изменение его в суде. Казань. 1963. С. 11.
14. Савицкий В.М. Организация судебной власти в Российской Федерации. М.: «БЕК», 1996. С. 11-27.
15. Кудрявцев В., Трусов А. Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 279-287.

## 8. Механизм нейтрализации конституционных прав и свобод человека и гражданина, действующий в субъектах Федерации

### *Тезисы выступления на конференции в Международном институте экономики и права. Г. Тюмень, 2003 года*

Россия в последние годы взяла явно завышенные обязательства по осуществлению прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ 1993 года закрепила права и свободы человека на уровне требований мировых стандартов. Для осуществления этих стандартов в стране пока нет необходимых условий. Это позволяет говорить о наличии системы средств, приводящих к нейтрализации прав и свобод человека и гражданина, составляющих вместе механизм этой нейтрализации. В данном случае предлагается рассмотреть действие этого механизма на уровне субъектов Федерации.

Исследуемый механизм нейтрализации прав и свобод человека и гражданина включает социально-экономические, политико-организационные, идеологические и правовые составляющие (элементы).

1. Правовой механизм нейтрализации конституционных прав и свобод

В субъектах Федерации могут приниматься нормы права прямо или косвенно ограничивающие права человека и гражданина. Большое количество таких актов признается не конституционными Конституционным Судом РФ.

Законы субъектов Федерации посягают на имущественные права граждан. Управленческие элиты регионов пытаются увеличить объем общественных благ, который поступает в их распоряжение через бюджетные и внебюджетные фонды. С этой целью они незаконно вводят налоги и сборы, взимаемые с населения (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 года<sup>187</sup>).

Региональные управленческие элиты вносят свой вклад в формирование номенклатурного капитализма в стране, в условиях которого занятие предпринимательством и защита частной собственности обеспечивается государством только для избранных лиц, опекаемых должностными лицами. В дополнение к существующим на уровне Федерации ограничениям права на предпринимательство (ст. 8 и 34 Конституции РФ), субъекты Федерации вводят свои, не предусмотренные федеральными законами. К ним относится введение лицензирования отдельных видов деятельности (Определение Конституционного Суда РФ от 13 января 2000 года<sup>188</sup>).

В целях удержания власти управленческие группы регионов нарушают избирательные права граждан. Они создают препятствия для участия в выборах лиц, не проживающих в регионе, не знающих языка титульной нации субъекта Федерации (Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 1994 года<sup>189</sup>, от 21 июня 1996 года<sup>190</sup>, от 22 января 2002 года<sup>191</sup>, Определение Конституционного Суда РФ от 22 октября 1999 года<sup>192</sup>).

Пытаясь централизовать управление в регионах, управленческие элиты субъектов Федерации ограничивают право граждан на самоуправление. Отмечается, что такие попытки носят массовый характер<sup>193</sup>. Разными путями руководство регионов стремится подчинить себе муниципальные органы, лишив граждан возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Они навязывают населению удобное им разделение территории на муниципальные единицы. Чтобы ликвидировать возможность формирования оппозиции в крупных городах, муниципальными единицами в них делаются районы городов (Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года)<sup>194</sup>. В ряде регионов попытались ввести назначение глав муниципальных образований. В некоторых субъектах Федерации пошли по пути передачи ряда функций местных органов самоуправления государственным органам. В Курской области, наоборот, передали местным органам самоуправления ряд государственных функций и за счет этого, ввели подчинение этих органов государству (Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года<sup>195</sup>). Повсеместным является такое регулирование бюджетных отношений, которое приводит к лишению местных органов самоуправления финансовой самостоятельности.

Управленческие элиты регионов, где имеются благоприятные условия для жизни людей, пытаются проводить политику изоляционизма, создают препятствия для притока в регион граждан из других субъектов Федерации. Они принимают нормативные акты, заменяющие регистрацию граждан по месту жительства на прописку. В Ставропольском крае была введена квота на поселение в городах Кавказских Минеральных вод. В Краснодарском крае ввели запрет на покупку земли гражданами, не имеющими постоянной регистрации в нем (Определение Конституционного Суда РФ № 41-О)<sup>196</sup>. В Москве, право на выбор места жительства

<sup>187</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 7. Ст. 701.

<sup>188</sup> Вестник КС РФ. 2000. № 3. С. 35-38.

<sup>189</sup> Вестник КС РФ. 1994. № 6.

<sup>190</sup> СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 334.

<sup>191</sup> Российская газета. 2002. 31 января.

<sup>192</sup> Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 4.

<sup>193</sup> Вакуум права порождает произвол // Российская Федерация. 1998. № 5. С. 32.

<sup>194</sup> Российская газета. 1997. 6 февраля. С. 4.

<sup>195</sup> Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18.

<sup>196</sup> Российская газета. 2000. 16 мая. С. 7.

ограничивали косвенным путем, обязав прибывающих на постоянное место жительства выплачивать сбор в размере 500 минимальных размеров оплаты труда<sup>197</sup>.

Элементом механизма нейтрализации прав и свобод граждан является бесконтрольность аппарата управления. Деятельность государственных региональных и муниципальных органов подчас является более закрытой, чем деятельность федеральных органов. Сегодня только в Калининградской области принят закон о доступе граждан к информации о деятельности органов власти. Действующая Конституция РФ позволяет региональным управленческим элитам оказывать влияние на деятельность прокурора субъекта Федерации, поскольку он назначается по согласованию с руководством субъекта (ч. 3 ст. 129)<sup>198</sup>.

Следующим звеном в механизме нейтрализации прав и свобод граждан является безответственность органов власти регионов и мест за посягательства на эти права. Сегодня закон предусматривает ответственность главы региона и представительного органа власти за нарушение закона и не выполнение решений суда (Ч. 2 и 4 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (с изменениями от 29 июля 2000 г.; 8 февраля 2001 г.)<sup>199</sup>, но на практике это положение не применяется. Внутри иерархические связи так же не обеспечивают эффективного применения мер юридической ответственности к должностным лицам, нарушающим права и свободы человека и гражданина. Наоборот, при подборе кадров на основе личной преданности, выше стоящие руководители опекают подчиненных и препятствуют привлечению их к ответственности за нарушение прав граждан. Это обеспечивает готовность подчиненных выполнять любые команды руководителя, даже незаконные. Хорошо развитыми являются отношения «круговой поруки» Таким образом, при посягательстве на права граждан, в лучшем случае, после длительных судебных разбирательств, производится восстановление нарушенных прав.

Ежегодно прокуратура выявляет десятки нормативных актов субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы, но поток этих нарушений не уменьшался<sup>200</sup>. Административные органы в регионах и даже местные суды игнорируют решения Конституционного Суда. Для них распоряжения регионального руководства имеют большую значимость, чем нормы Конституции и решения высших судов<sup>201</sup>.

## 2. Социально-экономические препятствия реализации прав человека и гражданина

Социально-экономической проблемой большинства регионов страны является неимущее положение значительной части населения, которое зависимо от опеки со стороны государственных (муниципальных) органов. Малоимущие граждане не могут воспользоваться дорогостоящими средствами защиты своих прав и вынуждены терпеливо сносить их нарушения.

В последние годы в стране широко употребляется прием перекладывания обязанностей финансирования реализации социальных прав граждан с федерального уровня на уровень субъектов Федерации и муниципальных образований. Федеральная власть, стремясь предстать перед обществом в качестве благодетеля, принимает законы по социальному обеспечению граждан, а деньги на реализацию этих законов должны искать в регионах и на местах. В результате, в стране принято законов о правах граждан, не обеспеченных финансами на сумму более трех триллионов рублей<sup>202</sup>.

## 3. Политико-организационные препятствия реализации прав человека и гражданина

Регионам страны была навязана модель формы правления, которую можно обозначить как «сильный глава региона и слабый представительный орган»<sup>203</sup>. Это позволяет в значительной степени нейтрализовать действие принципа разделения властей, сконцентрировать власть в руках исполнительных органов. Политический контроль за деятельностью администрации по реализации прав и свобод граждан оказывается минимальным. Слабым остается контроль счетных палат за расходованием администрацией бюджетных средств, выделяемых якобы на социальные нужды. Пренебрежение управленческих элит регионов к защите прав человека хорошо иллюстрируется тем, что в более чем шестидесяти регионах страны отсутствует институт уполномоченного по правам человека.

Финансовая зависимость судебных органов от исполнительных органов регионов ослабляет действенность судебной защиты прав человека и гражданина от посягательств со стороны государства, его должностных лиц.

В большинстве регионов очень слаба активность политических партий. Они не могут создать сильной оппозиции, способной осуществлять контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в регионах, не могут представить конструктивных альтернатив политике региональных элит, осуществляющих власть.

Очень слабым в регионах является правозащитное движение.

<sup>197</sup> Вестник КС РФ. 2000. № 3.

<sup>198</sup> Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 21; Титов Ю. Органы прокуратуры и проблемы федерализма // Законность. 1999. № 6. С. 4.

<sup>199</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7, ст. 608.

<sup>200</sup> Макаров Н. Надзор за нормотворчеством как профилактика беззакония // Законность. 1998. № 8. С. 2; Надзор за законностью правовых актов // Законность. 1999. № 9. С. 17-19.

<sup>201</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 74, 84-85.

<sup>202</sup> Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.

<sup>203</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 13-33; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года // Вестник КС РФ. 1996. № 1.

Часто региональные элиты оказываются более консервативными, чем центральные. В ряде регионов страны действует жесткий авторитарный режим, полностью устранена оппозиция, уничтожены независимые от государственных органов средства массовой информации.

#### 4. Идеологические препятствия реализации прав человека и гражданина

Идеологической составляющей механизма нейтрализации прав человека во всей стране является патерналистское сознание значительной части населения, политическая и правовая неграмотность людей. С другой стороны, аппарат управления по-прежнему считает себя хозяином в стране, а не слугой народа. Важное значение имеет правовой нигилизм, характерный для всех стран так называемого восточного типа.

Демократическое развитие страны требует осознания юристами механизма нейтрализации прав и свобод человека и гражданина и выработки мер, способных демонтировать этот механизм.

## 9. Субъективный элемент механизма нейтрализации норм Конституции РФ 1993 года

Статья написана для сборника Кубанского государственного университета. Ноябрь 2003.

Все так называемые транзитные страны сталкиваются с проблемой бездействия норм писаного права<sup>204</sup>. Очевидно, что наряду с механизмом реализации норм права в этих обществах действует механизм нейтрализации их. Этот механизм имеет как объективную, так и субъективную составляющую. К объективной составляющей относится, например, слабое развитие российской экономики, которое не позволяет реализовать ст. 7 Конституции РФ, обязывающую государство направить свою политику «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>205</sup>.

К субъективной части механизма нейтрализации норм права относится правосознание граждан и должностных лиц.

1. Очевидно, что значительная часть лиц, составляющих сегодня аппарат государственного управления, не считает человека, его **права и свободы высшей ценностью**, а так же, не признает эти права (иногда не ведат о них), как требует ст. 2 Конституция РФ. Это является причиной массовых нарушений тех норм Конституции РФ, которые закрепляют конкретные права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ). Аппарат исполнительной власти формируется без участия общества и даже без решающего участия представителей этого общества и ориентирован на исполнение воли своего непосредственного начальства, а затем вышестоящего начальства. Служащие государственного аппарата не отвечают за свои поступки перед членами общества и, пока существует такая система формирования и деятельности органов власти, не будут уважительно относиться к человеку, его правам и свободам.

2. Существенным препятствием в реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина во всех странах с доминированием восточной модели культуры является **патерналистское сознание** как управляемых так и управляющих. Отношения между главой государства и возглавляемым им аппаратом управления с одной стороны и населением с другой стремятся к реализации принципа отцовской опеки над подданными с одной стороны и сыновней покорности с другой. Это традиционные для российского общества отношения<sup>206</sup>. Семеон Полоцкий доказывал, что царь для своего народа, что отец и мать для своих детей (чад)<sup>207</sup>. М. Горький так и называл партию большевиков «партией-нянькой 170 миллионов детей», имея в виду население СССР. Эта «нянька», — писал он, — мощно и успешно воспитывает это население<sup>208</sup>.

Сегодня идеи патернализма позволяют оправдывать не конституционные действия аппарата управления заботой о народе. С другой стороны значительная часть населения продолжает верить, что все общественные проблемы за них будет решать государственный аппарат. В результате, они отказываются от реализации своих политических прав (ст. 29-32 Конституции РФ), придерживаясь традиционного для Востока принципа даосизма – не деяния<sup>209</sup>.

Дух патернализма несовместим в сознании человека со свободолобием, с самоуважением. Люди, готовые принять опеку со стороны государства, добровольно ограничивают свою дееспособность при реализации не только политических, но и личных прав.

3. Блокирует реализацию конституционных норм во всех странах с восточными ценностями идеология **вождизма**. Как и патернализм, она стимулирует отказ населения участвовать в политической жизни страны. Люди не надеются на себя, на свои силы, отказываются от формирования гражданского общества и добровольно меняют свой статус гражданина на статус подданного.

Распространение идей вождизма может привести к полному блокированию действия норм Конституции, закрепляющих демократию, республиканскую форму правления, разделение властей, федеративное государственное устройство, самоуправление муниципальных образований, правовое государство. Остается только видимость их реализации, внешнее соблюдение ритуалов, за которым нет содержания.

Большинство, готовое вручить свою судьбу «доброму царю» (президенту), формирует парламент из сторонников главы государства. В результате, республика превращается в диктатуру одного человека, который через своих сторонников в парламенте издает законы и сам их реализует в той мере, в какой считает нужным. Усиление главы государства приводит к формированию мощной исполнительной ветви власти ни кому не подконтрольной. В этих условиях суд неизбежно потеряет свою независимость. Принцип законности перестает действовать и заменяется действием принципа произвола. Правоохранительные органы превращаются в органы

<sup>204</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.

<sup>205</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 55-58.

<sup>206</sup> История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ, 1996. С. 227-250.

<sup>207</sup> История политических учений. Вып. 2. М.: Юристъ. 1996. С. 231.

<sup>208</sup> История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

<sup>209</sup> Панарин А.С. Политология. О мире политики на Востоке и на Западе. М.: «Книжный дом «Университет», 1999. С. 204-216.

репрессий, используемые главой государства для расправы со своими противниками, в частности, для устранения политической оппозиции. Неограниченная власть государственного аппарата несовместима с идеей правового государства. Централизация власти в стране устраняет федеративные отношения, закрепленные в писаном праве, как это было в СССР. Вертикаль власти выстраивается сверху донизу и не допускает самостоятельного решения дел населением на местах.

Распространению антидемократических идей вождизма способствует идеология реванша, великодержавия.

4. Подорывает основы конституционного строя России неуважение должных лиц и значительной части граждан к праву на предпринимательство и праву частной собственности (ст. 8, 34-36 Конституции РФ). Ссылаясь на необходимость реализации общественных задач, представители государственного аппарата, включая депутатов представительных органов, принимают меры по ограничению прав человека на занятие предпринимательством, что называется сегодня созданием «административных барьеров». Работники правоохранительных органов пренебрежительно относятся к своим обязанностям по защите права частной собственности, а порой и сами посягают на эти права. Отношение к предпринимательству, как к чему-то не чистому, приводит к тому, что значительная часть граждан отказывается от использования своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности. Эта деятельность остается уделом немногих. Такое состояние, в свою очередь, является основной причиной медленного выхода страны из экономического кризиса, острого противоречия между небольшой группой имущих предпринимателей и массой неимущих наемных рабочих. Данное противоречие активно используется представителями левого движения, которые строят планы еще большего ограничения прав граждан на предпринимательство, на частную собственность и возврата к авторитаризму, т.е. к фактическому устранению действия нынешней Конституции РФ.

5. Значительным препятствием для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина является крайний индивидуализм части российских граждан, стремление реализовать свое право в ущерб другим. В отечественной философии распространяется миф, что российское общество является коллективистским. За коллективизм принимается узко групповая Мы-идентичность<sup>210</sup>. Она предполагает, тесное объединение людей в группы (семья, род, племя, объединение единомышленников, соседей по дому, школьных друзей), которые противопоставляют себя другим подобным группам. Внутри этих групп, действительно, существует взаимопомощь, но нарушение прав лиц, не входящих в эти группы не считается аморальным. У людей с узко групповой Мы-идентичностью ослаблено чувство принадлежности к гражданам одного города, одного региона, одной страны. Индивидуализм и групповщина мешают людям объединиться в гражданское общество для совместного использования своих прав и свобод, для того, чтобы подчинить государственный аппарат своей власти. Все это мешает воплотить в жизнь конституционные нормы, закрепляющие право людей на территориальное самоуправление, на федеративное устройство государства. Неорганизованность народа приводит к тому, что в стране нет сильной политической оппозиции. Это, в свою очередь, неизбежно способствует движению страны от республики к диктатуре, от демократии к авторитаризму.

Узко групповое сознание управленцев является основой для массового распространения коррупции в стране, которая заключается в том, что представители аппарата управления реализуют свои личные и групповые интересы за счет посягательства на права граждан.

6. Духовной основой любого демократического общества, со времен Древних Афин<sup>211</sup>, является разум граждан общества, их критическое отношение к действительности, плюрализм идей. Все не демократические общества основаны на мистической вере, чувственности, единомыслии большинства народа. Манипулируя общественным сознанием, аппарат управления делает формальными нормы Конституции, провозглашающие республику и демократию. Для удержания сознания людей на детском уровне аппарат управления государством в нарушении конституции стремится поставить под свой контроль все каналы распространения массовой информации, ограничить доступ людей к полным и качественным знаниям о жизни общества и деятельность органов управления обществом, ликвидировать инакомыслие, навязать обществу определенный набор мифов.

7. Одним из популярных мифов, препятствующих формированию конституционного правосознания в России, является миф о неизменности архетипа народа. Если бы он соответствовал действительности, то древние славяне не смогли бы перейти от язычества к христианству. Невозможен был бы переход от свободы к крепостничеству, а от него обратно к свободе в XIX веке. Древние германцы, покорившие Рим, должны были бы оставаться варварами язычниками и не могли бы никогда трансформироваться в народ давший жизнь европейской цивилизации, которая так не нравится отечественным консерваторам.

Чтобы реализовать названный миф и не допустить распространения в России конституционного демократического и гуманистического сознания, консерваторы пугают народ тем, что переход к названным ценностям, типичным для западной культуры, приведет к унижению и разрушению национальной среды<sup>212</sup>, **уничтожению культурной самобытности** российского народа.

Таким образом, реализация конституционных принципов и норм во многом зависит от развития общественного сознания россиян. Свою существенную лепту в это развитие могут внести органы образования.

<sup>210</sup> Норберт Э. Общество индивидов. М.: Праксис, 2001. С. 247-248.

<sup>211</sup> Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. Т. 1. Чары Платона. М.: Феникс, 1998. С. 232.

<sup>212</sup> Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 631.

## 10. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

*// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.*

С. 181.

УДК 340.132.8

АННОТАЦИЯ. В работе исследуются некоторые факторы, ослабляющие правоохранительную деятельность государственных органов.

The author investigates some reasons of weak activities of government bodies for defence of legality.

С. 182

В данной работе правоохранительная деятельность рассматривается в широком смысле как реализация задач по обеспечению правопорядка и законности государственными органами. Она не сводится к деятельности одних только правоохранительных органов. Как отмечается в литературе, указанные задачи выполняют все государственные органы, в той или иной степени (1).

Решая задачи формирования правового государства, необходимо хорошо представлять себе факторы, способные мешать органам государства эффективно осуществлять деятельность по охране правопорядка. Это могут быть естественно возникающие трудности на пути защиты права или искусственно созданные препятствия, блокирующие действия государственных органов.

Всякие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследование их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения, Особое присутствие правительствующего сената (2). Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников (3). Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России, в министерствах, были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях (4). Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния (5).

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства (6).

Всякая **перестройка внутри одного органа** государства, или изменение механизма государства, отвлекает сотрудников органов от исполнения ими основных задач, создает нервозную обстановку ожидания возможного увольнения. Так называемые «перетряхивания» аппарата позволяют руководителям подразделений избавиться от принципиальных сотрудников, не участвующих в связях «круговой поруки», распределить должности между людьми, которые им лично преданы (членами своей команды) и готовы выполнить любое, даже незаконное распоряжение. При этом увольняются с работы люди с высокой квалификацией, непримиримо относящиеся ко всяким нарушениям закона, кто бы их не совершал.

Обычным является стремление различных властных субъектов подчинить себе правоохранительные органы и ликвидировать всякий контроль за своей деятельностью. Контрольно-надзорные органы не образуют самостоятельной ветви власти, а

с. 183

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 г. прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответственен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку (7). В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом, ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) (8), игнорируя факты того, что в странах Запада высока активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора (9). В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под пяту исполнительной власти, хотя формально, относится к судебной ветви власти (10).

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России приняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или



необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в орган обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления (11). В проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений (12).

Органы исполнительной власти стараются ослабить контроль над ними со стороны законодательной и судебной власти. Например, в России пока успешно удается отражать инициативы ряда депутатов Государственной Думы направленные на правовое закрепление создания при палатах Федерального Собрания специальных следственных комиссии, расследующих правонарушения высших должностных лиц. Закон о Счетной палате РФ лишает ее права непосредственного расследования фактов нарушения закона и права обращения в суд. Она вынуждена ограничиваться передачей собранных ею материалов в прокуратуру, которая зависит от Президента и его Правительства.

Подчинение государственного контроля интересам отдельных групп достигается путем **политизации** контрольно-надзорных органов. Сегодня в России формально провозглашен принцип деполитизации суда, прокуратуры и иных государственных органов. Но фактически этот лозунг не реализуется. Контрольно-надзорные органы не самостоятельны. Они формируются органами, которые не могут не отражать каких-то политических пристрастий: Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ. Как раньше, так и сегодня подбор кадров является основой для подчинения правоохранительных органов интересам отдельных политических групп. Отсюда избирательность в обеспечении законности, деление людей на «своих» и «чужих». Все внимание направляется на поиск правонарушений, совершаемых «чужими». «Своим» предоставляется режим полной вседозволенности.

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 г. потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % (13). Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 г. переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об

с. 184

установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (14). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности (15). В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС (16). Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

Ослабление правоохранительных органов возникает при наделении их **противоречивыми функциями**. Так, на прокуратуру ряда стран возложены обязанности, с одной стороны, защищать интересы государства, а с другой стороны обеспечивать права и свободы человека. Они попадают в положение «слуги двух господ». В случае конфликта интересов государства и личности они не могут быть объективны, им приходится выбирать — на чью сторону встать, а чьи интересы проигнорировать. Ущемленными, чаще всего, оказываются интересы личности. Например, в печати отмечается, что прокуратура, осуществляя надзор за проведением досудебного расследования или осуществляя расследование самостоятельно, не реагирует на обращения подозреваемых и обвиняемых о нарушении их прав, применение к ним незаконных способов ведения дознания и следствия. Раскрытие преступления считается главной задачей, ради которой можно пойти на незаконное ущемление прав человека.

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате они оказываются не глубокими. Отсюда низкий профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает делитантство и показную активность (17).

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** (18), во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б.Х. Миниху, который, по собственному признанию был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок (19).

Орган, назначающий руководителя централизованного контрольно-надзорного аппарата, не только сам становится бесконтрольным, но и обеспечивает фактический иммунитет для всех тех, кто находится под его покровительством. Так, назначе-

с. 185

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации, по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года), позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкосновенных» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов Федерации происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст.

129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (20). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умалывает роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники (21).

Ряд проблем контрольно-надзорных органов связан с установленными для них **показателями отчетности**. Обязывание правоохранительных органов не просто надзирать за исполнением законов и выявлять факты правонарушений, но и отвечать за состояние законности, создает у их сотрудников мотивацию скрывать истинные масштабы правонарушений, чтобы доказать успешность своей деятельности по обеспечению законности. Общеизвестно стремление органов милиции укрывать совершенные преступления от учета. Прокуратура, работа которой также оценивается по показателю снижения преступности, не принимает достаточных мер для борьбы с укрытием преступлений от учета, обозначает только видимость работы в этом направлении.

Безусловно, ослабление правоохранительных органов происходит при недостаточном их **финансовом и материально-техническом обеспечении**. От размеров финансирования зависит штатная численность органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, текучесть кадров, их квалификация. На недостаток штатной численности сегодня жалуются судебные органы, органы милиции, Счетная палата РФ. Если размер выплачиваемого работникам вознаграждения не соответствует требуемым от них трудовым затратам, то неизбежно возникает текучесть кадров и низкая их квалификация. Без достаточного финансирования невозможно исполнять ряд функций по контролю и надзору: невозможно выезжать на место для проверки работы подконтрольных подразделений, проводить сложные экспертизы.

Невысокая **техническая оснащенность** аппаратов осуществляющих ревизии, дознание, следствие не позволяют раскрывать особо сложные преступления, связанные, например, с хищениями государственного имущества и финансовых средств должностными лицами.

На пути эффективного осуществления контроля и надзора могут стоять правовые препятствия. Нормы права **не всегда четко определяют квалифицирующие** признаки правонарушения. В результате, ряд антиобщественных деяний оказываются не подпадающими под понятие правонарушения. Например, хищения государственных средств в крупных масштабах часто скрывается под предлогом предоставления налоговых льгот, бюджетного кредитования, государственного заказа.

Иногда закон **не устанавливает юридической ответственности** за правонарушения или эта ответственность не эффективна и не пугает правонарушителей. Должностных лиц разного ранга спасает от ответственности предоставленный нормами закона иммунитет.

Затрудняет осуществление расследования и привлечения к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий.

Ослабление защиты прав и свобод малоимущих граждан в государствах, ранее входивших в состав СССР, происходит в результате **ограничения функций прокуратуры**. Сужены возможности осуществления общего надзора в России. По Конституции

с. 186

Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР, прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанимать адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными, декларативными (22). К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на беззаконие (23).

Данная работа носит общетеоретический аналитический характер и нацелена на выявление основных субъектов среди властных групп, создающих препятствия эффективной работе государственных органов по обеспечению правопорядка в стране и выделение направлений, приемов, методов и средств нейтрализации правоохранительной деятельности. Выработка мер, направленных на устранение этих препятствий, требует особых глубоких проработок.

Успехи построения правового государства в России, в значительной степени, будут зависеть от устранения перечисленных выше препятствий на пути укрепления законности и правопорядка в стране.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, ТЕИС. 1996. С. 7.
2. История государства и права СССР. Ч. 1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М.: Из-во Московского ун-та, 1985. С. 267.
3. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность, 1996. № 9. С. 4.
4. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 8.
5. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.
6. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 49.
7. Руденко Н.В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 96.
8. Чешейко-Сохачки З. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Польша // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 63.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.
10. Маковой М. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Румыния // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 67.
11. Заключение по проекту Закона «О прокуратуре РСФСР» // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 22.

12. О проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 7.
13. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
14. Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.
15. Ямшанов Б. Следы ведут в Швейцарию, а обратно не возвращаются // Российская газета. 2000. 25 марта. С. 3.
16. А был ли «высший надзор» действительно высшим? // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 28.
17. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 8.
18. На основе такого принципа строится работа прокуратуры в России. См. ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.
19. Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине XVIII века // Государство и право. 1993. № 11. С. 121.
20. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.
21. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность. 1996. № 9. С. 3.
22. Ярков В. Доступно ли гражданам наше правосудие? // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 25.
23. Конференция о судебной власти и прокуратуре: итоги и размышления // Государство и право. 1994. № 1. С. 140-141.

## 11. Денисов С.А. Влияние административного характера государства на юридическую ответственность в современной России

Выступление на конференции в МГУ в декабре 2009 г.

Административным здесь называется государство, которое служит в первую очередь реализации интересов класса управленцев, составляющих государственный аппарат. Институт юридической ответственности здесь так же является инструментом класса управленцев. В связи с этим, он имеет несколько отличительных черт. Государственная бюрократия использует его для борьбы с оппозицией и для получения дополнительных прибылей. Ответственность должностных лиц и ее клиентелы, декларируемая в законах, нейтрализуется. Фактически обеспечивается неравенство управляемых и управляющих перед законом.

1. Сегодня уже стало всем понятно, что правящая в стране группа не отдаст ни кому государственную власть. Принимаются меры к тому, чтобы оппозиция всегда оставалась слабой. С одной стороны, она должна создавать видимость демократии в стране. С другой стороны она не должна мешать правящей группе удерживать всю полноту власти над страной. Юридическая ответственность является одним из средств «подрезания крыльев» оппозиции.

Привлечение к ответственности Гусинского, Березовского и Ходорковского показало всем предпринимателям, что будет с теми, кто оказывает финансовую поддержку оппозиции или сам участвует в оппозиционной деятельности. На местах, государственная бюрократия систематически осуществляет привлечение к административной или уголовной ответственности тех предпринимателей, которые вступают с ней в конфликт.

Сегодня правящая группа сформировала законодательство, ставящее огромное количество препятствий на пути осуществления оппозиционной деятельности. Законодательство о деятельности общественных объединений и политических партий позволяет привлекать к юридической ответственности лиц и общественные объединения, которые нарушают формальные предписания закона или подзаконного акта. Поправки, принятые в закон «Об общественных объединениях» в 2005 г.<sup>213</sup> позволили превратить в правонарушителей до 90 % общественных объединений в некоторых регионах<sup>214</sup>. Органы власти ищут различные поводы для ликвидации оппозиционных общественных объединений. Даже если это не удастся, то проводимые проверки их деятельности существенно затрудняют их работу, служат средством запугивания лиц, сотрудничающих с оппозицией.

Юридическая ответственность является хорошим способом борьбы с журналистами и редакциями, вступающими в конфликт с бюрократией. Россия занимает одно из первых мест по количеству привлеченных к уголовной ответственности журналистов за клевету и оскорбление чиновников. Если в странах Запада существует принцип повышенной толерантности к критике бюрократии, то в России, где бюрократия является подлинным хозяином страны, действует противоположный принцип повышенной нетерпимости к критике должностных лиц. Чиновники пытаются разорить редакции газет, требуя взыскания с них огромных сумм в качестве возмещения им морального вреда, причиненного публикациями<sup>215</sup>.

В современной России массовые мероприятия на улицах и площадях городов дозволяется проводить только по разрешению чиновников. Естественно, оппозиция часто не получает такого разрешения. Попытки осуществления своего конституционного права (ст. 31 Конституции РФ) заканчиваются привлечением к административной юридической ответственности лиц, вышедших на улицу. Органы репрессий, в ходе задержания нарушителей причиняют вред их здоровью и имуществу. Для привлечения представителей оппозиции к ответственности применяются провокации. Например, к одиночному пикетчику, который имеет право осуществлять пикетирование без разрешения органов власти, присоединяется провокатор. После этого органы, осуществляющие репрессии, задерживают пикетчика.

Правящая группа максимально зарегулировала процесс проведения выборов в органы власти. Это позволяет привлекать представителей оппозиции к юридической ответственности за нарушение различного рода формальных правил, которые тщательно выискиваются бюрократией. Представителей оппозиции не допускают на выборы в органы власти за неправильно составленные документы: не правильно заполненные списки в поддержку политика, отсутствие какой-нибудь копии документа в представленном на регистрацию пакете документов.

Устранение разделений властей привело к тому, что судебные органы осуществляют не правосудие, а репрессии в отношении представителей оппозиции. Попытки найти у них защиту от произвола чиновников часто не имеют успеха. Позвонковое право опять стало выше закона.

2. Конституция РФ и законодательство России декларируют равенство граждан перед законом. Но бюрократия не может допустить реализации этого принципа на деле. Она создает себе привилегии, старается обеспечить свою безответственность.

В демократических странах создается механизм, позволяющий привлечь главу государства к ответственности за нарушение конституции или законов. Этот механизм не раз вступал в действие в США. Сегодня он уже применяется в странах Латинской Америки и Азии. Россия остается предана своим самодержавным традициям. Закрепленная в Конституции РФ процедура юридической ответственности главы государства (ст. 93) настолько усложнена, что воспользоваться ею не представляется возможным. Попытки ее реализовать в 1990-е гг. оказались тщетными. Сегодня создана иерархическая система власти, при которой правитель не может быть привлечен к юридической ответственности. Должностные лица и органы власти, которые по конституции и закону теоретически могли бы это сделать, фактически подчинены правителю. Высшие органы власти построены не на основе закона, а на основе патрон-клиентских отношениях. Везде расставлены люди лично преданные правителю. Невозможно представить, чтобы клиента подняла бунт против своего патрона и потребовала от него соблюдения законов. Лица, занимающие высшие должности в государственном

<sup>213</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>214</sup> Шаров А. Контроль с уведомлением // Российская газета. 2008. 14 февраля. С. 2; Шаров А. НКО назначили срок // Российская газета. 2008. 22 января. С. 9.

<sup>215</sup> Новогазетный прецедент // Новая газет. 2002. № 19. С. 2.

аппарате публично клянутся в верности своему патрону. Председатель Центральной избирательной комиссии В. Чуров предельно ясно выразил сложившееся сегодня в России положение: «Путин всегда прав»<sup>216</sup>.

Патрон-клиентские отношения охватили сегодня всю структуру власти российского государства, сверху до низу. Патрон, обладающий властью, обеспечивает иммунитет своей клиентелы. Фаворитам и родственникам разрешается почти все. Например, если простолудин попадает под колеса автомобиля родственника большого начальника, то он же оказывается виновным. К ответственности привлекают журналистов, которые осмелятся сказать, что родственник высокого начальника использует свои родственные связи для своего обогащения<sup>217</sup>. Свое неудовольствие подчиненными патрон может выразить передвиганием их на менее престижную должность. Выше закона является неписаное правило преступного мира: «Своих не сдают».

Привлечение к юридической ответственности представителей правящего класса в административном государстве происходит в процессе борьбы разных группировок бюрократии за власть, победы одной клики над другой. Так смена руководства в Госнаркоконтроле привела к увольнению на пенсию, а затем и привлечению к уголовной ответственности генерал-лейтенанта А. Кармацкого, который был известен своими связями с преступным миром, но уверенно продвигался по служебной лестнице под чьей-то заботливой опекой<sup>218</sup>.

Повышение доли привлеченных к уголовной ответственности должностных лиц происходит в административном государстве в ходе кампаний поднятия авторитета правителя. Для того, чтобы прослыть строгим и справедливым, он требует увеличить количество чиновников, привлекаемых к ответственности за коррупцию. Естественно, в жертву общественному мнению приносят чиновников, находящихся на самых низших должностях или вообще не чиновников, а учителей и врачей.

В России действует правило: «Кто что охраняет, тот то и имеет». Правоохранительные органы должны обеспечивать правопорядок в стране. Поэтому они имеют возможность его нарушать больше, чем другие. Привлечь их к ответственности часто некому. Поэтому органы милиции оказываются среди субъектов, которые больше всего безнаказанно посягают на права граждан. Прокуроры ведут себя как средневековые феодалы<sup>219</sup>.

«Вертикаль власти» позволила устранить действие принципа разделения властей. «Карманные» представительные органы не смеют проводить проверку деятельности высших должностных лиц.

Юридическая ответственность высших должностных лиц за правонарушения в демократических странах становится возможным под давлением сильной политической оппозиции, которая следит за каждым шагом своих оппонентов. Слабая, зависимая от правящей группы оппозиция в России не может проводить собственных расследований, не может заставить органы власти привлечь к ответственности правонарушителей из числа высшей бюрократии. Она вынуждена униженно просить защиты у правителя от грубых посягательств на ее права чиновников разного ранга. Примером могут служить события, произошедшие после выборов в Московскую городскую думу в октябре 2009 г.<sup>220</sup>

В демократических странах независимые от государственных чиновников средства массовой информации играют большое значение в выявлении правонарушений высших должностных лиц. Они привлекают к этим правонарушениям внимание общества и инициируют привлечение нарушителей к юридической ответственности. В административном обществе средства массовой информации превращаются в органы государственной пропаганды и развлечения масс. Они не могут без команды чиновников придать гласности преступления этих чиновников. Их задачей является создание культа личности правителя. Они убеждают население в честности высших сановников, окружающих его. Ярким примером этого была пропагандистская кампания в поддержку крупного российского чиновника П. Бородина, арестованного и осужденного в 2001 г. в Швейцарии за коррупцию. Журналисты, осмелившиеся проводить журналистские расследования, умирают при странных обстоятельствах (Ю. Щекочихин, И.И. Сафронов<sup>221</sup>), что как правило указывает на причастность к этому спецслужб государства. Вместо журналистских расследований многотиражные российские газеты наполнены отчетами об эффективной деятельности доблестных правоохранительных органов, которые по команде Президента увеличили количество привлеченных к ответственности должностных лиц. Людей пытаются убедить, что государственный аппарат сам, без усилий со стороны гражданского общества способен бороться с преступностью и коррупцией в своих рядах.

Административное государство, служащее бюрократии, не может быть прозрачным (транспарентным). Закрытость его деятельности является неотъемлемым его свойством. Это приводит к тому, что значительная доля правонарушений, осуществляемых должными лицами, не влечет за собой юридической ответственности. Как бывший работник милиции, автор может заявить, что правонарушения подчас являются неотъемлемой частью технологии деятельности отдельных органов государства (например, применение пыток к подозреваемым, осуществление незаконного прослушивания телефонов спецслужбами). Отказ от них выведет из строя весь механизм.

Высокопоставленные чиновники не прочь присоединиться к гражданам и покритиковать деятельность правоохранительных органов втянутых в коррупцию, творящих произвол, не эффективно борющихся с преступностью. Но они не могут принять меры к исправлению ситуации, поскольку их собственная власть опирается на поддержку силовых органов. Они могут лишь «принести в жертву» общественному мнению какое-то число чиновников-правонарушителей, позволив привлечь их к юридической ответственности.

Отсутствие системы разделения властей делает правоохранительные органы зависимыми от разного рода начальников, которых они не могут привлечь к юридической ответственности.

В условиях отсутствия сильного гражданского общества, должностные лица не боятся разоблачений их преступной деятельности в печати. Эти разоблачения не вызывают требований масс об отставке чиновника. Главное для чиновника не потерять доверие патрона. Замешанный в правонарушениях он становится еще более зависимым от хозяина и становится для него более ценным, чем те, на кого нет компрометирующих материалов.

<sup>216</sup> Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

<sup>217</sup> Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

<sup>218</sup> Богданов В. Генерал при ночном короле // Российская газета. 2009. 17 октября. С. 7.

<sup>219</sup> Степура И. Пикник по-прокурорски // Российская газета. 2009. 16 октября. С. 7.

<sup>220</sup> Холмогорова В., Костенко Н. Пять часов парламентаризма // Ведомости. 2009. 15 октября. С. А01 – А02.

<sup>221</sup> Иваныч погиб // Коммерсантъ. 2007. 6 марта. С. 1,4.

Безответственность чиновников, творящих произвол, в значительной степени обусловлена неумением населения, которое не может оплатить квалифицированную юридическую помощь. Все на что оно способно – это написать жалобу выше стоящему начальнику.

Большая часть населения административного общества не обладает острым чувством собственного достоинства. Оно покорно сносит произвол разного рода начальников и не пытается привлечь их к юридической ответственности за посягательства на права и свободы человека. Более того, российское законодательство прямо запрещает оппозиции критиковать правителя в ходе выборов Президента РФ<sup>222</sup>. Журналистам и избирателям так же запретили критиковать правящую группу во время выборов, если критический материал не оплачен из избирательного фонда одной из борющихся сторон<sup>223</sup>.

3. Юридическая ответственность в административных государствах издревле служила средством увеличения доходов корпорации управленцев. Они создают множество ограничений для деятельности населения («турникетное право»), а затем взыскивают с него штрафы за нарушение этих ограничений или получают коррупционную ренту за то, что позволяют нарушать запреты или не исполнять возложенные обязанности. Современная Россия не является буржуазным государством. Предприниматели служат классу управленцев в качестве «дойной коровы». Они получают прибыль от предпринимательской деятельности и вынуждены часть ее отдавать чиновникам в виде взяток или добровольных выплат опекаемым их патронам. Эти выплаты не обязательно идут на личное потребление чиновников. Они могут быть взносами на содержание различных политических институтов, обеспечивающих власть бюрократии (квазипартии бюрократии, их молодежных или спортивных организаций).

Население, обложенное со всех сторон законодательными ограничениями, воспринимает коррупционеров, как своих благодетелей, помогающих преодолеть разного рода бюрократические препятствия.

Изучение свойств административного общества и государства позволяет понять законы развития российской правовой системы.

---

<sup>222</sup> П. 5.1. ст. 56 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. с изменениями от 21 июля 2005 г. // СЗ РФ. 2002. № 24; 2005, № 30, ст. 3104.

<sup>223</sup> П. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. с изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 2002. № 24.

## 12. Денисов С.А. Неэффективная юридическая ответственность, как средство нейтрализации 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>224</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>225</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 строптивую 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>226</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>227</sup>.

Устранение разделения властей в России позволяет ликвидировать свободу выборов, декларированную в ст. 3 Конституции РФ. Федеральное Собрание РФ принимает законы, сфабранные на недопущение оппозиционных групп на выборы в органы власти<sup>228</sup>. Избирательные комиссии реализуют отстранение оппозиции от выборов. Суды отказываются замечать нарушение Конституции РФ и законов<sup>229</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>230</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>231</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.

<sup>224</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. М., 2003. С. 85.

<sup>225</sup> Конституционное право государств Европы. М.: Волгертс Клувер, 2005. С. 217.

<sup>226</sup> Казьмин Д., Костенко Н. Задний ход // Ведомости. – М., 2009. 17 ноября. – С. А01 – А03.

<sup>227</sup> Импорт совести // Ведомости. 2009. 16 октября. С. А04.

<sup>228</sup> Денисов С.А. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

<sup>229</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>230</sup> Российская газета. 2005. 29 декабря.

<sup>231</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.

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 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 течение 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>232</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>233</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 привлечения 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>234</sup>.

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. По делам о преступлениях против интересов службы выносятся 9 % оправдательных приговоров, тогда как в целом по уголовным делам их менее 1 %<sup>235</sup>.

Исследователи отмечают, что в современной России широкое распространение получили патрон-клиентские отношения<sup>236</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>237</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>238</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>239</sup>.

10. Воплощение норм и принципов конституционного права в жизнь в последние годы осуществляется **под давлением международной общественности**. Страны, нарушающие естественные права человека подвергаются

<sup>232</sup> Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. – М., 2003. – С. 220.

<sup>233</sup> Там же. – С. 344 – 347.

<sup>234</sup> Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2003. С. 37 – 38.

<sup>235</sup> Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

<sup>236</sup> Афанасьев М. Невыносимая слабость государства. М., 2006. С. 65 – 141.

<sup>237</sup> Божья воля // Ведомости. 2009. 9 ноября. С. А01.

<sup>238</sup> Елена Батурина берет деньги за публикации // Коммерсантъ. 2007. 26 сентября. С. 1,4.

<sup>239</sup> Чернега Ю., Хамраев В. Госдума отказывается от давления на Европейский суд // Коммерсантъ. 2008. 11 ноября. С. 3.



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 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>240</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>241</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>242</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>243</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>240</sup> Александру Лукашенко продлили европейскую визу // Коммерсантъ. – М., 2009. 17 марта.

<sup>241</sup> «Россия должна разорвать все оружейные сделки с Суданом» // Коммерсантъ. 2007. 8 июня. С. 6.

<sup>242</sup> Габуев А. Россия и Китай созерцают подавление буддийской революции // Коммерсантъ. 2007. 27 сентября. С. 5.

<sup>243</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.

### 13. 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>244</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>245</sup>. В отечественной литературе их иногда называют фиктивными<sup>246</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>247</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 действенности. 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>248</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>249</sup>. В.И. Ленин признавал, что конституционный строй рождается в результате победы буржуазной революции<sup>250</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>251</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>252</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 произносятся одни лозунги, а на деле реализуется совсем другая политика.

<sup>244</sup> Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 328.

<sup>245</sup> Шерр И. Германия. История цивилизации за 2000 лет. В 2-х т. Т. 2. Минск: МФЦП, 2005. С. 192.

<sup>246</sup> Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современного конституционализма. М.: Норма, 2005. С. 32.

<sup>247</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001. С. 25.

<sup>248</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>249</sup> Советское государственное право. М., 1975. С. 55.

<sup>250</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 22. С. 372.

<sup>251</sup> История буржуазного конституционализма XIX в. М.: Наука, 1986. С. 136.

<sup>252</sup> Там же. С. 310.

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

1. За последние 9 лет российское общество не приблизилось, а еще дальше отодвинулось от идеала **демократии**, декларированного в ст. 1 Конституции РФ. Журналисты<sup>253</sup> и ученые<sup>254</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>255</sup>. Нарушая требования ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, государственный аппарат навязывает обществу сознание, типичное для патриархальных и подданных 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.

Беспорным 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 волюнтаризм 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>256</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, отчетов 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>257</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>258</sup>. В Новгородской области указанные поправки в законы позволили поставить вне закона 94 % существующих некоммерческих объединений граждан<sup>259</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>260</sup> Общественным объединениям по формальным основаниям отказывают в регистрации в качестве юридического лица<sup>261</sup>. Для отказа в регистрации государственные органы выискивают в сданных документах орфографические и стилистические ошибки<sup>262</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>263</sup>. Органы Федеральной миграционной службы ставят препятствия для въезда представителей международных правозащитных организаций в Россию и участия их в конференциях и образовательных программах<sup>264</sup>. Правозащитники отмечают, что практически в России восстанавливается законодательство, которое делает невозможным создание общественных объединений, не одобренных бюрократией<sup>265</sup>. Правоохранительные органы постепенно превращаются в органы репрессий против демократической оппозиции. Они ищут

<sup>253</sup> Строгость осуждения // Ведомости. 2009. 2 ноября. С. А04.

<sup>254</sup> Павроз А.В. Группы интересов и трансформация политического режима в России. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 2008. С. 321.

<sup>255</sup> Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

<sup>256</sup> ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 2006. № 3. Ст. 282.

<sup>257</sup> Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

<sup>258</sup> Шаров А. Контроль с уведомлением // Российская газета. 2008. 14 февраля. С. 2.

<sup>259</sup> Шаров А. НКО назначили срок // Российская газета. 2008. 22 января. С. 9.

<sup>260</sup> Охлопков А. Тюменское «За права человека» лишили прав // Коммерсантъ. 2008. 10 сентября. С. 12.

<sup>261</sup> Тирмастэ М-Л. Михаил Касьянов поставлен вне закона // Коммерсантъ. 2006. 24 октября. С. 2.

<sup>262</sup> Закатнова А. Мода на легальность // Российская газета. 2006. 17 октября. С. 3.

<sup>263</sup> Таратута Ю., Воронов А. Загранотряд // Коммерсантъ. 2008. 2 июля. С. 1.

<sup>264</sup> Петров В. Правозащитников взяли за визы // Коммерсантъ. 2008. 10 декабря. С. 4.

<sup>265</sup> Шкель Т. Из подполья // Российская газета. 2005. № 264. С. 3.

различные поводы для возбуждения против правозащитников уголовных дел<sup>266</sup>. Проведя массовую зачистку в стране и оставив в основном только общественные объединения лояльные государственной бюрократии, правящая группа заговорила о либерализации Федерального закона «Об общественных объединениях»<sup>267</sup>. Но в это же время московские власти пытаются лишить помещения самую старую в России правозащитную организацию Московскую хельсинскую группу.

Как правило, демократические отношения устраняются 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>268</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>269</sup>. Экстремистами объявляют даже сексменьшинства<sup>270</sup>.

Существенный вклад по превращению Конституции РФ в номинальную делает ФЗ «О политических партиях»<sup>271</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 устранялись даже в тоталитарных государствах Восточной Европы и в коммунистическом Китае при Мао Цзэдуэ. 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>272</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>273</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>274</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>275</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 нарушении ст. 22 Конституции РФ, под различными предлогами задерживают организаторов и участников массовых мероприятий оппозиции до начала мероприятия, пытаются сорвать его<sup>276</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>277</sup>. Это уже недалеко до 99,9 % голосов, которые получала КПСС в советский период. Нужный результат на выборах органов власти обеспечивается контролем государства за

<sup>266</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.

<sup>267</sup> Корня А. Благотворительность Суркова // Ведомости. 2009. 7 сентября. С. А03.

<sup>268</sup> СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3031; Российская газета. 2008. 6 мая.

<sup>269</sup> Корня А. Горький уличен в экстремизме // Ведомости. 2009. 11 сентября. С. А02.

<sup>270</sup> Тюменский суд отклонил иск клуба сексменьшинств по поводу отказа в регистрации // Коммерсантъ. 2007. 9 ноября. С. 15.

<sup>271</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>272</sup> Российская газета. 2009. 5 мая. С. 12.

<sup>273</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>274</sup> Козенко А., Жеглов А. «Марш несогласных» собрал солдат и милиционеров // Коммерсантъ. 2007 6 октября. С. 2.

<sup>275</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>276</sup> Козенко А. Савина Е. Иваницкая А. «Марш несогласных» оступился // коммерсантъ. 2009. 7 мая. С. 3.

<sup>277</sup> 91,4 % // Ведомости. 2009. 14 октября. С. А04.

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, поддержавших их выдвижение в качестве кандидатов, не было подстрочника: «Фамилия имя отчество кандидата». Признали не действительной подпись самого кандидата в депутаты<sup>278</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>279</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>280</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>281</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 должна исходить 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>282</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>283</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>284</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>285</sup>. Государственная Дума и представительные

<sup>278</sup> Холмогорова В., Корня А. Тайна подстрочника // Ведомости. 2009. 14 сентября. С. А02.

<sup>279</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>280</sup> Закатнова А. Их осталось только 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

<sup>281</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>282</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>283</sup> Русакова И. Свердловский облбизбирком изъяс из эфира ролики СПС и справок // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 12.

<sup>284</sup> Моторина А., Охлопков А., Лакедемонский А. Право выбора похоронят под Курганом // Коммерсантъ. 2008. 28 мая. С. 16.

<sup>285</sup> Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 57.

органы в регионах стали аналогом безвластных Советов народных депутатов, которые занимаются только регистрацией законов, разрабатываемых исполнительной ветвью власти во главе с правителем и его заместителями в регионах.

Лишения народа власти, предусмотренной в ст. 3 Конституции РФ, осуществляется прямо, путем устранения выборности глав регионов, мэров городов<sup>286</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.

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>287</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>288</sup>.

Анализ деятельности Конституционного Суда РФ показывает, что он не намерен препятствовать движению страны к авторитаризму, идущему в разрез с требованиями Конституции РФ<sup>289</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>290</sup>.

Таким образом, Россия твердо идет по пути усиления авторитаризма. Политика устранения хрупких и иногда неприглядных 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 законорегистративный орган, оформляющий в виде законов волю правителя<sup>291</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 сёгуната. 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>292</sup>.

<sup>286</sup> Лакедемовский А. В городских поселениях Югры узаконены сити-менеджеры // Коммерсантъ. 2008. 31 мая. С. 12.

<sup>287</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; 2007. № 1. Ст. 2; 2008. № ? Ст. ?.

<sup>288</sup> Камышев Д. ЦИК дал свои ответы на вопросы левого референдума // Коммерсант-Власть. 2005. № 16. С. 26.

<sup>289</sup> Денисов С.А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 12. С. 2 – 8.

<sup>290</sup> Зорькин В. Кризис доверия и государство // Российская газета. 2009. 10 апреля. С. 12.

<sup>291</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

<sup>292</sup> Письменная Е. Человека недели Игорь Сечин // Ведомости. 2009. 16 ноября. С. А04.

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>293</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 правителем<sup>294</sup>. Страна начала управляться через заместителей правителя, которые отвечают перед ним, а не перед избирателями за свою деятельность по управлению вверенным населением<sup>295</sup>. Если деятельность назначенного в регион чиновника не устраивает Президента РФ, то он может отрешить его от должности<sup>296</sup>. Заместители 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>297</sup>. Кандидат в члены Совета Федерации согласуется с Администрацией Президента РФ<sup>298</sup>. Председатель Совета Федерации требует, чтобы регионы согласовывали с ним кандидатов на должности членов Совета Федерации<sup>299</sup>. Он пытается стать полномочным начальником над членами Совета Федерации. Только ему принадлежит право инициировать отзыв члена Совета Федерации региональными властями. Органы власти региона не могут отозвать своего представителя, направленного в Совет Федерации<sup>300</sup>. Принятые меры к усилению управляемости Советом Федерации уже имеют свои результаты. В отличие от Государственной Думы, где еще нет единогласия, Совет Федерации, подчас, принимает решения единогласно. Он все больше становится похожим на Верховный Совет СССР, в котором нет 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.

---

<sup>293</sup> Варбомский Л. Россия: социально-экономические различия и политика федерального центра // Мир перемен. 2005. № 3. С. 28.

<sup>294</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>295</sup> Нагорных И., Хамраев В. Партийный централизм // Коммерсантъ. 2005. № 186. 4 октября. С. 1.

<sup>296</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. «О Логинове В.А.» // СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 934.

<sup>297</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>298</sup> Конфисахор А. Парламент Ленобласти утвердил представителя главы региона в СФ // Коммерсантъ. 2008. 24 января. С. 3.

<sup>299</sup> Абдуллина Л., Нагорных И. «Роднику» не пробиться в Совет Федерации // Коммерсантъ. 2007. 2 июня. С. 2.

<sup>300</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.

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.



#### **14. Денисов С.А. Противоречивость правовой политики государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 2. С. 17-30.**

С. 17

Государственный аппарат часто, образно говоря, является «слугой двух господ» и проводит противоречивую правовую политику. Эта двойственность связана с множеством причин. Во-первых, аппарат государства должен обеспечить реализацию (а) интереса выживания и развития всего общества и (б) интересы отдельных активных, организованных и обладающих какими-либо средствами воздействия на него групп общества. Отечественная наука не отрицает, что политика может быть направлена на реализацию интересов отдельных групп людей, классов<sup>301</sup>. Собственные групповые интересы имеют

С. 18

сами обособленные в какой-то степени от общества управленцы, составляющие государственный аппарат. «Всякая власть, - пишет А.А. Зиновьев, - заботится о самосохранении и упрочении своего положения, о своих интересах как людей определенной категории, существующих и имеющих жизненные блага за счет исполнения функций власти»<sup>302</sup>. Проведение правовой политики в интересах обособленных от общества управленческих групп, как правило, скрывается. Декларируется только общесоциальная политика.

Если в обществе складывается несколько сильных социальных групп, то в правовой политике проявляется конфликт их интересов. Так, Конституция РФ 1993 года провозглашает свободу экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) и право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34). Одновременно, в подзаконных актах и правоприменении создается большое количество так называемых «административных барьеров», которые ограничивают право людей заниматься предпринимательством, делают предпринимателей зависимыми от управленцев, составляющих государственный аппарат, и заставляют их делиться частью прибыли с конкретными чиновниками через систему коррупционных связей.

Конфликт в правовой политике может быть связан с направленностью ее на закрепление новых, прогрессивных отношений или консервации старой системы. Известно, что за всяким рывком вперед (революция в праве или правовые реформы) следует частичное движение назад (контрреволюция или контрреформы). Например, во Франции конституционное закрепление республиканской формы правления несколько раз сменялось открытым или завуалированным возвращением к монархическим порядкам при Наполеоне, Бурбонах, а затем при Луи Бонапарте.

Двойственность правовой политики государства может исходить из стремления политической элиты подражать правовой политике более развитых стран мира или из стремления показать приверженность каким-либо общемировым тенденциям. Например, сегодня проводить не демократическую политику является плохим тоном в мире. Поэтому, даже в тех странах, где народ не сформировался, как организованный субъект, стремящийся к свободе, создаются политико-правовые институты, имитирующие демократию. Примером могут служить страны Тропической Африки рубежа 80-90-х годов XX века, где «политическая либерализация имела в основном вынужденно-имитационный характер»<sup>303</sup>.

Двойственность правовой политики может так же быть ответом политических элит государства на давление, оказываемое на них со стороны более сильных стран мира. Так, правовая политика, осуществляемая в рамках «перестройки» в СССР была вызвана давлением со стороны стран Запада, которые готовы были оказать финансовую и технологическую помощь стране в обмен на демократизацию режима. Этим отчасти объясняется противоречивость принимаемых во время «перестройки» правовых мер, незавершенность демократических преобразований.

С. 19

Разные органы государства могут ставить и проводить в жизнь свои цели и задачи правовой политики. Острый конфликт между Президентом РФ и Верховным Советом РФ в 1993 году как раз был основан на разном понимании целей развития страны, в том числе и правовой жизни. Верховный Совет обвинялся в деятельности, в том числе правотворческой, тормозящей проводимые Президентом РФ реформы.

Естественно, определенные различия в правовой политике будут у центральных органов власти и органов регионов в федеративном государстве. Конфликт между центром и регионами может вылиться в «войну законов», которая наблюдалась в СССР, в начале 90-х годов XX века.

Различие между декларируемыми целями правовой политики и реальными ее результатами могут быть связаны с отсутствием у государства достаточных ресурсов, для реализации этих целей, неправильно избранными методами или темпами осуществления целей. Как говорил В.С. Черномырдин: «Хотели как лучше, а получилось как всегда...».

Попытки решения одних проблем может приводить к появлению других. Г. Спенсер писал, что надежды общества устранить всякое зло и утвердить всякое благо с помощью правительства, его регламентирующей деятельности приводит к значительному увеличению чиновничества и подавлению свободы в стране<sup>304</sup>.

Двойственность интересов, реализуемых государством, накладывает отпечаток на цели, задачи, средства, методы и формы осуществления правовой политики.

Противоречивость правовой политики государства приводит к тому, что противоречивым становится само позитивное право. Декларируемые в конституции и законах принципы не в полной мере реализуются в конкретных нормах позитивного права, особенно помещаемых в подзаконные акты, подчас секретные. Октроированные конституции всегда содержат внутренний конфликт. Они являются уступкой обществу, номинально закрепляют демократию, а фактически обеспечивают сохранение власти главы государства и опекаемых им групп. Очень часто конституция является лишь

<sup>301</sup> Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. С. 197-198.

<sup>302</sup> Зиновьев А.А. Запад. М.: Изд-во Центрполиграф, 2000. С. 226-227.

<sup>303</sup> Винокуров Ю.Н. Власть и оппозиция в странах Тропической Африки // Восток. 2000. № 4. С. 154.

<sup>304</sup> Спенсер Г. Личность и государство // Райгородская Д.Я. Психология и психоанализ власти. Т. 1. Хрестоматия. Самара.: Издательский дом «БАХРАХ», 1999. С. 17-23.

«юридическим туманом», который напускается, чтобы прикрыть автократический режим страны. Например, военная диктатура в Пакистане прикрывалась дарованными правителями конституциями 1956 и 1962 года<sup>305</sup>.

Двойственность правовой политики государства порождает раскол позитивного права на две системы норм. Одна состоит из официально провозглашенных норм, как правило, зафиксированных на бумаге. Другая система норм реализуется органами государства и его должностными лицами. В своих работах С.С. Алексеев показывает, что наряду с официальной юридической системой в СССР существовало высшее, но отчасти скрытое право, право-невидимка, суперправо, выражающее волю вождей и партийного аппарата<sup>306</sup>. Нормы реально действующего позитивного права существуют в виде правовых обычаев (неписаное право), прецедентов, политико-правовых доктрин,

С. 20

излагаемых главой государства или идеологами господствующего партеобразного объединения управленцев. В СССР нормы реального позитивного права, как отмечал С.С. Алексеев, выражались «не только в партийно-нормативных актах (партийных программах, уставах, директивах, постановлениях, инструкциях и др.), но и непосредственно в произведениях, выступлениях и речах “классиков марксизма-ленинизма”: Маркса, Энгельса, Ленина, в “гениальных” высказываниях Сталина, а после его смерти — очередного вождя: Хрущева, Брежнева, Андропова, Черненко. В практической же жизни на первый план реальной юридической действительности выступили “инструкции”, секретные нормативные акты, по большей части ведомственные, но по своей действительной значимости превосходящие силу закона»<sup>307</sup>.

Официальное писаное право призвано лишь создавать видимость ограничения власти обособленных от общества управленческих групп, создавать «демократический фасад»<sup>308</sup>. Например, Конституция Китайской народной республики 1982 года провозглашает, что высшим органом власти страны является Всекитайское собрание народных представителей. Оно обладает правом формирования всех органов исполнительной власти<sup>309</sup>. Однако, всем известно, что на деле функции высшего органа власти в стране выполняет олигархическая группировка, состоящая из вождей Коммунистической партии Китая. Именно они определяют состав Всекитайского собрания народных представителей, направляют его деятельность формируют аппарат исполнительных органов власти. Представительный орган всего лишь безропотно оформляет их решения в виде законов и правоприменительных актов. Подобная система, как говорил С.С. Алексеев «двухэтажного права»<sup>310</sup> существовала во всех странах, так называемого реального социализма. Официально провозглашаемые и реально действующие нормы только отчасти совпадают между собой по содержанию. Пропасть между ними может быть очень значительной. Исследователи отмечают, колоссальную разницу между реальным и формальным правом в развивающихся странах мира<sup>311</sup>.

Противоречие может проследиваться между правотворческой политикой государства и его правоприменительной деятельностью. Оно проявляется в том, что государственный аппарат отказывается применять принятые им норма позитивного права или искажает их содержание в ходе правоприменения. Исследователи отмечают, что СССР подписывал международные договоры, в которых брал на себя обязательства обеспечивать права и свободы человека и гражданина, но не выполнял их<sup>312</sup>.

Для нейтрализации действия официально принятых норм позитивного права, не отражающих интересы обособленных управленческих групп,

С. 21

составляющих аппарат государства, им создается механизм нейтрализации права. Средства, применяемые в этом механизме, могут быть экономическими, собственно политическими, идеологическими и собственно правовыми.

Российское государство генерировало в популистских целях огромное количество нормативных актов, закрепляющих меры по социальной помощи разным группам граждан. Сегодня представителями того же государства признается, что эти нормы фактически не действовали, поскольку не было финансовых средств для их реализации. В последние годы в стране было принято законов о правах граждан, не обеспеченных финансами на сумму более трех триллионов рублей<sup>313</sup>.

Блокировать действие официально принятых норм можно с помощью тех или иных политических инструментов. Так ликвидация власти Советов в СССР осуществлялась посредством партеобразного объединения чиновников, называемого коммунистической партией, аппарат которой монополизировал власть в стране и превращал Советы в ширму, создающую видимость власти народа. Концентрация власти во многих развивающихся странах в руках главы государства превращает парламенты этих стран в совещательные или законорегистрационные органы. Писанные нормы конституций декларируют республику в этих странах. Нормы реального позитивного права закрепляют диктатуру одного человека. Устранение разделения властей позволяет избирательно применять в интересах корпорации чиновников одни нормы и игнорировать другие.

Провозглашенные в писаных конституциях демократические свободы могут не действовать в результате распространения в стране органами государственной пропаганды идей вождизма и патернализма. Население убеждают, что необходимо доверить свою судьбу талантливому и заботливому вождю, который сможет решить все их проблемы. В результате, население делегирует главе государства свои суверенные права, выбирает на все должности указанных им людей, проявляет политическую пассивность и не использует свои политические права. Демократия становится

<sup>305</sup> Плешов О.В. Пакистан: религия и политика // Восток. 2000. № 4. С. 91.

<sup>306</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”. 1999. С. 499-512.

<sup>307</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”. 1999. С. 508.

<sup>308</sup> Алексеев С.С. Правовое государство — судьба социализма. Научно-публицистический очерк. М., 1988. С. 12.

<sup>309</sup> Современное право Китая. М.: Наука 1985. С. 47-48.

<sup>310</sup> Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: “Статут”. 1999. С. 499-512.

<sup>311</sup> Riggs Fred W. Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society. Boston., 1964. P. 59-60.

<sup>312</sup> Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 74.

<sup>313</sup> Шкель Т. Половина правды. Законодатели обманывают народ на три триллиона рублей // Российская газета. 2003, № 32. С. 1.

управляемой, превращается в бессодержательный ритуал. Впервые об управляемой демократии заговорил президент, а, по сути, диктатор Индонезии, Сухарто<sup>314</sup>.

Существует целая система юридических приемов, с помощью которых нейтрализуется действие официально провозглашенных писанных норм и дается дорога действию неписанных норм, реализующих интересы обособленных от общества управленческих групп. Общие нормы, чаще всего не могут действовать непосредственно. Не подкрепленные конкретизирующими нормами они остаются пустыми декларациями демократии, республики, федерации, правового государства. Например, Конституция СССР 1977 года закрепила право граждан обжаловать действия должностных лиц государственных и общественных органов в суд. Но это право не могло действовать, так как не было закона о порядке обжалования в суд неправомερных действий органов

С. 22

государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан. Этот закон был принят только в 1989 году<sup>315</sup>.

Как уже отмечалось, содержание общих конституционных норм может исказиться в ходе их толкования и конкретизации в законах и подзаконных актах, особенно, если отсутствует система конституционного надзора, как в СССР или суды зависимы от администрации и выносят угодные ей решения, опираясь на акты исполнительных органов, а не на закон и конституцию. Нормы, провозглашающие права и свободы граждан превращаются в пустой звук, если не подкреплены соответствующими им обязывающими и запрещающими нормами, обращенными к органам государства и должностным лицам. Обязанности, обращенные к властным субъектам, превращаются в их права, которые можно не использовать, если они не подкреплены санкциями и эффективным механизмом выявления и расследования правонарушений, привлечения виновных к юридической ответственности. Общие обязанности государства и его органов перед обществом при конкретизации выливаются в широкие права и свободы государственных чиновников. Так, декларируется, что партия и государство Северной Кореи несут полную ответственность за благосостояние народа<sup>316</sup>. Конкретизация этого принципа заключается в том, что партийные и государственные чиновники захватывают право распоряжаться всем общественным продуктом, отнимая его у производителя и распределяя по собственному усмотрению, забываясь в первую очередь, естественно, о сохранении собственной власти. Народ, о ком проявляется забота, на деле оказывается рабом своих благодетелей.

Провозглашенные нормы материального права могут быть нейтрализованы нормами процессуального права. Например, ст. 2 Конституции СССР 1977 года декларировала принадлежность всей власти в стране народу, которую он якобы осуществлял через Советы. Однако система процессуальных норм, закрепляющих порядок формирования Советов обеспечивала формирование их только из лиц, доказавших свою преданность партаппарату коммунистической партии. Это, как уже отмечалось, приводило к тому, что Советы оказывались всего лишь прикрытием власти партаппарата над всем народом.

Процессуальный механизм реализации права может быть настолько усложнен, что воспользоваться этим правом становится не так легко. Политики отмечают, что требование заблаговременно уведомить органы власти о проведении пикетов приводит к несвоевременной реализации права на проведение пикета. Депутаты Государственной Думы поздно формируют повестку для заседаний. Граждане не успевают оформить заявку на проведение пикета по вынесенным на обсуждение депутатов вопросам<sup>317</sup>.

Одним из вариантов нейтрализации провозглашенных в законе прав и свобод человека и гражданина является чрезмерное усложнение процессуального порядка защиты этих прав, при котором затрачиваемые усилия (затраченная энергия, время, деньги на судебные расходы) не стоят той выгоды,

С. 23

которую получает человек от восстановления своих прав. Для того чтобы граждане не могли воспользоваться провозглашенными в конституции и законах правами и свободами может устанавливаться порядок, при которыми они не могут быть реализованы непосредственно. Объективное право становится субъективным правом гражданина только после осуществления процедуры правоприменения<sup>318</sup>. Вводится разрешительный способ реализации гражданином своего права. Например, чтобы воспользоваться свободой печати, закрепленной в ст. 50 Конституции СССР 1977 года<sup>319</sup>, гражданин должен был получить разрешение на публикацию своего печатного произведения в органах цензуры. Правоприменительный порядок реализации прав обеспечивает опеку государства за каждым гражданином в тоталитарном обществе. Управленческие группы осуществляют жесткий контроль за использованием гражданами своих прав и пресекают не выгодные им действия. В процессе правоприменения они выясняют цели использования права гражданином, определяют порядок, форму и пределы его реализации. Так, если граждане намерены выйти на демонстрацию для поддержки вождя своей страны, они получают разрешение на проведение этой демонстрации и государственную поддержку ее. Если же они намерены критиковать правительство, то всегда найдется масса причин не разрешать демонстрацию, а то и привлечь инициаторов к ответственности. Законодательство может декларировать обязанность гражданина уведомлять о намерении воспользоваться своим правом, а фактически вводить разрешительный порядок его использования. Например, власти Москвы, Московской области,

<sup>314</sup> Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 90.

<sup>315</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>316</sup> Жебин А.З. КНДР: Традиции и современность // Восток. 2003. № 2. С. 91.

<sup>317</sup> Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

<sup>318</sup> Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 4-5.

<sup>319</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

Ставропольского края, Воронежской области и г. Воронежа в последние годы, пытались превратить регистрацию, пребывающих в данную местность граждан, в выдачу разрешений на жительство<sup>320</sup>. Для того чтобы превратить процесс правоприменения в реализацию воли управленческих групп, он может носить закрытый характер. К процедуре принятия решений не допускаются представители общественности или подбираются такие представители, которые удобны государственным управленцам.

Давно известно, что отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление<sup>321</sup>. Право граждан на участие в референдуме было закреплено в Конституции СССР 1977 года. Но закон о порядке проведения референдумов был принят лишь спустя десять лет. Ч. 4 ст. 29 Конституции РФ 1993 года дает право каждому получать информацию. Но в закон, о доступе граждан к информации, которую удерживают органы управления, не принят. Поэтому право на получение общественно значимой информации остается ограниченным волей должностных лиц<sup>322</sup>.

С. 24

Блокирование норм права возможно с помощью нейтрализации действия властных органов, осуществляющих их реализацию и защиту<sup>323</sup>. Например, быстро распределить государственную собственность между чиновниками в России в 90-е годы XX века, не обращая внимание на законодательные ограничения, удалось в силу ослабления системы правоохранительных органов.

Используя все перечисленные приемы, государственный аппарат может искусно имитировать проведение одной правовой политики, а осуществлять совершенно другую. Такой имитации оказывает существенную поддержку методология позитивизма, доминирующая в юриспруденции. Юрист-позитивист видит только писаную норму позитивного права и априори исходит из того, что она реализуется на деле. Он не хочет видеть неписаных норм, которыми руководствуется государственный аппарат и тем самым создает ложное представление о действующей в стране правовой системе. Позитивизм советской юридической науки позволял утверждать, что Советское государство по форме правления являлось республикой, а не диктатурой или олигархией партийных вождей. Утверждалось, что это демократическое, а не тоталитарное государство, что государственное устройство в ней федеративное, а не унитарное<sup>324</sup>.

Имитация какой-то правовой политики может происходить за счет закрепления в нормах права определенных ритуалов, не приводящих к провозглашенным целям их действия. Например, для обозначения демократичности установленного строя Бонапарт, Муссолини и Гитлер часто прибегали к принятию решений путем плебисцита<sup>325</sup>. Конституции СССР и другие важные законы выносились на всенародное обсуждение. Результат этих акций был прямо противоположным декларируемым целям. Они позволяли выявлять оппозицию в стране или просто инакомыслящих и уничтожать их.

Иногда исследователи осознанно не желают видеть групповые цели, которые обеспечивает правовая политика государства, заявляя, что она всегда направлена на реализацию таких ценностей как благосостояние, безопасность, порядок, справедливость, равенство, легитимность, законность, свобода<sup>326</sup>.

«Власть заботится о подвластных настолько, насколько это нужно для ее самосохранения и удовлетворения ее потребностей, – пишет А.А. Зиновьев. Власть стремится использовать свое положение в своих интересах максимально, а заботы о подвластных свести к минимуму»<sup>327</sup>. И, тем не менее, любой правитель, даже восточный деспот, вынужден делать какие-то шаги не только в собственных интересах, но и в интересах активных групп общества. Поэтому правовая политика часто кажется такой не последовательной, не ясной<sup>328</sup>. Что бы ее понять, надо увидеть главный вектор развития, смотреть не на декларации

с. 25

и не на отвлекающие маневры, а на реальные результаты действия норм позитивного права, поддерживаемые государственным аппаратом.

Спрятать свои эгоистические цели правовой политики за общенародными удастся в силу того, что применяемые правовые средства, как лекарства, имеют не только прямое, но и побочное действие, которое может иметь для общественного организма ключевое значение. Например, исследователи обращают внимание, что закрепление в конституции нормы, требующей от государства быть социальным, может на деле приводить к сохранению им патерналистских свойств, ликвидации под предлогом обеспечения социального равенства самостоятельности частных собственников, рыночных отношений, ограничения политических и личных свобод

<sup>320</sup> Шейнин Х. Свобода передвижения: законодательство и решения Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. 1998. № 4 / 1999. № 1. С. 149.

<sup>321</sup> Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

<sup>322</sup> Кандыбина Е. Конституция РФ о доступе к информации // Правозащитник. 2002. № 1. С. 101.

<sup>323</sup> Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

<sup>324</sup> История государства и права СССР. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1986. С. 186-197.

<sup>325</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

<sup>326</sup> Исаков Н.В. Теоретико-методологические основы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 20.

<sup>327</sup> Зиновьев А.А. Запад. М.: Изд-во Центрполиграф, 2000. С. 227.

<sup>328</sup> Малько А.В., Шундилов К.В. Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. 2001. № 7. С. 17.

граждан<sup>329</sup>. Наиболее удачно обособленные управленческие группы, составляющие аппарат государства, использовали для реализации своих групповых интересов правовую политику, якобы направленную на строительство социализма. Закрепление в конституции и законах общенародной собственности на основные средства производства (ст. 10 Конституции СССР 1977 года)<sup>330</sup> делали хозяином страны не рабочего, а чиновника, распределяющего общественный продукт. Получатели благ попадали в полную экономическую зависимость от того, кто их распределял, занимая соответствующую должность. Конституция провозглашала политическую власть народа от имени которого в стране вводился тоталитарный политический режим с запретом всякой оппозиции и инакомыслия, обеспечивающий власть партократии.

Как отмечают исследователи правовой политики государства<sup>331</sup> великими целями иногда оправдывают определенные средства проведения политики, которые на деле оказываются основной целью политики. Так в целях защиты революции и советской власти Советское право предоставляло возможность государственным органам осуществлять массовые репрессии. Как сейчас выяснилось, репрессии были не средствами, а целью правовой политики, обеспечивающей уничтожение даже зародышей политической оппозиции коммунистической партократии и поддержания страха среди населения. Без этих мер партократия не смогла бы удержать власть в стране. Чем грандиознее и масштабней цели политики, тем лучше они служат оправданием безмерной власти управленческих групп, которые берутся их реализовать. Расширение власти аппарата управления, который должен привести страну к достижению великих целей, является фактически не средством, а целью управленцев. Величественные цели, наоборот, являются средством обмана населения в руках управленцев. Для того, чтобы вместо конституционного порядка ввести режим, обеспечивающий всевластие бюрократии Гитлер ставил цель построения третьего рейха и мировое господство. Для создания порядка, обеспечивающего всевластие коммунистической партократии, она обещала привести людей к коммунизму.

С. 26

Общественная жизнь очень сложна. Правовая политика в одной ее сфере может приводить к не всегда видимым и декларируемым результатам в другой ее сфере. Так, для сохранения политической власти обособленных управленческих групп, составляющих аппарат государства, они должны ставить бизнес в узкие рамки, установленные нормами права и осуществлять контроль за соблюдением этих норм. Нормы административного права должны вытеснять нормы гражданского права. Это делает предпринимателей зависимыми от управленцев и в экономике и в политике. Чем больше заорганизованность сферы предпринимательства, тем больше власть контролирующих инстанций. Такая система сохранения господства управленцев осуществлялась на протяжении тысячелетий в странах Востока. Развитие частного сектора в этих странах не приводило к буржуазно-демократическим революциям, как в странах Запада.

Реальная правовая политика, в отличие от декларируемой может осуществляться не только посредством правовой деятельности, но и посредством правовой бездеятельности, через не принятие каких-то норм, через отказ их реализации или охраны. Так, коррупция в нашей стране официально не поощряется. Но отказ государства ратифицировать целый ряд международных конвенций по противодействию коррупции, принятых ООН, Советом Европы<sup>332</sup>, наглядно иллюстрирует выражение государством интересов управленческих групп, которые не желают жить на одну зарплату.

Противоречивость правовой политики отражается на форме позитивного права. Писанные акты, декларируемые как имеющие высшую юридическую силу, такие как конституция и законы на самом деле играют в основном не регулирующую, а пропагандистскую роль. Реальное регулирование общественных отношений осуществляется с помощью норм, помещенных в подзаконные, часто секретные акты, норм административных обычаев, прецедентов. Содержание последних может быть прямо противоположным тому, что декларируется в конституции и законах. Политико-правовые доктрины, высказываемые главой государства (вождем партеобразного объединения чиновников), так же делятся на имеющие пропагандистское и реально правовое значение.

Правоприменительные органы в условиях двойственной правовой политики должны отличать нормы, изданные в пропагандистских целях от норм, требующих исполнения.

Правоприменитель может оказаться жертвой двуличной правовой политики управленческой элиты. Так в 30-е годы XX века в СССР сотни партийных работников, посланных в деревню на основе партийных директив, имеющих правовое значение, используя любые средства, сгоняли крестьян в колхозы. Когда напряжение в среде крестьян выросло, лидеры коммунистической партии свалили всю вину за проводимую политику на исполнителей директив и подвергли их репрессиям за искажение политики партии<sup>333</sup>.

С. 27

<sup>329</sup> Михайлова И. Генезис социально-экономических прав и их влияние на формирование посттоталитарных систем // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 1. С. 147.

<sup>330</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>331</sup> Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. С. 204-205.

<sup>332</sup> Денисов С.А. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России // Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323.

<sup>333</sup> Постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партийной линии в колхозном движении» // Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. С. 166-169.

При осуществлении двойственной правовой политики, через правотворчество декларируется общесоциальная политика, а через правоприменение осуществляется реальная правовая политика в интересах управленческих групп. Аппарат управления проводит избирательную реализацию только тех норм, которые служат его интересам. В.М. Баранов называет это политикой правового лицемерия или правовой демагогии<sup>334</sup>.

Очень часто конституция страны является формой закрепления компромисса интересов разных групп общества. Таким образом, она закрепляет основы противоречивой правовой политики, осуществляемой в ходе ее реализации<sup>335</sup>.

Необходимо иметь в виду что одна и та же норма права в разных исторических условиях может играть разную роль. Например, нормы обеспечивающие прозрачность финансирования деятельности партий в развитых демократических странах создают условия для того, чтобы избиратели знали, кто стоит за той или другой политической силой. В современной России принятие подобных норм позволяет, прежде всего, властным субъектам отслеживать, кто из предпринимателей оказывает финансовую помощь оппозиции и преследовать их, используя административный ресурс. Система пропорциональных выборов, закрепленная нормами конституционного права во всем мире считается более демократичной, чем мажоритарная. Однако, в условиях, когда на политической арене страны доминирует одна партия, созданная управленцами, составляющими государственный аппарат, с помощью административного ресурса, пропорциональная система позволяет гарантировать господство консолидированного и централизованного чиновничества на всех уровнях власти и не позволяет проникнуть в нее независимым от них людям. Особенно большой вред она принесет для дела развития местного самоуправления. С ее помощью управленческие элиты центра будут навязывать населению на местах послушных им чиновников и подавлять инициативу местных предпринимателей. Поэтому на местах упорно сопротивляются введению навязываемой центром пропорциональной системы выборов<sup>336</sup>.

Двойственность правовой политики обеспечивается посредством толкования общих норм позитивного права в интересах управленцев. Так, Конституция РСФСР 1918 года декларировала развитие демократии в стране и провозглашала ряд политических свобод. Но реализовать их можно было только в интересах строительства социализма. Партаппарат коммунистической партии связывал интересы социализма исключительно с сохранением своей власти, которая была не совместима с демократией. Конституция КНР 1982 года декларировала принадлежность всей власти народу. А те, кто выступал против власти коммунистической партократии и ее вождя, объявлялись не народом, а врагом народа<sup>337</sup>.

С. 28

Противоречивая правовая политика характерна для всех государств переходного типа. Сегодня под давлением стран с устоявшейся демократией десятки государств мира осуществляют переход к конституционному строю. Управленческие элиты этих государств в конституции и других законах декларируют ограничения своих прав, а через нормы реального позитивного права (часто не писаного) стараются сохранить свой суверенитет и господство в обществе. В писаной конституции декларируется власть народа или суверенитет народа. Реально действующие нормы поддерживают средневековую традицию, согласно которой суверенитет принадлежит главе государства, делегирующему часть своей власти огромному аппарату управления, с помощью которого происходит манипуляция общественным сознанием. Эти нормы обеспечивают удержание под контролем управленцев экономики, осуществление так называемой управляемой демократии. Имитация демократии осуществляется посредством закрепления в конституции и законодательстве политических прав и свобод граждан. Создается видимость реализации этих прав и свобод через проводимые под контролем государственного аппарата выборы в органы власти разного уровня, через огосударствленные общественные организации и партеобразные объединения чиновников, заказные демонстрации в поддержку правительства.

Конституции переходных стран декларируют республиканскую форму правления. Нормы реального права, закрепляя широкие полномочия главы государства, поддерживают традиционную для этих стран монархическую форму правления, которую можно обозначить как выборную монархию с передачей власти избранному главой государства приемнику или даже прямому наследнику (Северная Корея, Азербайджан). Такая форма правления может быть названа диктатурой одного человека. Соединение видимости республики и монархического правления не ново для истории народов. Так, при Наполеоне Бонапарте во Франции управление республикой вверялось императору<sup>338</sup>.

В конституции может декларироваться разделение властей. Нормы реального позитивного права поддерживают всевластие главы государства и подмену разделения властей разделением функций между органами власти, подчиненными главе государства. Парламент превращается в совещательный или законорегистрационный орган при главе государства. Он формируется из лиц преданных главе государства, консолидированных посредством партеобразного объединения, использующего для победы на выборах

<sup>334</sup> Теория государства и права: Учебник /Под редакцией В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999. С. 314-317.

<sup>335</sup> Денисов С.А. Роль Конституционного Суда РФ в правовой политике России // Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (17-18 апреля 2003 года). Ч. 1. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. С. 123-127.

<sup>336</sup> Васильев Д. Дмитрия Волкова исключат из «Единой России» // Коммерсантъ. 2004. № 138. С. 14.

<sup>337</sup> Современное право Китая. М.: Наука, 1985. С. 37-38.

<sup>338</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62, 63.

административный ресурс. Судьи, согласно закона, могут действовать независимо, если рассматриваемые дела не носят политический характер.

Закрепление в конституции и законах федеративных отношений на деле может выливаться в территориальную раздробленность, характерную для средневековья, когда самостоятельность приобретает не народ отдельной территории, а глава этой территории, который строит отношения с верховным правителем на основе норм сюзеренитета-вассалитета. Одновременно, политические элиты центра стремятся ликвидировать децентрализацию страны

С. 29

и превратить провозглашенные в конституции и законах права территорий в фикцию. Контролируемые из центра выборы органов власти в регионах позволяют в рамках демократического ритуала назначить везде верных центру людей, которые заботятся в первую очередь о том, чтобы услужить своему начальству, а не об интересах населения региона. Умелая кадровая политика управленческих элит центра позволяет, декларируя в стране федерализм, на деле обеспечивать унитарные отношения. Решающую роль в этом деле играют нормы распределения бюджетных ресурсов. Регионы лишаются самостоятельных источников финансирования. Главы регионов должны заслужить получения из центра финансовой помощи для своей территории.

Провозглашение в законах права населения мест на самоуправление легко нейтрализуется с помощью кадровой политики и лишения органов местного самоуправления финансовой самостоятельности<sup>339</sup>. Вмешиваться в дела органов местного самоуправления позволяет такой хитроумный прием, закрепленный в законодательстве. Органам местного самоуправления передаются функции государства и финансовые ресурсы. За этим следует право государственных органов контролировать деятельность органов местного самоуправления и привлекать их к ответственности за неудовлетворительное выполнение государственных функций. Эта схема вводилась когда-то губернатором Курской области, но была признана не конституционной Конституционным Судом РФ (Определение Конституционного Суда РФ от 4 ноября 1999 года<sup>340</sup>). Сейчас она распространена на всю страну.

От переходных стран требуют закреплять в конституции и законах основные права человека. Нейтрализовать их удается с помощью ссылок на необходимость защиты государственной безопасности, нравственности, порядка, интересов общества. Авторитарные и тоталитарные государства накопили большой опыт таких ограничений. Например, репрессивные декреты Гитлера «о защите немецкого народа» издавались именно под предлогом обеспечения «общественного спокойствия», со ссылкой на ст. 48 Веймарской конституции<sup>341</sup>.

Развитые страны Запада применяют экономические санкции к странам с не рыночной экономикой. Это заставляет управленческие элиты стран, с распределительной экономикой закреплять в своем законодательстве право частной собственности и свободу предпринимательства. Одновременно, управленческие группы, составляющие государственный аппарат этих стран вводят нормы, позволяющие чиновникам осуществлять жесткий контроль за предпринимателями. Фактически в обществе внедряются отношения номенклатурного капитализма, при котором успешно заниматься предпринимательством могут только лица, опекаемые государственными чиновниками. Для них создаются льготы при приватизации государственного имущества, при распределении государственных заказов, квот на производство и вывоз продуктов. Они получают налоговые льготы. Те, кто не имеют надежного

С. 30

опекуна, оказываются не конкурентоспособны. На пути предпринимательства ставится огромное число административных барьеров. Опекаемые чиновниками предприниматели успешно обходят их. Для остальных они оказываются не преодолимыми. Правоприменители вводят практику избирательного привлечения к юридической ответственности. Опекаемым чиновниками предпринимателям допускается нарушать закон. Для «чужаков» действует строгий режим законности. Зависимые от чиновников предприниматели, в свою очередь, оказывают управленцам финансовую помощь при проведении ими политических кампаний (например, выборов в органы власти).

Пресечение лицемерия в проводимой правовой политике связано с ростом контроля гражданского общества над государственным аппаратом. В России процесс формирования гражданского общества проходит еще первые стадии и поэтому, различие между конституционными декларациями и реальными нормами позитивного права столь значителен.

Юридическая наука не должна ограничиваться описанием идеальной правовой политики. Ее задача, прежде всего, исследовать реальную правовую жизнь. В противном случае, создание моделей идеального превратится в построение утопий, в фантазию, оторванную от действительности.

<sup>339</sup> Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 145, 149.

<sup>340</sup> Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13-18.

<sup>341</sup> История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 206.

## 15. Денисов С.А. Влияние политической и правовой культуры общества на реализацию норм Конституции РФ 1993 года

// [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)

Выступление на конференции в г. Тюмени. Сентябрь 2003 года

Опыт конституционного развития России последних лет еще раз продемонстрировал, что положения писаных норм права приобретают совершенно разное значение в государствах с разными правовыми культурами. Многие положения Конституции РФ 1993 года заимствованы из правовых документов развитых стран Запада. Отдельные нормы имеют гораздо более ясно выраженный демократический характер. Вместе с тем, действие этих норм права дают совершенно не такой результат, как в странах с устойчивыми демократическими традициями.

1. Конституция РФ 1993 года четко и ясно закрепляет набор политических прав граждан. Но в стране с глубокими патерналистскими традициями они оказываются не востребованными. Людям предоставляется право избирать (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), а они не ходят на выборы, а если участвуют в голосовании, то опираются не на разум, а на чувства, возникающие по отношению к тому или иному политику или партии. Если политические элиты стран Запада в XIX препятствовали установлению всеобщего избирательного права и за его введение шла борьба то, то в современной России люди добровольно отказываются от своих избирательных прав. Ч. 1 ст. 32 Конституции РФ предоставила гражданам право участвовать в управлении делами государства, а они даже не запоминают фамилии депутата, за которого отдали свой голос.

2. Ряд конституционных норм нуждаются в дальнейшем законодательном подкреплении их требований. Но общество безразлично относится к тому, будут ли эти нормы реализованы и не оказывает ни какого давления на свои представительные органы. Ч. 4 ст. 32 Конституции РФ провозглашает равный доступ для граждан к государственной службе. Но Закон РФ «Об основах государственной службы в РФ» не устанавливает обязательного конкурсного подбора кадров при замещении вакантных мест. В результате, как и прежде, действуют номенклатурные правила замещения должностей по воле начальников подразделений, которые, за счет этого, государственную службу превращают в службу лично на себя. Государственные органы превращаются в феодальные поместья.

Ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому свободно искать и получать информацию. Но в стране так и не принят закон о свободе информации. В результате, деятельность государственного аппарата остается почти такой же закрытой, как при тоталитарном режиме. При сложившейся в России политической и правовой культуре у большинства населения не вызывает протеста положение, при котором государственные органы сохраняют контроль над основными средствами массовой информации. Это не рассматривается как грубое нарушение свободы слова и печати. Нет протестного движения и против огосударствления средств массовой информации, что явно нарушает запрет устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Наоборот, часть населения страны одобрительно воспринимает предложения по восстановлению открытой государственной цензуры.

3. Отсутствие в стране широкого слоя частных собственников приводит к тому, что нормы Конституции, закрепляющие свободу экономической деятельности, право частной собственности (ст. 8, 34, 35, 36) легко нарушаются принятием законов и подзаконных актов ограничивающих и то и другое. Это находит поддержку среди массы населения. Чувства уважения к частной собственности не имеет широкого распространения и не становится правовой идеологией. В конечном итоге, частные собственники смиряются с нарушением в обществе их конституционных прав, и предпочитают действовать в обход установленных административно-правовых барьеров предпринимательству, порождая при этом массовую коррупцию.

Западный исследователь предпринимательского права может даже не увидеть нарушения Конституции в нормах, устанавливающих лицензирование, квотирование, сертифицирование, осуществление контроля за предпринимательской деятельностью. В отличие от западного чиновника, находящегося под жестким политическим контролем, российская бюрократическая машина, по прежнему, слита с политической и под предлогом реализации публичных целей, реализует свои собственные, групповые и частные интересы, связанные с удержанием под опекой предпринимателей и получения коррупционной ренты. Одни и те же нормы, в условиях демократического контроля работают на общество, а при отсутствии такового – на чиновника.

Нарушение конституционных прав предпринимателей является экономической основой поддержания в стране отношений номенклатурного капитализма при которых накопление капитала осуществляется, в первую очередь, политиками и государственными чиновниками, использующими для этого свои должностные полномочия или предпринимателями, опекаемыми этими политиками и чиновниками. Власть сливается с капиталом, устраняя здоровую конкуренцию. Это является экономической основой для выхолащивания демократических норм Конституции РФ.

4. Мощный бюрократический аппарат России показал, что он может успешно игнорировать такие требования Конституции РФ, как предоставление населению свободы выбора места жительства (ч. 1 ст. 27). Прописка, признанная не конституционной еще в начале 90-х годов успешно продолжает существовать в больших городах под названием «регистрация». Чиновники, как и прежде, решают, позволить ли жить человеку в городе или он вынужден будет жить без регистрации, являясь источником коррупционного дохода для



работников милиции. С волей чиновника, разрешающего прописку, связано получение права на труд, образование, медицинское обслуживание, получение пенсии<sup>342</sup>. На предоставлении права разрешать проживание зарабатывают хорошие деньги<sup>343</sup>. Прописку используют не только для создания помех миграции. За нее держатся коммунальные предприятия. Жилищно-эксплуатационные управления отказываются выписать гражданина из квартиры, пока он не заплатит за пользование коммунальными услугами. Граждане терпеливо сносят эти нарушения их конституционных прав: стоят в очередях в паспортные столы, выпрашивают право на жительство, платят взятки и официально установленные суммы, идущие на оплату работы многочисленного аппарата, осуществляющего надзор за ними.

В общем, целью государства по прежнему остается существование его аппарата (бюрократии) и создание удобств для осуществления управления народом, а не обеспечение прав и свобод человека и гражданина, как провозглашается в ст. 2 и 18 Конституции РФ.

5. Во многом не демократический результат дало закрепление демократических процедур в Конституции и законах. Вместо того чтобы использовать свою власть для расширения свобод, народ выбирает в представительные органы большое количество депутатов далеко не демократической ориентации, которые хотели бы вернуть страну в тоталитарное прошлое. Вместо того, чтобы поддерживать парламент, как свое орудие власти, народ поддерживает расширение полномочий главы государства и бюрократии, на которую он опирается. Стало ясно, что Россия во многом является страной с восточной культурой не участия в политической жизни и вождистскими настроениями. Демократия на деле оказалась охлократией. Управленческие элиты сохранили достаточно средств и умения манипулировать толпой.

В связи с этим, меры по ограничению возможности использования демократических процедур, предусмотренных Конституцией РФ, представляются как направленные на сохранение основ демократии. За ограничение права проведения референдума перед выборами в парламент и выборами Президента РФ голосовали, в том числе, демократические партии. Партии авторитарной ориентации (левые), наоборот, голосовали за отказ от ограничений в проведении референдумов.

На сохранение основ демократического строя работает и далеко не демократические положения, закрепляющие сверх жесткость российской Конституции. Гибкость Конституции позволила бы партиям авторитарной ориентации, опираясь на толпу, внести поправки в Конституцию, препятствующие в еще большей мере чем сейчас развитию частной собственности, рыночных отношений, отменяющие ряд демократических положений.

В России по прежнему сохраняется ситуация, когда используя демократические процедуры, опираясь на толпу можно отменить демократические нормы Конституции.

6. Переход к социальному государству привел к резкому возрастанию количества чиновников в странах Запада и угрозе их экспансии. Ряд исследователей прямо указывает на то, что усиление бюрократии создает угрозу сохранения либеральных ценностей свободы на Западе<sup>344</sup>. Очевидно, что следствием провозглашения России социальным государством будет не создание всеобщего благоденствия, а консервация общества восточного типа, где доминирующим социальным слоем являются не частные собственники, а управленцы, составляющие государственный аппарат. История как всегда сыграла злую шутку с Россией. Не пройдя этапа свободного развития капитализма, страна не создала широкого слоя частных собственников, которые могли бы сдерживать обособление государственной бюрократии и держать ее под контролем. Под предлогом выполнения своих социальных функций бюрократия, как и прежде, присваивает значительную долю производимого в обществе продукта и распределяет его по своей воле. Т.е. сохраняется распределительный тип экономики, при которой экономически доминирующим классом является бюрократия. Развитие монополистического и номенклатурного капитализма в стране не может создать у массы населения духа уважения к частной собственности. Доминирующими остаются иждивенческие настроения, при которых люди ожидают роста своего благосостояния не от собственного труда, а от заботливого государства. Это залог сохранения политического и духовного господства бюрократии в обществе. Таким образом, вместо социального государства мы получаем продление жизни государства патерналистского.

7. История XX века показала, что перенесения модели сильного главы государства из развитых стран мира в страны с восточной правовой культурой приводит к установлению в них диктаторских форм государства. Особенно наглядно это продемонстрировали страны Латинской Америки, заимствовавшие модель формы правления Соединенных Штатов. Конституция РФ 1993 года отчасти заимствовала модель формы правления Франции, где глава государства обладает еще более широкими полномочиями, чем Президент США. Результат вполне прогнозируем. Россия медленно, но уверенно движется к установлению авторитарного режима. Правовые условия для этого создаются рядом положений Конституции РФ.

Ч. 2 ст. 80 Конституции РФ нарушает принцип разделения властей и ставит Президента РФ над разделенными ветвями власти. Это прямое сохранение монархических традиций единовластия. Фактическое усиление Президента приводит к тому, что разделение властей трансформируется в разделение труда внутри единой власти, принадлежащей Президенту.

Конституция РФ делает Президента РФ представителем исполнительной власти, которую он формирует (ст. 83, 111-112) и на стороне которой он выступает в случае ее конфликта с парламентом.

<sup>342</sup> Напротив рая // Новая газета. 2003. № 24.

<sup>343</sup> Ягодкин А. Силовик-затейник // Новая газета. 2003. № 47. С. 4.

<sup>344</sup> Beetham David Bureaucracy. Univ. of Minnesota Press. Minneapolis. 1987. P. 60, 77-78.

Создается только видимость того, что Президент РФ является независимым арбитром между ветвями власти. Якобы арбитражные функции Президента РФ, выражающиеся в праве отправить в отставку Правительство (ст. 83 Конституции РФ) фактически направлены на реализацию политического приема, который можно назвать «поиск козлов отпущения». Он заключается в том, что Президент, в соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики, которые реализует через подконтрольное ему Правительство. В случае, если политика дает полезные плоды, то он приобретает славу заботливого «отца народа». Но часто, его политика приносит разочарования. В этом случае, с помощью подконтрольных Президенту средств массовой информации вина за вредные последствия политики Президента перекладывается на Правительство, которое отправляется Президентом в отставку. Президент приобретает славу народного защитника. Этот прием работает очень хорошо, поскольку миф о «добром царе и плохих боярах» имеет глубоко укоренившиеся традиции в российском обществе. С большим успехом этот предрассудок эксплуатировал И.В. Сталин, отправляя на расстрел одного за другим исполнителей своей воли в политике коллективизации и массовых репрессий. «Врагами народа» оказывались то партийные работники, допустившие «перегибы» в ходе коллективизации, то Ягода и Ежов, проводившие по воле вождя кровавые репрессии. Этот прием будет работать и дальше, пока политическая культура народа носит мифологический характер.

Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 года в части толкования ч. 2 ст. 80 Конституции РФ открыло широкую дорогу исполнительной власти, возглавляемой Президентом осуществлять законотворчество в обход парламента.

Колоссальные полномочия действовать помимо закона, в рамках не определенных четко границ были даны Президенту РФ, а значит и его аппарату, Конституционным Судом РФ при толковании той же ч. 2 ст. 80 Конституции РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 года № 11-П.

Нормы российской конституции успешно создают видимость наличия механизмов сдержек и противовесов между ветвями власти. Большинство учебников по конституционному праву утверждает, что Государственная Дума РФ оказывает влияние на формирование Правительства РФ в соответствии с п. «а» ст. 103 Конституции РФ. Но критически мыслящие исследователи давно поняли, что это положение не только не усиливает Государственную Думу, но наоборот, принижает ее, поскольку заставляет депутатов одобрять сделанный Президентом РФ выбор кандидата на пост Председателя Правительства под угрозой роспуска Государственной Думы. Депутаты, как известно, всегда требовали формирования партийного правительства. Но твердо придерживаясь своей позиции и отказываясь в утверждении кандидатуры Председателя Правительства, не приемлемой для депутатов, нецелесообразно. Президент, согласно Конституции распускает Государственную Думу и все равно поставит на пост Председателя Правительства своего ставленника (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ). Российская система отставки правительства и роспуска парламента только по внешнему виду похожа на системы парламентских республик стран Запада. На деле она имеет совершенно иной смысл. Депутатов Государственной Думы заставляют преклониться перед волей Президента, взять на себя часть ответственности за Правительство, которое они вынуждены терпеть.

Право Государственной Думы выразить недоверие Правительству, предусмотренное ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ не усиливает парламент, а создает возможность для осуществления провокаций против него. Председатель Правительства может умышленно поставить вопрос о доверии Правительству перед депутатами Государственной Думы. Они вынуждены будут, под угрозой роспуска Государственной Думы, одобрить политику Правительства.

Не чем иным, как созданием видимости сдержек является предусмотренная ст. 93 Конституции РФ возможность отрешить Президента от должности. Опыт 1999 года это хорошо проиллюстрировал.

События осени 1993 года в России показывают, как Президент может воспользоваться своей компетенцией, в случае, если законными способами не удастся удержать власть в своих руках. Конституция РФ 1993 года не только не содержит гарантий недопустимости повторений указанных событий, но делает все, чтобы облегчить Президенту, в случае необходимости ввести так называемое прямое президентское правление, а говоря открыто, совершить государственный переворот. Согласно Конституции РФ Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87), назначает глав силовых ведомств, деятельностью которых руководит непосредственно (ч. 1 ст. 32 Закона «О Правительстве РФ»). Предоставленные Конституцией возможности для движения по пути смены гражданского правительства военным, так типичным для всех развивающихся стран, не обязательно претворять в жизнь. Они могут умело быть использованы в качестве инструмента шантажа оппозиционных сил. В случае победы их на выборах, у нас может произойти тоже, что происходило в Алжире, в Чили и других странах. То, что не может случиться во Франции или в США, легко может случиться в России.

Традиционной задачей буржуазно-демократических революций во всех странах мира являлось ограничение власти главы государства, который возглавляет весь огромный бюрократический аппарат исполнительной власти. Чем сильнее глава государства, тем мощнее бюрократия, ответственная не перед обществом, а перед выше стоящим начальством, по иерархии. Очевидно, что Россия еще не решила этой задачи и как многие развивающиеся страны находится на этапе перехода от бюрократического государства восточного типа к правовому, демократическому государству западного типа. При чем, эта переходная стадия явно сопровождается возвратными движениями. Если мерить историю России европейскими мерками, то можно сказать что мы дожили до кромвелевского периода английской истории и бонапартистского периода французской истории.

К сожалению, значительная часть российского народа поддерживает партии авторитарной ориентации. В результате, на данном этапе истории, парламент, который, казалось бы должен олицетворять демократию, оказывается более консервативным, чем Президент и возглавляемая им бюрократия. Поэтому далеко не демократические нормы Конституции, обеспечивающие сверх высокую власть Президента РФ, оказываются меньшим злом по сравнению с предложениями перейти к парламентской республике, которые формально

направлены на демократизацию отношений, а фактически могут привести к восстановлению советского тоталитаризма.

Вместе с тем, необходимо помнить, что всякое развитие происходит через борьбу противоположностей. В интересах движения к демократии и правовому государству необходимо поддерживать публичный характер политики, не позволять парламенту и президенту действовать методами «подковерного» сговора. С этой целью желательно было бы расширение контрольных функций парламента, что явно вытекает из статьи, провозглашающей Россию демократическим и правовым государством (ст. 1). Конституция РФ прямо не предусматривает права парламента создавать следственные комиссии по расследованию деятельности Президента и других высших должностных лиц по соблюдению законов. Попытки внести дополнения в Конституцию, предусматривающие такое право парламента были провалены.

Доминирующая в отечественном правовом сознании методология позитивизма позволяет закрывать глаза на то, как реализуются нормы Конституции. Консерваторам очень удобно ничего не видеть дальше буквы закона ибо если судить по писанным нормам Россия ушла далеко вперед всех развитых стран по строительству правового демократического государства. Для демократической общественности, наоборот, необходим материалистический подход к правовой системе. О ее характере надо судить не по писанным нормам, а по тому, как они реализуются на деле, к каким результатам приводят.

## 16. Денисов С.А. Механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации и задачи его демонтажа

// [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)

Статья в сборник по информационному праву Института государства и права АН РФ. Ноябрь 2003 года  
Общественно-значимой следует считать информацию, которая необходима людям для эффективного и осознанного решения вопросов развития общества, больших социальных групп (национальных, территориальных). Этот род информации должен отделяться от иной информации носящей личный характер или представляющей коммерческую или государственную тайну.

Право российских граждан на получение общественно-значимой информации вытекает из ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, которая говорит об информации вообще. С наличием права на получение этой информации связано действие ч. 1 ст. 32 Конституции РФ, которая закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства. Человек, не обладающий достаточными знаниями о жизни общества и государства, не может разумно участвовать в управлении, становится орудием в реализации чьих-то интересов. Не реализовав права на получение общественно-значимой информации, граждане не могут осознанно участвовать в выборах своих представителей в органы власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ). В этом случае, они неизбежно станут объектами политического обмана. Без определенных знаний устройства государственного механизма люди не в состоянии воспользоваться имеющимися инструментами защиты своих прав и законных интересов (судебными, административными). Не может быть демократической страна (ст. 1 Конституции РФ), где не обеспечен контроль граждан за государственным аппаратом и подотчетность этого аппарата перед населением. Народ, состоящий из несведущих граждан, не может быть источником власти и носителем суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Он неизбежно превращается в объект манипулирования обладающих знанием элит.

Кроме норм Конституции РФ право граждан на получение общественно значимой информации вытекает из достаточно демократичного Закона РФ «О средствах массовой информации»<sup>345</sup>, а так же Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>346</sup>.

Однако, все эти многочисленные правовые положения не реализуются в полной мере. В литературе говорится о системе барьеров в реализации права на информацию<sup>347</sup>. Автор данной статьи предлагает выделять механизм нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации. Этот механизм представляет собой систему, состоящую из социально-экономических, политико-организационных, идеологических и правовых элементов, взаимосвязанных между собой.

Движение России по пути демократии предполагает решение задачи демонтажа названного механизма. Но для того, чтобы операция была успешной, необходимо хорошо изучить этот механизм.

### 1. Социально-экономический элемент механизма нейтрализации

Право на общественно-значимую информацию будет активно использоваться в России только при появлении массового среднего класса: активного, имущего, желающего расширить свои права за счет ограничения господства класса управленцев. Самой активной его частью, конечно, будут предприниматели, доходы которых зависят от получения знаний. Это доказывает история европейских стран. Требование прозрачности деятельности государственного аппарата, появилось вместе с развитием капитализма и свершением буржуазных революций.

В России пока нет массового среднего класса и свободного предпринимателя. В стране возникли отношения номенклатурного капитализма. Большая часть предпринимателей лично связана с какими-то должностными лицами и получает необходимую им информацию непосредственно, не используя правовые инструменты. Поэтому норма закона, дающего право на информацию, остается не востребованной массой управомоченных субъектов.

Немущее население ограничивает свои требования рамками предоставления средств для существования (выживания). Оно не использует право на общественно-значимую информацию, даже если этому ни что не препятствует. Например, в современной России общественно-политические издания не пользуются таким спросом среди населения как «желтая пресса». К этому надо добавить, что получение серьезной информации о политической и экономической жизни страны требует значительных затрат и общество немущих не готово платить свои деньги за эту информацию.

Важнейшим каналом получения информации во всех странах мира являются средства массовой информации. «Придушить» независимые от государства средства массовой информации в России удалось с помощью высоких налоговых ставок, которые применяются ко всей предпринимательской деятельности. Существующие налоговые льготы не делают издание газет, журналов, радио и телепередач выгодным бизнесом. При этом, собираемые налоги государство тратит на поддержание средств пропаганды своей деятельности, которые работают на дезинформацию общества. Сегодня управленческий аппарат государственных и муниципальных органов вернул себе контроль за основными каналами распространения массовой информации, поддерживая только видимость свободы движения информационных потоков и доступа граждан к информации<sup>348</sup>.

Тесно связаны с экономикой технические вопросы распространения информации. Пока еще невозможно потребовать, чтобы вся информация о деятельности государственных и муниципальных органов помещалась на

<sup>345</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; Сборник законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 169; 1995. № 24. Ст. 2256; 1995. № 30. Ст. 2870; 1996. № 1. Ст. 4.

<sup>346</sup> Сборник законодательства РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

<sup>347</sup> Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 36.

<sup>348</sup> Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд, 2003. № 1. С. 40-48.

электронных носителях. Кроме того, Россия отстает от развитых стран мира по числу населения, имеющего возможность работать с компьютерами и выходить в Интернет.

## 2. Политико-организационный элемент механизма нейтрализации права на информацию

Подавить стремление общества к получению общественно-значимой информации может государство, обладающей большей силой, чем гражданское общество и его политические силы. Слабая политическая оппозиция может обращаться к государственным органам только с просьбами выдать необходимую информацию. Требования ее остаются не услышанными и не поддержанными обществом. Устранение независимых от государственных органов телевизионных каналов в России в последние годы не вызвали ни массовых митингов, ни демонстраций, ни требования отставки президента и правительства, как это происходило, например, в Чехии<sup>349</sup>. Многие оппозиционные политические партии не имеют даже собственных общероссийских партийных печатных изданий. Одновременно, партии, существующие при президенте, используют для распространения выгодной им информации государственные печатные издания, существующие на деньги налогоплательщиков.

В России уже есть правозащитные организации, в том числе специализирующиеся на защите прав граждан на информацию, но они еще очень слабы и могут только собирать сведения о нарушениях закона. Принудить государство встать на защиту граждан, организовать самих граждан для оказания давления на государство, они не могут.

Фактическое устранение разделения властей и концентрация власти в руках президентских структур (а в регионах, у глав субъектов Федерации и глав администраций) привела к тому, что представительные органы власти не выступают на защиту свободы средств массовой информации, не принимают законов о свободе доступа граждан к информации, которой обладают государственные (муниципальные) органы, не придают гласности ту информацию, которую получают от органов исполнительной власти. Отчужденность представительных органов от избирателей стимулирует их самих скрывать информацию о своей деятельности.

Судебные органы пока недостаточно отделены от исполнительных и используются для подавления свободы средств массовой информации<sup>350</sup>.

Министерство печати телевидения и радиовещания является частью правительственного механизма и не заинтересовано обеспечивать права граждан на получение информации. Оно больше заботится о закрытости работы государственных органов и дезинформации граждан о их деятельности.

Правоохранительные органы, находящиеся под контролем президентских структур и исполнительной власти, не могут принимать действенных мер к должностным лицам, нарушающим права граждан. Более того, они сами являются орудиями преследования журналистов<sup>351</sup>. Журналисту, дающему критическую информацию об органах власти, жить в России не безопасно<sup>352</sup>.

Органы статистики, подчиненные исполнительным органам, вынуждены учитывать интересы руководства и искажать собираемую информацию.

Сами исполнительные органы, не только в России, но и в самых развитых странах, естественно, противятся расширению гласности в своей деятельности.

Значительная часть государственных органов сегодня постаралась поставить барьеры на пути непосредственного общения должностных лиц с гражданами и журналистами<sup>353</sup>. Таким барьером стали служить пресс-службы и специалисты по связи с общественностью. Используя новейшие достижения науки публич рилейнз, эти службы обеспечивают дезинформацию граждан о работе своих организаций, создавая им позитивный имидж и скрывая от общества реально существующие проблемы.

Сопrotивление властных органов введению режима информационной открытости называется главным препятствием в реализации права граждан на информацию<sup>354</sup>.

## 3. Идеологический элемент механизма нейтрализации прав граждан на информацию

Главным препятствием на пути реализации права граждан на получение общественно-значимой информации выступает дух патернализма, распространенный в обществе. Народ как бы вступает с государством в общественный договор, в соответствие с которым люди отказываются от участия в управлении государством, в том числе, от знания о его деятельности в обмен на выполнение этим государством опекунских функций по отношению к народу. Самим думать о своем будущем, о том, как устроить жизнь общества и государства хлопотно. Легче верить в «добраго царя» и упорно надеяться на то, что он появится или уже появился. Люди, хорошо разбирающиеся в законах физики, химии, управляющие сложнейшей техникой, обрекают себя на полное незнание или знание только мифов о том, как работает политическая система общества и государства. Они остаются пассивными даже при наличии возможности получить истинную информацию общественно-политического и экономического характера. Часть населения хотела бы оставаться в «счастлимом неведении». Люди не только не готовы защищать свое право на информацию о жизни общества, но, как показывают опросы социологов, готовы поддержать введение цензуры в стране<sup>355</sup>.

Даже люди, настроенные демократически, не всегда понимают ценность права на получение общественно-значимой информации. Пренебрежение в обществе к праву на информацию порождает не уважение этого права должностными лицами.

<sup>349</sup> Дворжак М. Конфликт, о котором все говорили // Правозащитник, 2001, № 1. С. 98-102.

<sup>350</sup> Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутона // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

<sup>351</sup> Новая газета, 2001. № 21. С. 15.

<sup>352</sup> Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 64.

<sup>353</sup> Ермолин В. Пресса и пресс-службы: общий корень не обнаруживается // Взгляд: Ежеквартальный аналитический бюллетень Фонда защиты гласности. 2003. № 1. С. 18-23.

<sup>354</sup> Дзялошинский И. Доступ к информации – ключевая проблема гласности сегодня // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 38.

<sup>355</sup> Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

Управленцам не выгодна реализация гражданами своего права на информацию. Открытость в работе государственных (муниципальных) органов затруднит реализацию управленцами своих частных и групповых интересов, понизит их социальную значимость, превратит их из «хозяев» в «обслуживающий персонал».

Обычай «канцелярской тайны», «не вынесения сора из избы» и сложившиеся на их основе нормы чиновничьей корпоративной морали имеют большее влияние на поведение публичных служащих, чем нормы закона.

#### 4. Правовая система как элемент механизма нейтрализации прав граждан на получение информации

Чтобы понять, как нейтрализуется право на получение информации, провозглашенное в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, необходимо сравнить имеющийся в России правовой механизм реализации этого права с механизмом, который обеспечивает режим наибольшего благоприятствования для выдачи информации, например, в библиотечном деле.

Нормы законодательства в России не предусматривают создания специальных учреждений для граждан (по аналогии с библиотеками), в которые бы оперативно поступала вся информация о работе государственных (муниципальных) органов для ознакомления с ней граждан. Названная информация долгое время остается у ее производителей и не доступна для граждан. По истечении длительного времени, часть ее поступает в архивы, фонды которых не столь доступны как фонды публичных библиотек. Большая часть российских архивов остается засекреченной<sup>356</sup>. Кроме того, сбор информации о деятельности государственных (муниципальных) органов возлагается на сами эти органы (ч. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»), что позволяет им представлять выгодную им информацию и скрывать невыгодную.

Законодательство часто не предписывает производителям и хранителям информации, в лице государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц, выдавать ее гражданам. Четко такая обязанность сформулирована в Конституции РФ только по отношению документов и материалов, непосредственно затрагивающей права и свободы человека (ч. 2 ст. 24). Требования, закрепленные в ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», оказываются недостаточными и, кроме того, сформулированы в бланкетной форме со ссылками на другие законы, уставы органов и организаций, положения о них. Обязанности предоставлять гражданам всю имеющуюся информацию не закреплено в законе РФ «Об основах государственной службы РФ»<sup>357</sup>, в положениях об отдельных органах власти и должностных инструкциях.

Не всегда публичные органы документируют свои действия и принятые решения. Часто, незаконные предписания имеют устный характер, а незаконные действия тщательно скрываются. Например, работники милиции чаще всего не документируют административные задержания, которые они производят на улице, что затрудняет контроль за ними и обжалование их действий. Уполномоченный по правам человека в РФ указывал на факты того, как руководители Республика Калмыкия выносили устные распоряжения о запрете издательствам печатать тираж газеты «Советская Калмыкия сегодня», а почтовым отделениям распространять эту газету<sup>358</sup>.

Очень часто публичные органы вообще не обязаны издавать для граждан справочники о структуре своих подразделений, вопросах, которые они решают, правилах обращения граждан в эти структуры для решения тех или иных вопросов (какие документы надо представить, какова оплата услуг, какова процедура решения вопросов, сроки их решения, куда обращаться с жалобой на нарушение прав). Люди не знают куда, за какой информацией, в каком порядке обратиться. Все это, как известно, делает человека зависимым от произвола должностного лица и стимулирует коррупцию.

Сегодня Министерство путей сообщения ввело хорошее правило. В каждом пассажирском железнодорожном вагоне написано, кто обслуживает пассажиров и куда можно обратиться с претензиями на неудовлетворительное обслуживание. Это правило не действует в работе большинства должностных лиц. Не легко идентифицировать работника милиции, ткнувшего вам в лицо красной корочкой или даже открытой страницей удостоверения. На кабинетах работников государственных и муниципальных органов не всегда висят таблички с фамилиями работников, ведущих прием. Редко встречается информация о том, в какую инстанцию можно обратиться с жалобой на работу того или иного подразделения. Даже в официальной прессе признается, что гражданину очень сложно узнать, где расположено то или иное учреждение, какие функции оно выполняет<sup>359</sup>.

Известно, что в механизм реализации права должны входить процессуальные нормы. В России не принят закон о свободном доступе граждан к информации, имеющейся в публичных органах, который должен определить процессуальный порядок передачи информации гражданам. Отсутствие процессуального порядка приводит к торможению действия самой материальной нормы.

Придя в библиотеку, мы в первую очередь обращаемся к каталогам книг, имеющихся на хранении. Нормативные акты, регулирующие деятельность публичных органов не обязывают их создавать реестры документов, имеющихся в их распоряжении, доступные для граждан. Поэтому граждане часто не знают, какая информация, какие документы есть у того или иного органа, чем пользуются должностные лица при сокрытии информации от граждан.

Сегодня для получения нужной книги из хранилища библиотеки требуется не более часа. Получение нужного документа в органах власти может занять дни и недели.

Каждая областная библиотека сегодня предоставляет гражданам возможность чтения литературы в ее залах, ксерокопирования отдельных страниц. В публичных органах власти не предоставляют ни той, ни другой возможности. Кроме того, документы в папках подшивают так, что ксерокопировать их без разрыва скрепляющих нитей невозможно.

Известно, что неопределенность норм закона позволяет правоприменителям толковать их в собственных интересах. Правозащитники США отмечают, что существовавший когда-то в их стране закон о разглашении официальных сведений (раздел 3 Закона об административных процедурах) «был весьма туманно сформулированным документом и позволял учреждениям прибегать к жестким – и по сути своей произвольным – ограничениям в доступе к информации»<sup>360</sup>. Демократические нормы Конституции США здесь были нейтрализованы.

<sup>356</sup> На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

<sup>357</sup> СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>358</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

<sup>359</sup> На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6

<sup>360</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16.

Достаточно распространенной «лазейкой» для праворименителей, не заинтересованных в выдаче информации, является предоставление в законе свободы для их усмотрения (дискретные полномочия). Такие дискретные полномочия автоматически возникают при использовании в нормативных актах оценочных понятий, которые толкуются самим правоприменителем.

Свобода государственных органов и должностных лиц в определении информации, которую следует доводить до граждан, позволяет превратить информирование их в дезинформирование. Депутаты, органы власти могут систематически отчитываться о своей работе, умело выставляя на показ свои достижения, и скрывая или оправдывая недостатки. Информирование превращается в пропаганду, политическую саморекламу, осуществляемую за счет самих обманываемых налогоплательщиков. Такое информирование приносит обществу больше вреда, чем пользу.

Препятствием к получению знания о нормах права может быть неудовлетворительная форма представления знаний. Например, многие муниципальные образования не в состоянии периодически издавать инкорпорированные сборники действующих на их территории нормативных актов. Человек тонет в огромном количестве дополнений и изменений в нормативные акты и не может понять, какая же норма действует на сегодняшний день.

Нормы подзаконных актов, которые у нас продолжают иметь более высокую юридическую силу, чем законы, фактически вводят цензуру и обеспечивают действие органов пропаганды дезинформирующих население<sup>361</sup>.

Конституционные нормы, дающие право на информацию не подкреплены соответствующими эффективными мерами юридической ответственности должностных лиц за отказ от фиксации общественно-значимой информации, ее сокрытие, искажение. Существующие сегодня меры дисциплинарной ответственности, как правило, не работают. Они имеют диспозитивный характер. Применение их зависит от воли руководителя подразделения, который обычно заинтересован в сохранении закрытости деятельности своей организации. Такой руководитель не только не наказывает своих подчиненных за отказ от выдачи информации гражданам, но и поощряет их за это.

Кодекс об административных правонарушениях РФ сегодня устанавливает ответственность должностных лиц за нарушение прав граждан на информацию только в отдельных случаях (ст. 5.1; ч. 2 ст. 5.17; ст. 5.25; 5.29; 5.39; 8.5). Вместе с тем, органа, заинтересованного в выявлении фактов нарушения этих норм административного права, нет. Ни для кого, выявление этих фактов не является важным отчетным показателем. Известно, что если какая-то деятельность не является важной для отчета и не поощряется, то она становится лишь обузой для органа и не выполняется.

Одним из средств не допущения граждан к информации является признание ее ограниченной для распространения (секретной, конфиденциальной, для служебного пользования и т.д.). Конституционным основанием для этого служит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая позволяет ограничить права граждан федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, законодатель получил широкую свободу действия. Она даже не ограничена требованиями оставаться в рамках демократического государства. Абстрактность формулировки статьи так же создает простор для ограничений. Как известно, со ссылкой на обеспечение безопасности государства в СССР запрещалось печатать карты местности и городов, говорить о недостатках деятельности правительства.

#### Правотворческая практика

Управленческий аппарат во всех странах стремится выйти из под контроля общества и для этого создает препятствия на пути получения гражданами информации о деятельности публичных органов. Даже в США закон о свободе информации был принят только в 1966 году. Правозащитники отмечают, что его первоначальный вариант имел достаточно много «лазеек» для отказа выдачи правительственной информации. Они были перекрыты в поправках к нему, принятых в 1974 году. Но Президент Форд наложил на них свое вето. Только единство либералов и консерваторов в Конгрессе позволило преодолеть это вето<sup>362</sup>. В период президентства Рейгана в США возникало множество законодательных инициатив, которые были нацелены на урезание прав граждан на правительственную информацию. В них предлагалось увеличить плату за предоставляемую информацию, сделать больше исключений из предоставленного права. Поскольку внести изменения в закона «О свободе информации», обладающий высоким политическим авторитетом, находящийся на виду у всего общества трудно, то противники его действовали путем принятия норм других, не столь заметных законов, которые фактически вносили ограничение в закон «О свободе информации», т.е. шли к своей цели «черным ходом»<sup>363</sup>.

Имея в виду выше сказанное, не может удивлять позиция Государственной Думы РФ, которая не торопится принять давно разработанный проект закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>364</sup>. Незрелость гражданского общества обуславливает то, что парламент страны выражает интересы различных управленческих групп страны.

#### Практика правоприменения

Получить общественно-значимую информацию, которой владеют публичные органы невозможно без прохождения стадии правоприменения. Т.е. реализация права на информацию связывается с волей должностных лиц, которые могут выдать информацию или нет. Как уже отмечалось выше, управленцы, часто не заинтересованы в выдаче гражданам всей информации, имеющейся в их распоряжении, поскольку граждане получают возможность оценить работу публичных органов и потребовать привлечения к ответственности тех, кто допустил ошибку, проявил халатность, злоупотребление властью. Не только в России, но и в США, как свидетельствуют правозащитники, представители администрации «проявляют изрядную творческую изобретательность в поисках лазеек» позволяющих не выдавать гражданам ту или иную интересующую их информацию. При этом групповые бюрократические интересы умело выдаются за интересы всего общества<sup>365</sup>.

#### Защита права граждан на получение информации

В России существует судебная защита прав граждан на получение информации. Но работа общих судов очень медлительна, трудоемка. Административных судов в стране пока не создано. Граждане, не рассматриваются информацию как значительную ценность и не хотят тратить свои силы и время на судебную защиту данного права. Журналисты

<sup>361</sup> Распоряжение Правительства РФ от 3 октября 1996 года № 1474-р // Российские вести. 1996. 10 октября. С. 1.

<sup>362</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

<sup>363</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 18, 19.

<sup>364</sup> На прием к виртуальному министру // Российская газета. 2003. № 82. С. 6.

<sup>365</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 16-17, 20.

предпочитают договариваться с должностными лицами, подкупать их, но не вступать с ними в конфликт по поводу получения информации. Примечательно, что Конституционный Суд РФ до октября 2003 года не рассмотрел ни одного обращения по поводу нарушения прав граждан на получение информации. Не смотря на признание того, что в России нет реальной свободы средств массовой информации, сохраняется закрытость деятельности государственных (муниципальных) органов, жалобы на это не составляют значимого массива в корреспонденции Уполномоченного по правам человека РФ.

Важное значение в нейтрализации конституционных норм играет отсутствие должного почтения к Конституции РФ у должностных лиц.

Действие описанного механизма нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации делает норму, закрепленную в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ мало эффективной.

5. Правовые меры по демонтажу механизма нейтрализации прав граждан на информацию

Меры по демонтажу механизма нейтрализации прав граждан на получение общественно-значимой информации тождественны созданию механизма реализации этих прав.

В нормы права, регулирующие получение общественно-значимой информации должен быть заложен общедозволительный тип регулирования поведения граждан. Это значит, что им должно быть обеспечено право получать от публичных органов всю имеющуюся у них информацию, за исключением перечисленной в федеральном законе, которое допустимо в демократическом государстве. Список исключений должен быть исчерпывающим, иметь максимально ясное содержание. Каждый раз, признавая ту или иную информацию недопустимой к свободному распространению, публичные органы должны доказать, по каким причинам они это делают. Если их доводы признаются не убедительными, соответствующая инстанция (например, суд) может отменить решение о специальном режиме хранения информации, исключая свободный доступ к ней.

Сроки, на которые общественно-значимая информация выводится из свободного обращения, должны быть ограничены. Запрет допуска к ней не может быть вечным. Это поддерживается в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года (ч. 3 ст. 4)<sup>366</sup>. Те, чьи действия скрываются под грифом государственной тайны, должны знать, что они все равно предстанут перед судом если не своего поколения, то перед судом истории.

Отнесение части общественно-значимой информации к государственной тайне уже регулируется Законом РФ «О государственной тайне»<sup>367</sup>.

Основу правового механизма реализации права граждан на получение общественно-значимой информации должен составить федеральный закон «О свободе получения общественно-значимой информации в публичных органах» (далее, закон «О свободе информации»). Объектом, правовых отношений, регулируемых данным законом, должна стать именно общественно-значимая информация. Другие виды информации (о личной жизни, составляющей коммерческую тайну) должны иметь совершенно иной режим регулирования, который должен предусматриваться другими законами, так же как разные законы регулируют отношения по поводу земли, жилых помещений, наркотических средств, оружия, иных материальных благ.

Закон «О свободе получения общественно-значимой информации» должен максимально ясно и полно выделить признаки этой информации с тем, чтобы отделить ее от иных объектов регулирования. Очевидно, что это сделать не легко и всегда на практике будут споры о том, считать ту или иную информацию значимой для общества или она касается только частной жизни физического или юридического лица. Пусть эти споры решает суд. Естественно, информация может быть двойного и тройного характера. Частная жизнь политиков важна для общества. Народ должен знать, кому он доверяет бразды правления. Жизнь крупных компаний перестает быть их частным делом, информация о ней не может быть коммерческой тайной, ибо от их сделок с другими компаниями может зависеть судьба целых регионов и стран.

Вопрос, об отнесении информации к общественно-значимой, в первую очередь, должен решаться самим гражданином. Если он обратился в публичный орган с требованием выдать информацию, значит она значима для него как члена общества. Он не должен обосновывать свой интерес к этой информации. Должностное лицо или публичный орган в случае не согласия отнесения информации к общественно-значимой должны доказать что она таковой не является и подпадает под действие не закона о свободе ее получения, а иных законов, устанавливающих иной режим регулирования отношений для информации иной категории.

В законе необходимо предусмотреть перечень информации, которая всегда признается общественно-значимой. Это информация, содержащаяся в нормативных актах, индивидуальных властных предписаниях публичных органов и должностных лиц, отчетах об их деятельности, информация о проведении выборов на должности в публичные органы и всех назначениях на должности, производимых в них, финансовой деятельности публичных органов и ином распоряжении ими публичными благами (осуществление подрядов, выдача лицензий, квот, распределение грантов), об экологическом состоянии окружающей среды, демографии, метеорологии, информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан. Перечень не должен быть законченным. Он всего лишь должен указывать на ту информацию, которая бесспорно относится к общественно-значимой.

Большая часть массива норм закона «О свободе информации» должна состоять из процессуальных норм, закрепляющих порядок подготовки информации к свободному распространению публичными органами и порядок передачи ее гражданам.

Необходимо обратить внимание, что условием ознакомления граждан с информацией очень часто является ее сбор и документирование. Не задокументированную информацию трудно хранить, обрабатывать, передавать, доказывать ее полноту и истинность. Поэтому, желательно, чтобы обсуждаемый закон охватил своим регулированием обязанность публичных органов осуществлять сбор определенной информации и процессы ее документирования, обработки в целях обеспечения удобства ее получения и распространения. Например, все сколько-нибудь значимые властные решения должны иметь письменную форму. Устные приказы, затрагивающие права и интересы граждан не должны выполняться. Официальные заседания публичных органов должны протоколироваться. Обсуждение вопросов должно стенографироваться, а в определенных случаях, записываться с помощью звуко и видеозаписывающих устройств (например, заседания представительных органов власти) с соблюдением всех необходимых требований, позволяющих

<sup>366</sup> [http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted\\_texts/recommendations/2002r2.htm](http://cm.coe.int/stat/E/Public/2002/adopted_texts/recommendations/2002r2.htm)

<sup>367</sup> Российская газета. 1993. 21 сентября.



придать им официальное значение и затрудняющих возможности искажения. Каждый публичный орган должен иметь список информации, которую следует документировать в установленном форме.

Все органы, производящие сбор, производство и хранение информации (документов, фиксирующих ее) должны обеспечить полный учет этой информации (документов). Реестры имеющейся информации, в том числе закрытой для свободного распространения, должны стать обязательной частью государственных и муниципальных информационных ресурсов, доступных для граждан.

Как уже отмечалось выше, порядок получения общественно-значимой информации должен быть таким же простым и удобным как порядок получения книги в публичной библиотеке. Ч. 2 ст. 5 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года гласит, что формальности при затребовании информации должны быть минимализированы. Американцы сравнивают должный порядок получения информации в публичных органах по своей простоте с работой торгового автомата: ввели запрос – получили нужный материал<sup>368</sup>.

Закон должен подробно описать способы, которыми граждане могли бы получить информацию: 1) непосредственно, путем встречи с должностным лицом или путем присутствия на заседаниях, включая право звуковой и видео записи; 2) путем знакомства с документом в специальном помещении, что должно включать в себя возможность ксерокопирования документа; 3) по почте; 4) через электронные системы; 5) через издания и средства массовой информации. Каждому способу получения информации в законе «О свободе информации» должна быть посвящена своя глава, как это сделано в Законе Калининградской области «О порядке предоставления информации органам государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года. В связи с трудностью принятия комплексного акта о свободе информации, возможен путь принятия самостоятельных актов, отдельно регулирующих получение информации каждым способом и даже от разных публичных органов. Например, в США существует отдельный закон «Об открытом для общества правительстве» (1976 год), регулирующий право граждан посещать заседания примерно пятидесяти руководящих органов федеральных учреждений и право доступа к протоколам их заседаний<sup>369</sup>.

Обеспечивать доступ граждан к общественно-значимой информации некоторыми выше названными способами должны специальные учреждения (комитеты по статистике, государственные архивы) и специальные службы, которые сами не заинтересованы в раскрытии информации от общества. Не специализированные органы не могут немедленно реагировать на требования граждан, как того требуют европейские нормы (ч. 3 ст. 6 Рекомендаций Комитета Министров Совета Европы от 21 февраля 2002 года). Здесь шире следует использовать принцип разделения властей. Организации, собирающие информацию о развитии общества и состоянии окружающей среды, о работе государственных и муниципальных органов не должны подчиняться тем органам власти, которые заинтересованы в укрытии информации или ее искажении. Здесь можно говорить о создании органов информационной власти в обществе, которые могут образовать самостоятельную ветвь власти. Конечно, создание специализированных органов собирающих, обрабатывающих и хранящих информацию порождает проблему принуждения производителя и первоначального сборщика информации передавать ее в специальные учреждения (службы). Необходимо создавать систему контроля за полнотой передачи всей информации хранителю ее и меры ответственности за уклонение от передачи информации или искажение ее. Органы, собирающие и предоставляющие гражданам информацию о работе государственного (муниципального) аппарата управления могли бы заниматься научно-практической исследовательской деятельностью: разрабатывать наиболее эффективные методики мониторинга и оценки деятельности органов власти, совершенствовать системы обработки информации и наиболее удобного предоставления ее гражданам. Заинтересованным профессионалам не трудно выявить используемые государственными служащими приемы сокрытия информации и предложить меры по пресечению правонарушений и применению юридической ответственности.

Особого правового регулирования требует процедура осуществления права граждан на посещение заседания публичных органов. План проведения заседаний, в том числе и закрытых, всех публичных органов с повесткой дня заседаний должен быть доступен для ознакомления граждан, по крайней мере, за несколько дней. Кроме того, должна производиться регистрация всех фактически проведенных заседаний с указанием сведений о их повестке дня. Это позволит гражданам обжаловать решения органов о проведении закрытых заседаний и привлекать к ответственности тех, кто виновен в необоснованном засекречивании работы органа.

Важное значение имеет осуществление контроля за выполнением публичными органами и должностными лицами своих обязанностей. Как известно, контроль может быть внешним и внутренним. При этом, внутренний контроль становится только тогда эффективным, когда он подкрепляется внешним. В противном случае, он становится дополнительным средством сокрытия правонарушений.

Права внешнего контроля за администрацией должны иметь представительные органы (их комиссии) и их специальные подразделения наподобие тех, что существуют для осуществления финансового контроля. Не раз именно следственные комиссии Конгресса США вынуждали президентов страны и их администрации выдавать важную для общества информацию, в том числе о совершении тяжких преступлений (например, по Уотергейтскому делу, по Ирангейту).

Внешний контроль за документированием информации и ее передачей могут осуществлять названные выше специализированные органы сбора и хранения информации. Они могли бы выполнять функции государственных инспекций с функциями органа собирающего материал об административных правонарушениях и первоначального сбора материала о выявленных преступлениях.

Целесообразно создание Государственной Думой специальной Федеральной комиссии по обеспечению соблюдения прав граждан на информацию публичными организациями и их должностными лицами. Она могла бы осуществлять надзорные функции. В начале реформ в России, например, была создана Государственная инспекция по защите свободы печати и массовой информации<sup>370</sup>. Предлагаемая здесь комиссия не должна подчиняться Правительству, как не подчиняются ему, например, органы прокуратуры или избирательные комиссии.

К контролю за предоставлением гражданам информации должны быть допущены общественные организации, в первую очередь, организации журналистов и в целом средства массовой информации.

<sup>368</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 13.

<sup>369</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 213-220.

<sup>370</sup> Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 82.

Особым элементом в механизме реализации права на информацию является юридическая ответственность служащих и иных должностных лиц за посягательства на это право. М. Полторанин считает, что главной задачей сегодняшнего дня в развитии свободы слова является поднятие ответственности ведомств за сокрытие информации от граждан<sup>371</sup>. Объективные интересы управленцев выйти из-под контроля общества всегда будут порождать значительное количество нарушений прав граждан на информацию. Не следует рассчитывать на то, что аппарат управления когда-нибудь прекратит свое противодействие демократическим нормам Конституции. Он создавал и будет создавать трудности гражданам на пути реализации их прав.

По сложившейся в России традиции, нормы, устанавливающие ответственность, помещаются в особые нормативные акты. Для демонтажа существующего механизма нейтрализации права граждан на информацию необходимо вносить изменения и дополнения в Уголовный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Гражданский кодекс РФ. Для закрепления норм, устанавливающих дисциплинарную ответственность необходимо принятие Кодекса о дисциплинарных нарушениях РФ.

Основной формой ответственности должностных лиц за посягательство на права граждан получать информацию должна стать административная ответственность. Кодекс об административных правонарушениях РФ должен пополниться статьями, устанавливающими штрафные санкции для должностных лиц следующего содержания:

1) Нарушение установленных правил учета работы государственным служащим. Объективная сторона данного правонарушения может включать: отказ от составления документа (регистрации какого-то факта); отказ от необходимой обработки информации с целью придания ей доступной формы (например, отказ от перенесения ее на бумажный или электронный носитель, отказ от систематизации документов, что приводит к трудности их поиска); несвоевременное составление документа; внесение в него не верных записей; нарушение сроков хранения.

2) Уничтожение имеющихся документов, содержащих общественно-значимую информацию или искажение сведений, содержащихся в них путем исправления уже составленных документов.

3) Неправомерный отказ в предоставлении информации гражданину или журналисту (отказ в ознакомлении, снятии копий, не опубликование), а равно нарушение сроков предоставления информации, либо предоставление не полной или заведомо недостоверной информации. Под этим следует понимать сокрытие имеющихся материалов, документов (например, не занесение их в реестр), отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение. Одним из средств сокрытия информации от общества является незаконное отнесение ее к категории ограниченного доступа. Закон РФ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет относить к информации с ограниченным доступом документы, содержащие информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, об использовании бюджетных средств и других государственных и местных ресурсов, о состоянии экономики и потребностях населения, за исключением сведений, отнесенных к государственной тайне». Этот запрет должен быть подкреплен соответствующей санкцией. Здесь же необходимо установить ответственность за не выдачу гражданину письменного мотивированного отказа в предоставлении информации.

Кодекс о дисциплинарных правонарушениях должен продублировать названные составы правонарушений и предусмотреть за их совершение применение мер дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения с работы. При рассмотрении фактов данных правонарушений в ходе административного судопроизводства, суд будет учитывать принятые дисциплинарные наказания и, с их учетом, применять меры административного воздействия.

Право граждан на информацию входит в состав основных конституционных прав и посягательство на него в особых случаях должно влечь за собой уголовную ответственность. Она предусмотрена пока только в особых случаях (ст. 140 УК РФ), а должна действовать всегда, если имеет место систематического совершения должностным лицом выше перечисленных нарушений прав граждан на информацию и организация совершения этих правонарушений подчиненными. Наказанием за эти преступления должен быть штраф или лишение должностного лица права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Формальный состав преступления делает не трудным доказывание факта совершения преступления. Реальность угрозы привлечения к ответственности сделает совершение этих преступлений редким случаем.

Целесообразно соединить судебное рассмотрение иска гражданина к государственному (муниципальному) органу о выдаче информации с обвинением конкретных должностных лиц в нарушении норм уголовного и административного права и требованием привлечь виновных к юридической ответственности как это сегодня делается при рассмотрении ряда уголовных дел.

#### Заключение

Только демонтировав существующий механизм нейтрализации прав граждан на доступ к общественно-значимой информации Россия может заявить, что она стала демократическим и правовым государством (ст. 1 Конституции РФ). Одновременно, создание описанного механизма реализации прав граждан на получение общественно-значимой информации имеет колоссальное значение для общественных наук, изучающих органы управления и их деятельность. При такой открытости управленческих процессов отечественные науки об управлении смогут помочь обществу осуществить рационализацию административной деятельности, сделав ее более дешевой и эффективной. Как показывает практика США, наведение порядка в учете информации позволяет самим публичным учреждениям лучше удовлетворять свои нужды<sup>372</sup>.

<sup>371</sup> Гласность – первые шаги // Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 78.

<sup>372</sup> Марвик Кристин М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: «Манускрипт», 1996. С. 19.

## 17. Денисов С.А. Принципы Конституции РФ и правосознание российского общества // Конституционное развитие России: история и современность. Материалы всероссийской конференции. Ч. 1. Екатеринбург. 2003. С. 139-142

с. 139

Политологи отмечают, что в России пока нет конституции как документа, ставшего результатом общественного договора. Конституция 1993 года откровенна, дана управленческой элитой страны. При этом главным фактором ее появления является не демократическое движение внутри страны, а желание управленческих элит придать себе демократический имидж в глазах западной общественности. В результате, страна получила документ, содержащий большое количество правовых идей, заимствованных из западной правовой культуры. С точки зрения автора этих строк, данное заимствование имеет большое прогрессивное значение для развития России. При этом, необходимо учитывать, что правосознание значительной массы россиян имеет черты, которые присущи для так называемой восточной правовой культуры. В результате, нормы и принципы Конституции РФ 1993 года не находят социальной опоры в обществе и нарушение их государственными органами не вызывает массового протеста.

1. Развитие механизма государства твердо идет по пути **ликвидации разделения властей**, которое предусмотрено ст. 10 Конституции РФ. Для всех очевидно, что власть в стране все больше концентрируется в руках главы государства. Это не только не вызывает протеста в обществе, но всячески поддерживается им. Вера в вождя, подорванная в 80-90-е годы XX века, в связи с частой сменой правителей и их явной неавторитетностью, вновь обретает опору и становится массовой. Население готово без всякого насилия поддержать политику ограничения власти парламента в пользу расширения полномочий главы государства. Страна духовно готова родить «бонапартизм» и превратить республику (ст. 1 Конституции РФ) в юридическую фикцию.

2. Население, привыкшее к патерналистским отношениям и государственной опеке, не возражает против того, что государственный аппарат постепенно возвращает свое **господствующее положение в духовной сфере**, осуществляет контроль над основными каналами распространения информации. Фактически, в нарушение ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, в стране вводит цензуру. Обществу навязывается выгодная обособленным управленческим группам идеология этатизма, вождизма и патернализма. Это является откровенным нарушением запрета устанавливать какую-либо идеологию в качестве государственной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ). Государство восстанавливает разрушенный в прошлые годы пропагандистский аппарат и постепенно заменяет идеологическое многообразие, провозглашенное в ч. 1 ст. 13 Конституции РФ, единомыслием. С этой целью используется религия, идеи патриотизма, великодержавия, восстановления традиционных русских ценностей.

4. Конформистски настроенное население, привыкшее к культуре насилия, участвуя в выборах органов государственной власти, делают ставку на победителя. Люди не понимают, что для сохранения демократического государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ) нужна **сильная демократическая оппозиция**, которая способна постоянно критиковать правящую группу, угрожать ей сменой власти, в случае, если она будет действовать в ущерб обществу. Поддержка наиболее сильного кандидата во власть приводит к тому, что силы оппозиции тают на глазах. Большая часть политиков, которые раньше определяли себя как оппозиция, что бы избежать политической смерти, поспешили присоединиться к правящему блоку, возглавляемому главой государства.

5. **Многopартийная система**, возникшая в России в 90-е годы XX века и предусмотренная ч. 3 ст. 13 Конституции РФ постепенно превращается в двухпартийную или даже однопартийную. Ключевая политическая борьба разворачивается между двумя партиями авторитарной ориентации, которые готовы похоронить большую часть провозглашенных конституционных принципов.

6. Не вызывает широкого протеста у населения откровенное нарушение государственным аппаратом ч. 4 ст. 13 Конституции РФ, требующей **равенства перед законом всех общественных объединений**. Использование так называемого административного ресурса выводит на ключевую роль в политике партеобразное объединение государственных управленцев страны. Данное объединение нельзя назвать партией, поскольку оно создается не гражданским обществом, а самим государственным аппаратом и выполняет роль теневого государственного подразделения, позволяющего управленческим группам подчинить себе общество.

7. Пассивность значительной части населения страны приводит к тому, что граждане **не используют своих политических права**. Демократия, провозглашенная в ст. 1 Конституции приобретает формальный характер. Граждане не интересуются информацией о деятельности государства, отказываясь от своего права искать и получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Они не участвуют в профсоюзной и партийной деятельности для защиты своих интересов, не используя свое право, предусмотренное ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Уничтожение ряда свободных средств массовой информации не привело к массовым митингам, демонстрациям, шествиям, пикетированию, как это случалось в подобных случаях в европейских странах. Люди не пожелали воспользоваться своими правами, закрепленными в ст. 31 Конституции РФ. Государство, в

соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ создает все условия для проведения выборов в стране. На это тратятся колоссальные средства. Население отвечает на это массовым абсентеизмом. Оно как бы говорит, правьте нами как вам будет угодно. Часто, граждане отказываются даже от своего права на жалобу (ст. 33 Конституции РФ), ограничиваясь ворчанием на плохую работы государственных и муниципальных органов. Работа большинства судов страны продолжает оставаться келейной. Граждане не используют своего права участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ). Формально открытые для граждан заседания суда, при отсутствии публики, фактически оказываются закрытыми.

8. Вера в «добротного царя» является основой для **централизации власти** в стране. Политическая пассивность населения приводит к вырождению региональных политиков. Постепенно они превращаются в государственных чиновников. Занятие ими должностей связывается не с поддержкой их населением на местах, а с утверждением их кандидатуры в центральных органах. Население готово проголосовать за того, кто заручится поддержкой главы государства. Это связано еще и с финансовым унитаризмом. Концентрация финансовых ресурсов в центральных органах приводит к тому, что идеальным главой региона является человек, способный выпросить эти ресурсы для своего региона. Утверждение, что Россия является федеративным государством (ст. 1 Конституции РФ) все в больше мере становится юридической фикцией.

8. Беглого знакомства с деятельностью большинства государственных учреждений достаточно для того, чтобы сделать вывод: **человек**, его права и свободы не являются в нашей стране **высшей ценностью**, как записано в ст. 2 Конституции РФ. Государственные чиновники очень часто не признают прав и свобод человека и гражданина, не соблюдают их и отказываются их защищать. Права и свободы человека и гражданина часто не определяют деятельности исполнительной власти и местного самоуправления, как того требует ст. 18 Конституции РФ. Причиной этого является пассивность самих людей, отказ защищать свои права и свое достоинство. По-прежнему, основным свойством значительного числа российских граждан является стойкость в несении тягот и лишений, на которые их обрекает государственный аппарат.

9. В России пока нет социальных гарантий для реализации принципа **местного самоуправления**, провозглашенного в ст. 12 Конституции РФ. Традиции патернализма, идеология невмешательства в дела органов управления препятствуют развитию реального самоуправления населения на местах. Местные сообщества атомизированы, не представляют собой сплоченных групп, не осознают своих групповых интересов. Они сами отчуждаются от должностных лиц муниципальных органов, позволяют им действовать по собственному усмотрению, злоупотреблять имеющейся у них властью, использовать ее в личных интересах. С другой стороны, муниципальные деятели не могут найти поддержки своей коммунальной политики среди безразличного ко всему населения. Удержание своих должностей они связывают с одобрением их деятельности государственными структурами. Это способствует фактическому устранению самостоятельности местного самоуправления и превращению его в государственное управление, что противоречит принципам, провозглашенным в ст. 12 Конституции РФ.

10. Существенным препятствием на пути построения **правового государства** (ст. 1 Конституции РФ) является не развитость чувства права у населения страны. Споры о том, что есть право, не завершены среди теоретиков права. Студенты юристы часто затрудняются сформулировать свои представления о должном праве. В общественном сознании господствуют позитивистские подходы, в соответствии с которыми идеалы права отождествляется с законодательными положениями, исходящими от государства. Правовое государство отождествляется с государством высокой законности.

Не находит поддержки среди населения такой принцип правового государства как верховенство законов. Люди отождествляют высшую власть в стране с должностью Президента. Неуважение к парламенту приводит к уверенности, что указы Президента должны иметь высшую силу. Значительная часть населения и должностных лиц не знает Конституции своей страны, не понимает провозглашенных в ней принципов и не уважает положения, закрепленные в ней. Это является питательной почвой для воспроизведения традиционного для России верховенства подзаконных актов над законами и Конституцией. Общественное сознание препятствует тому, чтобы Конституция РФ в соответствии с ч. 1 ст. 15 той же Конституции имела высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны.

Из сказанного следует, что проблемы прогрессивного развития страны, превращение Конституции РФ из манифеста в действующий правовой документ связаны с изменением общественного сознания. Перейти от традиций восточной цивилизации к традициям западной цивилизации не так легко. Для этого требуется длительный промежуток времени и значительные усилия тех групп общества, которые хотели бы видеть свою страну в ряду европейских стран.

## 18. Денисов С.А. Этатизм, как идеологическая основа нейтрализации действия норм Конституции РФ

// [www.gu.ur.ru/Studies/Studies\\_Ur.htm](http://www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm)

Выступление на конференции в г. Томске. Январь 2004 года

Реализация норм Конституции РФ, закрепляющих демократию, республиканскую форму правления, федеративное государственное устройство, правовое государство и местное самоуправление, наталкивается на распространенное среди значительной части народа этатистское сознание. Люди отказываются проявлять активность в реализации своих политических прав и демократические процессы, предусмотренные Конституцией РФ превращаются в ритуальные действия, за которыми не стоит реального содержания.

1. Поглощенность людей своим производительным трудом с древних времен принуждала их искать защиту в сильном государстве, которое бралось опекать подданных и решать за них возникающие общие проблемы. Таким образом, сформировались отношения патернализма, в которых государственный аппарат играл роль «отца» народа, а население роль «неразумных детей». Государственный аппарат имел почти неограниченные права, а население обязанность беспрекословного подчинения. Данного рода отношения поддерживались царизмом и Коммунистической партией. М. Горький называл партию большевиков «партией-нянькой 170 миллионов детей», имея в виду население СССР. Эта «нянька», — писал он, — мощно и успешно воспитывает это население<sup>373</sup>. Сложившиеся при этом стереотипы сознания действуют до сих пор. Они являются основой для политической пассивности и неиспользования конституционных прав граждан.

2. Люди не понимают, что их проблемы эффективно могут быть решены только ими самими через организованное гражданское общество, через активную и сознательную политическую деятельность. Они отказываются использовать свое право на получение информации о жизни общества и деятельности государства (ст. 29 Конституции РФ) обрекая себя на роль марионеток в руках идеологических и политических манипуляторов. Выборы своего представителя в органы власти производятся не на основе разума и объективной информации а на основе чувств, которыми управляют политтехнологи.

Ощущение собственной слабости подталкивает людей искать опору в сильном главе государства, на которого возлагают надежды в решении всех общественных проблем. Этого рода сознание является основой для мирного перехода от республики к диктатуре одного человека.

У значительной части российского общества еще не созрело понимание того, что решить какую-то общественную проблему можно только организованным путем, через партию, профсоюз, иную общественную организацию. Люди не осознают, что организованной силе государственных чиновников должна противостоять организованная сила общественных объединений. В этом причина того, что граждане не используют свое право на объединение (ст. 30 Конституции РФ). Множество возникших партий и движений имеют элитарный характер, в стране отсутствует сильная демократическая оппозиция. Аппарат государственного управления пытается сформировать партеобразные объединения чиновников, которые играют роль теневого инструмента поддержания административного характера государства.

Отсутствие веры в собственные силы и привычки самостоятельно защищать свои права обуславливает невысокий уровень использования населением права на проведение массовых мероприятий (ст. 31 Конституции РФ).

Наступление на свободу средств массовой информации, введение цензуры, навязывание обществу единой государственной идеологии нарушающие ст. 13 и 29 Конституции РФ не вызывает массового протеста среди населения. Доверие к государству

<sup>373</sup> История России 1917-1940. Хрестоматия. Екатеринбург. 1993. С. 285.

одних и политическая пассивность других приводит к тому, что политический режим только формально остается демократическим.

3. Этатистское сознание населения всегда предполагало доверие его к главе государства при недоверии к остальным структурам государственного аппарата. Происходит персонализация власти. Такого рода сознание не может усвоить смысл разделения властей и парламентаризм. Люди не понимают пользы введения ограниченной конкуренции властей и не доверяют коллективным органам управления. На этой духовной основе происходит превращение парламента в совещательный орган при диктаторе и устранение республики.

Распространение идей этатизма и вождизма часто осуществляется с помощью поддерживающей их идеологии реванша, милитаризма и великодержавия.

4. Вождизм как проявление этатизма является духовной основой для отказа общества от федеративного устройства и местного самоуправления. Надежда на «доброе царя», как уже было сказано, порождает политическую пассивность населения и самостоятельность регионов и мест вырождается в подобие феодальной раздробленности, когда правами пользуется не население регионов, а их управленческие элиты. Отсутствие контроля со стороны общества и со стороны центральных органов создают идеальные условия для злоупотребления управленцами своей независимостью. Это подогревает распространение идей централизации власти, хорошо отраженных в словах Некрасова: «Барин вот приедет, барин нас рассудит». На этой духовной основе происходит усиление унитаризации отношений между центром и регионами в стране, рост контроля государственных органов за органами местного самоуправления. Выборы в органы власти и местного самоуправления превращаются постепенно в утверждение населением кандидатов на должности, назначенных центральными органами. Система номенклатуры восстанавливается.

Население не протестует против лишения регионов и мест финансовой самостоятельности. Но без нее, руководители регионов из политиков превращаются в высокопоставленных просителей денег в центральных органах власти.

5. Поддержка идей этатизма в современной России происходит под лозунгом построения социального государства (ст. 7 Конституции РФ). За последние десятилетия люди привыкли к редистрибутивной экономике при которой государство отнимало весь произведенный продукт у общества, а затем уравнилительно распределяло его между членами общества. Люди отвыкли самостоятельно заботиться о своей судьбе, о своем будущем. К новым условиям, при которых человек сам должен обеспечивать свое выживание, приспособилось только около трети граждан страны. Остальные мечтают о возврате к азиатскому способу производства, которое несовместимо со свободой предпринимательства (ст. 8 и 34 Конституции РФ) и защитой частной собственности (ст. 8 и 35-36 Конституции РФ).

6. Доверие своей судьбы государству приводит к тому, что население отказывается от формирования собственной правовой идеологии. Как уже отмечалось, оно не протестует против того, что государство в нарушении ст. 13 и 29 Конституции РФ использует информационные каналы для пропаганды идей, оправдывающих власть существующей правящей группы. В этих условиях невозможно построить правовое государство, которое должно быть ограничено правом, исходящим от гражданского общества.

Выделенные проблемы позволяют определить задачи развития общественного сознания на пути перехода от тоталитаризма к конституционному строю, в том числе, в области образования.

## 19. 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>374</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 монополизации 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>375</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 финансово самостоятельности. Отмечается, что сегодня только 7 % муниципальных образований финансово

<sup>374</sup> Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2 (23). С. 60.

<sup>375</sup> Мау В. Экономические проблемы в Конституции РФ: направления возможного уточнения и доработки // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 181.

самодостаточны<sup>376</sup>. Посредством своего партеобразного объединения государственная бюрократия проводит управляемые выборы в органы местного самоуправления и ставит их под свой контроль.

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 клиенты позволили 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>377</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>378</sup> и ФЗ «О некоммерческих объединениях»<sup>379</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>380</sup>. Э. Панфилова считает, что указанные законы фактически заморозили развитие гражданского общества<sup>381</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 не правительственных 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 клиенты. Сегодня государственная бюрократия уже восстановила контроль над большинством творческих союзов.

<sup>376</sup> Генерозова Ю. Степашин заступился за самоуправление // Российская газета. 2009. 23 сентября. С. 4.

<sup>377</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>378</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>379</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>380</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>381</sup> Уполномочены защищать // Российская газета. 2009. 24 декабря. С. 8.



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 него осуществляет цензуру. Для запугивания оставшихся независимых журналистов применяются органы правоохраны и преступные группировки. Наиболее смелых журналистов устранили 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>382</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>383</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>384</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>385</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

---

<sup>382</sup> Острова гласности – 2: Хроника Миссии Ф3Г в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

<sup>383</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>384</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>385</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.

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 царского правительства на университетскую автономию свыше 100 профессоров МГУ подали в отставку<sup>386</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>387</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>388</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>389</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>386</sup> Вертикаль на кафедре // Ведомости. 2009. 17 сентября. С. А01, А04.

<sup>387</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>388</sup> Фиш М.С. Конец «мечьяризма» // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 8.

<sup>389</sup> Бланкенбург Э. Люстрация и «отлучение от профессии» после падения восточногерманского тоталитарного режима // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 29-36.

## **20. 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 интеллигентно-маргиналов, не имеющих авторитета среди массы консервативно настроенного населения, преданного вождю. Поэтому свободно проводимые выборы не приводят к формированию органов, реально представляющих население. Выбор кандидатов в эти органы делается случайно (исходя из внешности кандидата, его речей, символических действий) или по указанию правителя. Естественно, население не поддерживает выбранные им коллективные органы власти.

Работающие конституции появляются тогда, когда люди начинают протестовать против притеснений со стороны государства и его бюрократии, пытаются защитить свою личную свободу и собственность. Население административных стран терпеливо. Созерцательное ожидание замещает у большинства русских деятельное вмешательство в обстоятельства и порядки – пишет К.В. Арановский [1, с. 454]. Они отказываются использовать даже дарованные им формальной конституцией права. Это связано еще и с тем, что люди политически не грамотны, не могут предложить альтернативного курса. Они привыкли к униженному положению, к тому, что от них в стране ни чего не зависит. Даже имея право на массовые мероприятия, на выбор своих представителей, другие политические права они не используют их.

Существует заблуждение, что для населения в административных обществах свойственен коллективизм. На самом деле для него присущ конформизм, стадность. Люди здесь не способны на организованные действия для защиты своих прав, они атомизированы. Не случайно в современной России не удается реализовать идеи самоуправления, заложенные в Конституции РФ 1993 г. (ст. 12, 130). Вместо самоуправления повсеместно введено децентрализованное государственное управление. На выборах местных органов власти самая низкая явка избирателей.

В административном обществе существуют свои традиционные ценности, вступающие в конфликт с конституционными ценностями. Высшей ценностью является стабильность и порядок, а не свобода и прогресс. Это общество консерваторов, которое не желает ни чего менять в своей жизни. Те, кому это не нравится, переселяются в другие, быстро развивающиеся страны. В результате возникает поляризация мира. Он делится на страны Запада, постоянно идущие к чему-то новому и страны Востока, стремящиеся сохранить у себя традиционный образ жизни.

Интересно, что конституции развитых стран Запада часто не закрепляют свободу предпринимательства и неприкосновенность частной собственности. Там эти принципы традиционны и не нуждаются в конституционной защите. В административном обществе, наоборот, конституция может декларировать защиту частной собственности (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции РФ). Но традиционно продолжает действовать правило, согласно которому частная собственность носит только условный характер. Крупные предприятия передаются только 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 соответствии с этим, ст. 2 Конституции РФ декларирует высшую ценность человека, его прав и свобод. Российская традиция не поддерживает этот принцип. У нас всегда господствовала этатистская 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 «добивать» оппозицию, с тем, чтобы она ни когда не смогла лишиться 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.

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

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

С. 164

Российское право, как и право других транзитных стран, является противоречивым. Одни нормы декларируют широкий набор прав и свобод человека и гражданина, а другие направлены на то, чтобы их нейтрализовать или блокировать их действие. Для переходных стран характерно наличие двух систем права. Одна – официальная система норм. Эти нормы зафиксированы в конституции и законах, но часто не действуют. Другая – реально действующая система норм, которые могут содержаться в подзаконных актах, административных прецедентах, правовых обычаях, политических доктринах. Первая система норм заимствована на Западе. С ее помощью государство создает себе позитивный имидж, доказывает внешним наблюдателям, что оно является демократическим, правовым, признает права и свободы человека и гражданина, имеет республиканскую форму правления. Правовое регулирование осуществляется с помощью второй системы норм. Часто эти нормы не писаны<sup>390</sup>. Человек, не сталкивающийся с работой государственного механизма, не живущий в России не знает о существовании реальных норм. Эти нормы можно изучать только на практике в рамках социологического подхода к праву. Отечественная наука, стоящая на принципах позитивизма, не желает изучать нормы реально действующего права.

Российское государство продолжает оставаться преимущественно административным, реализующим интересы класса управленцев, входящих в государственный аппарат и опекаемых ими предпринимателей. Это государство создает особый механизм нейтрализации (блокирования) норм, декларированных в законах, но не выражающих интересы управленцев<sup>391</sup>. Далее будут описаны элементы этого механизма.

Типичным способом ограничения конституционных прав человека или гражданина является создание трудностей в процедурах их реализации. Например, граждане России, согласно ст. 31 Конституции РФ имеют право собираться мирно. Но непосредственно реализовать это право невозможно. ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»<sup>392</sup> не позволяет даже двум человекам выйти на улицу с плакатом (провести пикет) без разрешения местных органов власти. Закон только декларирует уведомительный порядок проведения массовых мероприятий. Реально он вводит разрешительный порядок<sup>393</sup>. Органы власти г. Москвы систематически запрещают проведение массовых мероприятий, грубо нарушая конституционные права граждан. Названный закон делает все, чтобы отбить у граждан желание выходить на улицу с какими-либо требованиями. Чтобы двум гражданам подойти к отделению банка, не выплачивающему их вклады и прокричать «верните наша деньги» (это подпадает под понятие митинга), нужно чтобы они за 10 дней уведомили об этом органы местной власти (ч. 1 ст. 7). Выкрикивать такие слова после 11 часов вечера запрещается (ст. 9 Закона). Данный закон сделал невозможным проведение массовых мероприятий, приуроченных к определенным жизненным фактам. Например, Государственная Дума не формирует повестку для заседаний на десять дней вперед. Граждане, желающие помитинговать перед зданием Думы в день принятия того или иного проекта закона не успевают оформить заявку на проведение массового мероприятия<sup>394</sup>.

Нормы процессуального права должны способствовать реализации норм материального права, но в современной России их используют для того, чтобы декларированное в Конституции РФ право нельзя было реализовать без разрешения начальства. Ст. 3 Конституции РФ дает право гражданам России решать важнейшие вопросы государственной и общественной жизни путем проведения референдума. Но ФКЗ «О референдуме РФ»<sup>395</sup> вводит такой порядок возбуждения инициативы о проведении референдума (ст. 14 – 20 ФКЗ), реализовать который без согласия на то государственных органов совершенно невозможно. Фактически он вводит запрет на проведение референдумов в России без разрешения государственных органов.

Давно известно, что отсутствие юридической регламентации процедурного порядка реализации прав подчас затрудняет гражданам их осуществление<sup>396</sup>. Например, ч. 4 ст. 29 Конституции РФ дает право каждому

<sup>390</sup> Давид Р., Жозеф-Спиноза К. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 355.

<sup>391</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2 – 8.

<sup>392</sup> Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>393</sup> Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ об ущемлении основных прав граждан собираться мирно, без оружия приказом губернатора Санкт-Петербурга // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 445-446.

<sup>394</sup> Левина А. Касьянов с Шандыбиным идут на митинг // Новая газета. 2003. № 21. С. 4.

<sup>395</sup> Российская газета. 2004. 30 апреля.

<sup>396</sup> Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М.: Юридическая литература, 1976. С. 109-110.

получать информацию. Но закон, о доступе граждан к информации, которую удерживают органы управления, не принят. Поэтому право на получение общественно значимой информации остается ограниченным волей должностных лиц.

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

Бюрократия, осуществляющая законотворчество в современной России пытается заорганизовать всю жизнь людей, лишить их свободы. Она широко применяет разрешительный тип правового регулирования. Так, избирательное законодательство стремится подавить всякую инициативу граждан. Человеку, например, запрещается размножить на ксероксе за свой счет несколько десятков листовок, призывающих голосовать за того или иного кандидата. Это будет злостное нарушение ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>397</sup>. Человека (список партии) могут снять с выборов по формальным основаниям (неправильно оформлены документы), какой бы поддержкой избирателей он не обладал.

Конституционная свобода гражданина может быть превращена посредством закона в узкое право на действия, согласованные с бюрократией. Например, Конституция РФ (ст. 30) декларирует свободу деятельности общественных объединений. Однако, ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>398</sup> берется перечислять все права объединений граждан, ставит эти объединения под надзор бюрократии, которая решает, что дозволить делать объединению, а что нет. Объединения граждан не отчитавшиеся перед чиновниками о своей работе могут быть ликвидированы.

Государственная бюрократия берется в законах определять, в каких формах граждане могут реализовать свои конституционные права, фактически лишая миллионы воспользоваться своим конституционным правом. Так, ФЗ «О политических партиях»<sup>399</sup> запретил гражданам создавать партии на профессиональной и религиозной основе. В России запрещено создание христианско-демократической партии, по аналогии с Германией. У нас не может быть создано рабочей (лейбористской) партии, по аналогии с Великобританией. Закон запрещает создание региональных партий, хотя выборы в регионах и даже на местах проводятся по пропорциональной системе. Российская бюрократия запретила создание кадровых партий, как в США. Партия должна иметь не менее 50000 членов, список которых должен быть представлен в органы власти, что ставит их под надзор государственной бюрократии. Подобная регистрация членов партии производилась в США в период маккартизма.

Российские законодатели решили, что Конституция РФ недостаточно ограничивает права и свободы граждан, и решили дополнить ее статьи новыми ограничениями в законах, не изменяя текст Конституции. Так, статья 81 Конституции РФ содержит, казалось бы, законченный перечень ограничений пассивного избирательного права на участие в выборах Президента РФ. Однако, правящая группа решила по-другому. Она расширила этот перечень ограничений в ФЗ «О выборах Президента РФ». Теперь баллотироваться на этот пост не имеет права человек, ранее судимый за преступления экстремистской направленности и даже подвергнутый административному наказанию за экстремизм<sup>400</sup>.

Правящая группа не стесняется прямо лишать граждан их конституционных прав посредством норм закона. В 2004 г. граждане России были лишены права избирать глав регионов, в которых они живут<sup>401</sup>. Введение пропорциональных выборов депутатов Государственной Думы лишило миллионы беспартийных права быть избранными в Думу без согласия на то партийного начальства (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 2005 г.).

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

<sup>397</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; Российская газета, 2005, 2 июля.

<sup>398</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>399</sup> Российская газета. 2001. 14 июля.

<sup>400</sup> Ст. 5 ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс РФ», а так же в целях обеспечения реализации законодательства РФ о выборах и референдуме» № 64-ФЗ от 24 апреля 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2118.

<sup>401</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.

посягательствах на права человека. Уголовно-процессуальный кодекс РФ не предусматривает возможности частного обвинения должностных лиц, посягающих на права граждан. Это обвинение может осуществлять только прокуратура, которая чаще всего занимает сторону государственного чиновника. Дисциплинарная ответственность не является императивной. Начальник может наказать подчиненного за творимый им произвол, а может поощрить за усердие, например, за отказ выдавать гражданам необходимую им общественно-значимую информацию. Например, безответственность чиновников сплошь и рядом приводит к волоките. Граждане не могут воспользоваться своим законным правом на протяжении длительного времени (очереди на выдачу заграничного паспорта, водительских прав и т.д.). Чиновник, выполняющий не законный приказ начальника, может быть уверен, что он не будет наказан<sup>402</sup>. Нормы закона или инструкции, подчас, предоставляют должностным лицам возможность широко усмотрения при принятии решений о предоставлении гражданам тех или иных прав.

Для затруднения использования гражданами своих конституционных прав, органы власти могут выдавать временные разрешения на это использование, которые через определенный срок необходимо продлевать. Так, в нарушении Конституции РФ и законов в субъектах Федерации ввели понятие «временное проживание». Пребывающие в регион граждане получают регистрацию на определенное время, а затем должны продлевать ее, уплачивая соответствующие дополнительные сборы<sup>403</sup>.

Наиболее распространенным во всех странах является ограничение прав граждан с помощью ведомственных норм, которые не доступны для всеобщего ознакомления. Так, заместитель министра природных ресурсов 19 февраля 2003 г. направил подведомственным организациям телеграмму, в которой запретил выдавать гражданам информацию о прогнозах негативных и катастрофических природных и техногенных процессов без специального разрешения. Это грубое нарушение прав граждан на информацию, закрепленных в ст. 29 и 42 Конституции РФ. После мер прокурорского реагирования формулировку текста телеграммы изменили, но суть ее осталась прежней<sup>404</sup>. Нормативные распоряжения начальства могут иметь не писанный характер. На основании устных распоряжений руководства республики Калмыкия единственная в Элисте типография отказалась печатать газету «Советская Калмыкия сегодня», а местные отделения связи отказались распространять эту газету среди подписчиков<sup>405</sup>.

Нормы законов, закрепляющие права и свободы человека и гражданина могут быть нейтрализованы другими нормами законодательства. Как было показано выше, нормы Конституции РФ 1993 г. нейтрализуются нормами федеральных законов. Если нормы конституции на деле не имеют прямого действия, то становится легко исправить их с помощью конкретизирующих норм законов и подзаконных актов<sup>406</sup>. Для того, чтобы этого не происходило, мало декларировать прямое действие конституции. Надо, чтобы эту норму принял правоприменитель.

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

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

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

<sup>402</sup> Проблемы правовой ответственность государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 19.

<sup>403</sup> О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в РФ. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в РФ // Правозащитник. 2001. № 2. С. 75-78.

<sup>404</sup> Левина А. Катастрофы под грифом «секретно» // Новая газета. 2003. № 17. С. 4.

<sup>405</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2000 году // Защита прав человека. Сборник документов. 1998-20000. М.: Юридическая литература, 2001. С. 273.

<sup>406</sup> Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 12.



## 22. Денисов С.А. Судьба конституций во время контрреформ // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 7-14.

С. 7

История развития Франции, Германии и других стран показывает, что движение по пути развития конституционализма часто прерывается контрреформами. Они включают в себя переход к единовластию в стране, подчинению правителю парламента и суда, ограничение политических прав и свобод граждан. Конституция либо изменяется, либо перестает действовать. Изучение общих закономерностей контрреформ помогают понять развитие современной России.

The history of France, Germany and other countries shows, that counter-reforms change development of constitutionalism. Dictatorship of one man takes place, parliament and courts lose independent, political freedom are restricted during of these period. Leaderships of state change the constitution or disregard her norms. The knowledge of laws of counter-reform`s developments help us to understand the situation in contemporary Russia.

Counter-reforms in constitutional law, dictatorship, restricts of political freedom, development of constitutionalism in Russia

Начиная с конца XVII в. сначала в Европе, а затем и во всем мире начался процесс перехода народов от феодального и административного общества к буржуазному. Суть его заключается в ограничении прав управленцев, составляющих государственный аппарат, превращения их в инструмент гражданского общества частных собственников. Средством ограничения власти управленцев, возглавляемых правителем государства, являются конституционные нормы.

Процесс подчинения класса управленцев гражданскому обществу идет волнообразно. Буржуазно-демократические революции, в результате которых появляются конституционные акты, сменяются периодами контрреволюций и контрреформ. При этом принятые ранее на волне революционных преобразований конституции или отменяются или создается механизм нейтрализации (блокирования) их действия<sup>407</sup>. Более демократическая конституция может заменяться декларативной конституцией, создающей видимость ограничения власти государственного аппарата<sup>408</sup>. Так, Наполеон, придя к власти, принял новую Конституцию Франции VIII г., которая декларировала республику, но фактически закрепляла его единоличную власть.

В данной статье конституцией называется не любой нормативный акт, высшей юридической силы. Конституция должна содержать нормы, может быть даже не писанные, которые закрепляют политические права народа на участие в политической жизни страны, на формирование ответственного перед ним государственного аппарата. Конституция должна закреплять разделение

С. 8

властей, возможность представителей народа осуществлять контроль за исполнительной властью, главой государства, независимость суда. Как уже отмечалось, в период контрреформ класс управленцев, возглавляемых правителем, старается либо отменить нормы конституции, либо сделать их декларативными, не действующими.

Ревакин А.В. отмечает, что во Франции, по сравнению с другими европейскими странами, борьба за республику была особенно ожесточенной и длительной. «Победа над монархией далась лишь в результате нескольких революций и серии политических и социальных реформ, составляющих, может быть, самый драматический период ее истории»<sup>409</sup>. Поэтому именно богатый опыт Франции будет в основном использоваться автором для иллюстрации тех изменений в конституции, отношения к ней общества в период контрреволюций и контрреформ. Выявляемые факты будут сравниваться с тем, что происходит сегодня в России.

Класс управленцев способен осуществлять политическое господство над обществом, только если он консолидирован и иерархизирован. Функцию объединения бюрократии должен осуществлять правитель. Кроме того, бюрократия нуждается в правителе, так как население страны подчиняется вождистской идеологии. Оно не верит бюрократии и не пойдет за ней, но верит в «доброе царя» и готово подчиняться ему. В силу этого, контрреформы всегда сопровождаются либо восстановлением монархии в стране, либо усилением диктаторских бонапартистских режимов, где монарха заменяет харизматический вождь. Например, первая республика во Франции была заменена империей Наполеона Бонапарта. Затем произошла реставрация монархии. Вторая республика во Франции в 1851 г. была уничтожена империей Луи Бонапарта.

В XIX в., когда большинство стран имели монархическую форму правления, новые правители могли объявлять себя императорами. В XX в. монархия стала не популярной. Правитель, захвативший власть в стране, обычно называет себя президентом. Исключением был только генерал Бокасса в Африке, объявивший себя императором (1976 г.)<sup>410</sup>.

Иногда правители как бы маскируют свое высшее положение в обществе. Особенно это свойственно для первых этапов контрреформ. Например, по Конституции Франции VIII г. Наполеон являлся всего лишь первым консулом, наряду с другими двумя. Это вовсе не означало, что два других консула могли ограничить его власть. Глава бюрократической машины может занимать пост главы правительства, а пост формального лидера нации, оставляет безвластному монарху или президенту. Так, Муссолини занимал пост главы правительства. По конституции он назначался и отзывался королем и был ответственен перед ним. Поскольку король являлся лишь номинальной фигурой, «дуче стал неограниченным главой исполнительной власти и фактически главой государства. Министры и иные высшие должностные лица формально назначались королем, но глава правительства выдвигал предложения по их кандидатурам, и именно перед ним они несли политическую ответственность»<sup>411</sup>. Гитлер так же не устранил пост президента до смерти маршала Гинденбурга (1934 г.).

<sup>407</sup> Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

<sup>408</sup> Денисов С.А. Имитация конституционализма // Новая правовая мысль. Волгоград. 2005. № 3. С. 9-15.

<sup>409</sup> Ревакин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

<sup>410</sup> Кривушин И.В. Император Бокасса I и власть в постколониальной Африке // Новая и новейшая история. 2006. № 1. С. 154.

<sup>411</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 331.

Долгое время должность главы государства в СССР занимал М.И. Калинин, который на деле вообще не имел какой-либо серьезной власти. Реальным правителем в стране являлся человек, занимавший должность Генерального секретаря ЦК коммунистической партии. Переход В.В. Путина на должность Председателя Правительства РФ не привел к потере его власти в стране. Следствием этого стала лишь потеря значимости норм Конституции РФ, касающихся широких полномочий Президента РФ. Распределение полномочий осуществляется сейчас не на основе статей Конституции РФ, а на основе личных соглашений, достигнутых внутри сложившегося тандема.

Харизматический лидер способен гипнотизировать массу населения и без труда обеспечивает себе победу во время плебисцитов (голосование о доверии правителю), которые заменяют выборы. Конечно, не обходится без использования так называемого административного ресурса. Не боялись проводить плебисциты Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Гитлер, Саддам Хусейн, вожди советских государств. Успешно они проводятся в странах Африки<sup>412</sup> и современной России. За пожизненное занятие должности консула Наполеоном высказалось 3,5 млн. французов<sup>413</sup>. Против голосовало только 15 тыс. человек. За присвоение ему титула императора в 1804 г. проголосовало 3521675 человек. Против высказалось 2579 человек<sup>414</sup>. А.В. Ревякин говорит о создании Наполеоном режима «плебисцитарной монархии»<sup>415</sup>.

Устранение свободных выборов позволяет перейти к пожизненному осуществлению власти в стране одним человеком. Переход к этому может осуществляться постепенно. Так, Наполеон Бонапарт, в соответствии с Конституцией Франции VIII г. сначала занял должность консула на 10 лет, и лишь затем произвел изменения в этой Конституции, в соответствии с которыми он стал пожизненно замещать эту должность в награду за его заслуги перед отечеством. Французы видели в нем спасителя отечества, человека, который восстановил внутренний и внешний мир, заставил соседей считаться с Францией<sup>416</sup>. В 1804 г. по инициативе Сената, в целях упрочения и увековечения великого дела возрождения Франции Наполеону был присвоен титул императора. Решение было утверждено плебисцитом. Луи Бонапарт после совершения государственного переворота по Конституции Франции 1852 г. считался избранным на 10 лет, и лишь плебисцит 21 – 22 ноября 1852 г. закрепил за ним титул наследственного императора. Сегодня в игры по присвоению императорских титулов, как отмечалось выше, играют только африканские вожди. В странах СНГ в конце XX – начале XXI в. переход к пожизненному замещению должности правителя конституционно оформили гораздо скромнее и более скрытно. Некоторые устранили из конституции

С. 9

норму о запрете замещения должности президента более двух сроков подряд. Другие постоянно изменяют конституцию и объявляют после этого, что прежний срок нахождения правителя на должности президента во вновь возникших отношениях не считается. Он занимает должность президента опять как бы в первый раз. Белоруссия, Казахстан, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан получили бессменного вождя народа. Устранение серьезной оппозиции, управляемые выборы позволяют правителю легко продлевать свои полномочия до самой смерти. Для того, чтобы уменьшить расходы на плебисциты, были увеличены сроки на которые избирается президент страны. В России поступили еще более хитрее. Не меняя конституции, правитель поменял пост, с которого он будет осуществлять управление страной. Пока не видно ни каких препятствий, которые способны помешать ему пожизненно сохранять власти в стране.

Закрепившийся у власти правитель начинает думать о порядке передачи ее своим наследникам. Конституция Франции X г. дала Наполеону право назначать себе преемника, а конституция 1804 г. (ст. 3 раздела II Органического сенат-консульта) сделала его власть наследственной. Стареющие лидеры стран СНГ так же начинают задумываться над этой проблемой. Скорее всего, она будет решаться не с помощью изменений конституции, а за счет пиара в подконтрольных СМИ того человека, на которого укажет правитель. Успешная передача власти от отца к сыну произошла в Азербайджане. Удачно передача должности президента преданному правителю человеку произошла в России в 2007 г.

Усиление власти правителя в период контрреформ может сопровождаться созданием полуконституционных властных органов, с помощью которых осуществляется управление страной. Так, при Наполеоне Государственный совет превратился в тайный совет высшего правителя<sup>417</sup>. Такого вида органы осуществляют свою власть скрытно, действуют не публично, не отвечают за принятые ими решения. До 2008 г. в России функцию высшего после Президента РФ органы власти выполняла Администрация Президента РФ. В нее входили особо близкие президенту лица, которые смотрели, чтобы на всех высших должностях в стране находились люди, преданные президенту, руководили представительным органом, так называемым техническим правительством, оказывали влияние на суд по особо важным для правителя делам, воссоздали партеобразное объединение бюрократии, обеспечивали нужные результаты проводимых в стране выборов, в целом осуществляли то, что получило название «управляемая демократия».

В сохранении власти правителя и расширении ее сверх конституционных полномочий в первую очередь заинтересована высшая бюрократия, его окружающая. Это обеспечивает стабильность ее положения и рост ее полномочий. Поскольку правитель не может лично решать все вопросы, он вынужден делиться властью со своим окружением. В наполеоновской Франции Фуше, потерявший должность министра полиции, стремившийся снова войти в милость своего господина выступил с инициативой присвоения Наполеону титула императора<sup>418</sup>. В России особое рвение по изменению Конституции и обеспечению В.В. Путину возможности пожизненно оставаться Президентом РФ проявил С. Миронов<sup>419</sup>. Член трибунала Франции Кюрст, который внес в него предложение о присвоении Бонапарту титула императора, получил богатые сенатории<sup>420</sup>. В России, главы регионов, добившиеся нужных результатов на выборах в Государственную Думу и

<sup>412</sup> Lewis P. M. Nigeria: Elections in a fragile regime // Journal of Democracy. 2003. V. 14, n .3. P. 131 – 144.

<sup>413</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 37.

<sup>414</sup> Там же. С. 41.

<sup>415</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 85.

<sup>416</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 36.

<sup>417</sup> Там же. С. 37.

<sup>418</sup> Там же. С. 40.

<sup>419</sup> Нагорных И., Хамраев В. Сергей Миронов начал с главного // Коммерсантъ. 2007. 31 марта. С. 1, 2.

<sup>420</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 40.

выборах Президента РФ в 2007 – 2008 гг. получили награды. Те, кто не смог обеспечить нужный высшему начальству результат, были сняты с должности<sup>421</sup>.

Очень часто власть правителя в период контрреформ опирается не на конституцию, а на армию, полицию, бюрократию.

Конституция в период контрреформ превращается в «фиговый листок» прикрывающий восстановление монархической формы правления. Выполнять эту функцию ей помогает такое свойство, как противоречивость. Так Конституция XII г. объявляла Францию республикой, правление которой вверялось наследственному императору французов (ст. 1 раздела 1 Органического сенатус-консультата). Конституция РФ 1993 г. декларирует разделение властей (ст. 10), но Президент РФ ставит вне его и над всеми органами власти (ст. 11 и 80).

Под власть правителя подводится идеологическая база. Наполеон Бонапарт утверждал, что представителем нации является правительство. Законодательный Совет не должен иметь видного положения в республике. Он говорил, что «хорошо править можно только в ботфортах и со шлемом»<sup>422</sup>.

Часто правитель утверждает, что концентрация власти в его руках служит продолжению дела начатой демократической революции или реформам. Тот же Наполеон Бонапарт говорил, что его власть нужна для «консолидации принципов революции 1789 г.»<sup>423</sup>. Бюрократия во время контрреформ может сохранять революционную риторику. Наполеон при каждом случае говорил о свободе, но не придавал этому слову ни малейшего значения<sup>424</sup>. В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию в 2001 г. так же обещал не проводить контрреформы в стране. «Власть в России – говорил он, – должна работать для того, чтобы сделать в принципе невозможным отказ от демократических свобод, а взятый экономический курс – бесповоротным»<sup>425</sup>.

Для создания культа личности вождя могут приниматься разные идеологические приемы. Луи-Филипп I, получивший трон во Франции в 1830 г. «всячески поддерживал свою репутацию защитника родины и «солдата свободы». Он привлек на свою сторону немало

С. 10

видных бонапартистов, «дорожил причастностью к славе «великой эпохи» и сделал многое для возвеличивания Наполеона I: превратил Версальский дворец в музей военной доблести, ввел в армии маршальские звания, назначил пенсии ветеранам наполеоновских войн»<sup>426</sup>. Это способствовало усилению вождистских, бонапартистских настроений в обществе.

Значительный авторитет правителю всегда приносят внешние победы. Так, Бонапарт сделался героем дня после победы в Италии (1796-1797 гг.) и экспедиции в Египет (1798-1799 гг.). Они помогли ему осуществить государственный переворот и сделаться фактически единоличным правителем Франции<sup>427</sup>. В современной России культ личности вождя создавался победой в Чечне и восстановлением вассальной зависимости бывших республик СССР от России, а так же мерами «наказания непослушных» соседей (Грузии, Молдавии, стран Прибалтики).

Если правитель находит общий язык с руководством церкви, то его власть и устранение действия демократической конституции активно поддерживается духовенством. Наполеон Бонапарт поддерживался ультрамонтанами. Католики и ультрамонтаны так же призывали Луи Бонапарта «идти вперед по пути реакции»<sup>428</sup>. Газета ультрамонтанов писала: «Народ сказал одному человеку: мои ораторы надоедают мне: избавь меня от них и управляй мной»<sup>429</sup>. В России правящей группе для получения поддержки РПЦ приходится постоянно нарушать ст. 14 Конституции РФ, декларирующую светское государство. Православная церковь России, систематически получающая подарки из рук правителя, стоит чуть ли не в первых рядах борцов с распространением в стране западных либеральных ценностей свободы и демократии. Ее представители не скрывают, что они являются противниками республиканской формы правления и выступают за восстановление монархии в России.

Демократически настроенная часть населения вынуждена терпеть, а то и поддерживать авторитарное правление, нарушающее конституцию, поскольку оно гарантирует недопущение прихода к власти в стране левых сил. Как показал опыт XX в., победа левых приводит к полному уничтожению буржуазно-демократических свобод, установлению тоталитарного правления новой бюрократии из рабочих. Уже при совершении государственного переворота Луи Бонапарт активно использовал шумные и резкие заявления левых, запугивал страну красным призраком. Вторая империя пользовалась безграничной поддержкой представителей буржуазии – отмечают некоторые исследователи<sup>430</sup>. Советские ученые писали: «Ущемляя политические права буржуазии, бонапартизм дал ей полный простор в экономической деятельности. В стране процветали спекуляция и биржевая игра, в которых самое широкое участие принимал и императорский двор»<sup>431</sup>. Значительная часть российской буржуазии сегодня так же поддерживает власть В.В. Путина, так как он обеспечивает подавление коммунистов, все еще мечтающих о реванше.

Очевидно, что конституционализм проявляется в наличии парламента, который представляет интересы разных групп общества, выражает волю общества в виде законов, способен контролировать профессиональную бюрократию. В период контрреформ правитель либо разгоняет парламент, либо делает его послушным своей воле. Парламент становится имитатором выражения воли народа.

Усиление авторитета правителя в массе населения позволяет ему сформировать послушный состав депутатов парламента. Мощный государственный аппарат берет под свой контроль проведение выборов депутатов и обеспечивает

<sup>421</sup> Лупекин Д., Городецкая Н. Ярославский губернатор откликнулся на созыв // Коммерсантъ. 2007. 14 декабря. С. 1, 3; Принудработы над ошибками // Коммерсантъ. 2007. 5 декабря. С. 1, 2.

<sup>422</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 32.

<sup>423</sup> Там же. С. 32 – 33.

<sup>424</sup> Там же. С. 34.

<sup>425</sup> Не будет ни революций, ни контрреволюций // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 4.

<sup>426</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 98.

<sup>427</sup> Там же. С. 100.

<sup>428</sup> Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 51.

<sup>429</sup> Там же. С. 51.

<sup>430</sup> Там же. С. 5, 51.

<sup>431</sup> Антюхина-Московченко В.И. Третья республика во Франции. 1870 – 1918. М.: Мысль, 1986. С. 5.

прохождение в него только зависимых от бюрократии лиц. Оппозиция либо устраняется из парламента, либо составляет в нем меньшинство не способное влиять на его деятельность. Наполеон, даже провозгласив себя императором, сохранял определенные атрибуты республики: всеобщее избирательное право, законодательные палаты. «Однако, - пишет А.В. Ревякин - они не играли существенной роли, оставаясь ширмой самовласти, или использовались только в той мере, в какой было выгодно режиму»<sup>432</sup>. Подобные же процессы наблюдаются в период реставрации монархии во Франции: «Путем фальсификации выборов, прямого или завуалированного подкупа избирателей и парламентариев они манипулировали палатами и по своему усмотрению решали почти все важные вопросы государственного правления. Такая практика, умаляя роль парламента в политической жизни, в конечном счете, дискредитировала режим конституционной монархии»<sup>433</sup>. Повторение пройденного произошло при захвате власти Луи Бонапартом: «В первые годы империи политическая жизнь Франции как бы замерла. Хотя институты парламентской демократии, такие, как законодательные палаты, выборы депутатов, политическая печать и другие, не были упразднены, они превратились в ширму неограниченной власти Наполеона III. Стержнем государства стал подчиненный императору аппарат исполнительной власти, начиная с кабинета министров и кончая префектами департаментов и мэрами городов и коммун. Палаты были бессильны. Поскольку не публиковались стенограммы дебатов, они не могли стать даже трибуной гласности. На выборах власти прибегали к разнообразным уловкам, чтобы повлиять на результаты голосования: перекраивали избирательные округа, выдвигали официальных кандидатов, мешали предвыборной кампании оппозиции, требовали от кандидатов присяги на верность императору»<sup>434</sup>.

Правитель и его слуги принимают меры, в том числе законодательные для осуществления чистки представительных органов от недостаточно лояльных им депутатов. Например, Сенат Франции в 1802 г. отказался от принципа жребия в процессе замены части своих

С. 11

членов. Он сам решил избавиться от тех сенаторов, которые выступили с критикой изменений в Конституцию VIII г., предложенных Наполеоном. В России Совет Федерации стал послушным Президенту после того, как главы исполнительной власти в регионах, направляющие своих представителей в верхнюю палату стали назначаться Президентом. Были расширены полномочия председателя палаты по отзыву членов палаты, которые его не устраивали<sup>435</sup>. Рост зависимости регионов от центра в начале XXI в. привел к тому, что они начали направлять в Совет Федерации только тех людей, которые полностью устраивали Президента и его Администрацию. К настоящему времени Совет Федерации проявляет полную послушность правителю. Это видно по результатам голосования.

Создание мощного партеобразного объединения бюрократии, которое обычно называют партией власти, делает выгодным для правителя и бюрократии введение в стране пропорциональной системы выборов в органы власти. Бюрократическая квазипартия, пользуясь неограниченным административным ресурсом, легко занимает большинство мест в представительном органе власти и превращает его в послушный инструмент высшей бюрократии и правителя. Так, Муссолини придя к власти в 1923 г. провел в стране избирательную реформу, согласно которой Италия объявлялась единым избирательным округом, где голосование проводится по партийным спискам. Это позволило фашистской партии получить абсолютное большинство в парламенте<sup>436</sup>.

Устранение самостоятельности представительных органов в стране позволяет правителю изменять конституцию и законы так, как ему удобно. «Мало-по-малу, - пишет Н.И. Кареев о наполеоновской Франции, - законодательные учреждения Франции наполнились людьми, которые только о том и думали, как бы получше угодить новому господину. При помощи услужливых собраний Наполеон произвел в конституции VIII г. те изменения, которые превратили плебисцитарную республику 1800 - 1804 гг. в абсолютную монархию 1804 - 1814 гг.»<sup>437</sup>. В России Федеральное Собрание стало полностью послушным Президенту РФ с 2003 г. Оно по команде из Администрации Президента принимало законы, которые ограничивали действие норм Конституции 1993 г. Иногда оно было «святое самого римского папы» и принимало такие консервативные поправки к законам, что Президент отказывался их поддерживать, демонстрируя, что он является защитником демократии и либерализма в стране, а не представительный орган<sup>438</sup>.

По мере роста подконтрольности представительного органа правителю, последний демонстративно расширяет его полномочия, с целью создания видимости роста демократии в стране. После чистки французского Сената от недостаточно лояльных Наполеону людей, Конституция X г. расширила его права по отношению к другим учреждениям. В современной России лояльному правителю парламенту было позволено осуществлять парламентские расследования<sup>439</sup>.

Если правитель не может обеспечить себе полную лояльность парламента, то его полномочия значительно урезаются. Выразителем воли нации объявляется глава государства (вождь). Для ослабления роли парламента часто используют разделение его на две палаты. Этот прием использовался Кромвелем, стремившимся установить свою диктатуру в Англии<sup>440</sup>. В Первой и Второй империи во Франции представительный орган состоял из Сената и законодательного собрания. По Конституции Франции 1852 г. Сенат состоял из пожизненных сенаторов, назначаемых президентом. Его можно было использовать для нейтрализации деятельности законодательного собрания, которое состояло из депутатов избранных всеобщим голосованием. Контролировать последних было гораздо труднее.

<sup>432</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 100.

<sup>433</sup> Там же. С. 97.

<sup>434</sup> Там же. С. 106.

<sup>435</sup> Ч. 2 ст. 4 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Совета Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ 1994. № 2. Ст. 74; 1999. № 28. Ст. 3466; 2001. № 32. Ст. 3317; 2004. № 25. Ст. 2484; Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

<sup>436</sup> История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 331.

<sup>437</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 35.

<sup>438</sup> Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 - 118.

<sup>439</sup> ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2005. 29 декабря. С. 41.

<sup>440</sup> Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 158.

Одним из направлений действия контрреформ является подчинение правителю судебной системы. Он старается сделать из нее послушный инструмент расправы над оппозицией и всеми неугодными. Суды, осуществляющие конституционный контроль, должны легализовать деятельность правителя по выхолащиванию норм конституции. Наполеон использовал для нужного ему толкования конституции послушный ему Сенат<sup>441</sup>. Правитель старается подобрать лояльных ему людей в состав высших судебных органов. Если это не всегда получается, то принимаются меры к ослаблению роли суда, усилению его зависимости от бюрократии и правителя.

Контрреформы обычно сопровождаются ростом централизации управления страной. 17 февраля 1800 г., в первый год своего консульства Наполеон принял закон, согласно которому во главе каждого департамента был поставлен префект, назначаемый и смещаемый правительством, облеченный исполнительной властью. Он мог отрешать от должности мэра, его помощников и муниципальных советников (введение «вертикали власти»). В России в ходе контрреформ были отменены выборы глав регионов. Президенты республик и губернаторы постепенно стали превращаться в наместников правителя в регионах. Эти наместники формировали послушные им представительные органы. Таким образом, формальной становилась сама федерация. Россия постепенно стала возвращать себе привычное для нее состояние унитарной империи, управляемой приказами из Москвы. Автономия продолжают сохранять только отдельные национальные республики, так же как в начале XX в. в состав Российской империи входили Хивинское и Бухарское ханства.

Важнейшим направлением в контрреформах является ограничение политических прав населения. Создается сложный механизм нейтрализации конституционных норм, провозглашающих свободу слова, печати, право на проведения массовых мероприятий, свободу объединения в политические партии.

Главной задачей контрреформ является подавления только возникающих элит формирующегося, но еще слабого

#### С. 12

гражданского общества. Министр внутренних дел Франции Шарталь говорил, что Наполеону удалось подавить революцию с помощью решительных и сильных мер, которые в частности были направлены на уничтожение в зародыше партий, которые могли пробудиться к жизни. Он вынужден был сойти с конституционного пути<sup>442</sup>. В этом плане в России важное значение имеет Федеральный Закон «О политических партиях», который направлен на недопущение появления новых демократических партий в стране (запрет на создание региональных партий, высокие входные барьеры для образования федеральных партий, дозволение только массовых партий с формализованным индивидуальным членством и т.д.)<sup>443</sup>.

Для подрыва революционного духа народа бюрократия вынуждена устранять идеологический плюрализм. Революционные идеи объявляются экстремистскими. Историки отмечают, что Наполеон смотрел на французскую революцию, как на болезненный кризис, который был пережит французским народом, и которому пора прекратиться<sup>444</sup>. Как близки эти оценки современной управленческой элите России. В.В. Путин в своем предвыборном выступлении в ноябре 2007 г. заявил, что демократическая революция 90-х гг. XX в. и ее лидеры действовали в ущерб обществу и государству, обслуживая интересы олигархических структур и разбазаривая национальное достояние<sup>445</sup>.

Первые результаты буржуазных революций легко подавляются бюрократией, поскольку сторонниками конституционных свобод являются небольшие группы интеллигенции и либеральной буржуазии. Масса населения не готова их защищать. Наполеон справедливо замечал, что свобода «может быть потребностью лишь весьма малочисленного класса людей, от природы одаренного более высокими способностями, чем масса, но потому она и может быть подавляема безнаказанно...»<sup>446</sup>. Только непримиримые роялисты, немногие либералы и республиканцы, верные идеям свободы и равенства не хотели признать власть Наполеона во Франции, пишет Н.И. Кареев<sup>447</sup>.

Масса людей становится сторонником конституции только если старый порядок доводит положение этой массы до бедственного состояния. Первая революция во Франции, как известно, была спровоцирована в значительной степени финансовым кризисом в стране<sup>448</sup>. СССР рухнул вместе с падением цен на нефть на мировых рынках. Как только экономическая ситуация в стране исправляется, толпа забывает про конституцию и готова вернуться к власти бюрократии и ее вождя. Наполеон Бонапарт, Луи Бонапарт, Гитлер, Муссолини пришли к власти, опираясь на большинство. Не трудно оказалось восстановить культ личности вождя в России XXI в. Государственный переворот Луи Бонапарта во Франции, поддержали в 1851 г. 7 млн. 481 тыс. французов. Проголосовали против только 674002 человека<sup>449</sup>. Передачу власти Президента РФ в 2007 г. по

<sup>441</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 38.

<sup>442</sup> Там же. С. 33.

<sup>443</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093. ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52, ст. 5272.

<sup>444</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 33.

<sup>445</sup> «Ничего у них не выйдет» // Российская газета. 2007. № 262. С. 2-3.

<sup>446</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 34.

<sup>447</sup> Там же. С. 39

<sup>448</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

<sup>449</sup> Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 5.

завещанию правителя его доверенному лицу поддержало более 70 % россиян<sup>450</sup>. Еще К. Маркс отмечал, что Луи Бонапарт был поддержан крестьянской массой, которая не способна самостоятельно защищать свои интересы посредством демократических институтов (парламента) и нуждается в покровителе<sup>451</sup>. Главной опорой императора были «темные деревенские массы» – пишет другой исследователь<sup>452</sup>. Этим объясняют то, что Луи Бонапарт не отказался от всеобщих выборов. Охлократия «рядится в одежду» демократии и под демократическими лозунгами обеспечивает ее устранение<sup>453</sup>.

Отказ от революционных завоеваний конституции идет легко, так как контрреформы означают возврат к традиционным нормам, в рамках которых страна жила столетия. Так, монархия Франции была одной из старейших в Европе. Отсчет ее жизни ведут с династии Меровингов (448-752 гг.)<sup>454</sup>. Поэтому страна с трудом расставалась с ней на протяжении почти всего XIX столетия. В России монархия возникла позже. Но демократические и республиканские нормы для современной России так же чужды как для Франции начала XIX в. Они рассматриваются как западные нововведения и легко отвергаются населением в период распространения консервативных настроений, духа традиционализма.

Бюрократия легко манипулирует сознанием населения с помощью средств массовой информации. В период контрреформ свобода СМИ устраняется и восстанавливается цензура. А.В. Ревякин пишет, что Наполеон, придя к власти, «...объявил войну прессе, видя в ней главный бич режима: газетам запрещали касаться широкого круга политических тем. Вскоре большинство из них вообще закрыли, а оставшиеся – четыре в столице и по одной в департаментах – оказались под пятой властей. Это затруднило как формулирование, так и свободное выражение общественного мнения. Правительство стало полагаться на профессионалов подглядывания и подслушивания, чьими услугами охотно пользовался сам Бонапарт»<sup>455</sup>. В России контрреформы начались именно с захвата государством основных СМИ – телевидения. К тотальному советскому контролю за распространением информации возвращаться не стали. Свободными остаются до 10 – 15 % СМИ, в том числе Интернет. Это создает видимость свободы СМИ, но не мешает государственной бюрократии создавать нужное ей массовое сознание, особенно сознание большинства электората<sup>456</sup>.

Бюрократия может имитировать заботу о развитии СМИ, о защите их интересов. Так, в наполеоновском

С. 13

Сенате, состоящем из лиц, которых он туда назначил, была создана комиссия по свободе прессы<sup>457</sup>. В России Администрация Президент РФ создала Общественную палату<sup>458</sup>, которая должна защищать прессу от давления со стороны бюрократии.

Положения конституции, которые объявляют правителя главным гарантом прав и свобод человека не только не мешают, а наоборот, помогают правителю безнаказанно на них посягать. Конституция XII г. Франции требовала от Наполеона «уважать и заставлять уважать равенство прав, политическую и гражданскую свободу» граждан. Ст. 80 Конституции РФ объявляет Президента РФ гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Степень подавления политических свобод, декларируемых в конституции, зависит от убеждений и настроений правителя, его объективной возможности осуществлять репрессии. Так, Наполеон чувствовал в себе силы и имел возможность подавить всякие политические свободы в стране. А.В. Ревякин пишет, что Бурбоны, пришедшие на смену Наполеону обеспечили Франции «относительно высокий уровень гражданских и политических свобод»<sup>459</sup>. Карл X, сменивший в 1824 г. на троне Людовика XVIII первым своим шагом отменил цензуру печати. Вместе с тем, он считал чрезмерными те политические уступки, на которые согласился пойти Людовик XVIII ради возвращения трона. В 1829 г. Карл X назначил нового главу правительства, перед которым была поставлена задача восстановить королевский абсолютизм. «Во исполнении его воли и появились ордонансы 25 июля 1830 г. об отмене свободы печати, роспуске палаты депутатов, повышении избирательного ценза и назначения новых выборов в палату»<sup>460</sup>. Это спровоцировало восстание парижан. Король вынужден был отречься от престола. Наступление на демократические свободы в России в

<sup>450</sup> Два капитана // Российская газета. 2008. № 49. С. 2.

<sup>451</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8. С. 208.

<sup>452</sup> Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 53.

<sup>453</sup> Денисов С.А. Народ и охлократия как субъекты государственно-правовых властеотношений // Власть и властные отношения в современном мире: Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30-31 марта 2006 года. В 2 т. Т. 2. С. 20-23.

<sup>454</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

<sup>455</sup> Там же. С. 101.

<sup>456</sup> Денисов С.А. Переход России из конституционного поля в конституционный вольер // Политическая наука и политические процессы в Российской Федерации и новых независимых государствах. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 303-312.

<sup>457</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 41 - 42.

<sup>458</sup> ФЗ «Об общественной палате РФ» № 32-ФЗ от 4 апреля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 15, ст. 1277; 2006, № 1, ст. 6; 2007, № 27, ст. 3216.

<sup>459</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 93.

<sup>460</sup> Там же. С. 9.

начале XXI в. ведется продуманно и неторопливо<sup>461</sup>. Сначала под контроль государства берутся основные средства массовой информации (в первую очередь, телевидение), через которые можно управлять общественным сознанием, затем ликвидируются или маргинализируются демократические партии и движения, ставятся под контроль выборы в органы власти. Человек, решившийся реализовать свое конституционное право на участие в митинге или демонстрации в поддержку оппозиции знает, что это может закончиться избиением его милиционерами и задержанием на какое-то время. 2006 – 2008 гг. стали периодом осуществления мероприятий по удушению конфликтующих с бюрократией неправительственных, правозащитных объединений<sup>462</sup>. Видимо следующим шагом будет восстановление полного идеологического контроля над системой образования. Политические права и свободы в России становятся все более номинальными.

Закрепляемые в конституции демократические институты часто бывают не совершенными и не дают того результата, которого от них ждут. Исследователи Франции XIX в. отмечают, что «... все режимы, основанные на демократических и республиканских принципах, быстро саморазрушались, обнаруживая свою неэффективность»<sup>463</sup>. Конституционные свободы воспринимаются частью безответственного населения как возможность творить произвол. Вместо демократии возникает хаос, и само население ищет диктатора, который сможет навести в стране авторитарный порядок, основанный на силе, а не на праве. Именно эти этапы развития пережила Россия в последние десятилетия.

Забыть о верности конституционным принципам, о республике и демократии в период контрреформ помогает благоприятная экономическая ситуация в стране. В период правления Луи-Наполеона во Франции отмечен беспрецедентный экономический рост, особенно в первые годы<sup>464</sup>. Высокие цены на нефть и газ позволили решить все экономические проблемы России в начале XXI в. Что значат какие-то демократические свободы по сравнению с реальным и быстрым ростом благосостояния населения?

Необходимо отметить, что контрреформы не являются движением страны назад от прогресса по всем направлениям. Они могут приносить некоторые позитивные плоды, видя которые, население легко поддерживает отказ от демократической конституции или нейтрализацию ее. Н.И. Кареев объясняет причины, по которым французы предали идеалы свободы и демократии в начале XIX в.: «Твердая власть первого консула обеспечивала спокойствие внутри страны, а его новые победы над внешними врагами покрывали нацию славой»<sup>465</sup>. Наполеон серьезно занимался реконструкцией экономики Франции, провел глубокую реформу финансовой системы (создал французский банк), укрепил денежную единицу, провел административную и судебную реформу, подготовил новый гражданский кодекс. «Эти преобразования не только стабилизировали общество, но, по существу, заложили институционные основы капиталистической цивилизации XIX в.» – пишет А.В. Ревякин<sup>466</sup>. Реставрация монархии во Франции, – отмечает он далее, – была едва ли не золотым веком. При Бурбонах был обеспечен общий подъем промышленности, сельского хозяйства, техники, науки, литературы и искусства<sup>467</sup>. 30-40-е годы XIX в. во Франции были полосой «небывалого экономического подъема, которому правительство Луи-Филиппа I немало содействовало рядом продуманных мер, в частности созданием транспортной инфраструктуры». Резко ускорялось строительство железных дорог<sup>468</sup>. Стабильность в стране, постоянный рост

С. 14

жизненного уровня, возврат России роли великой державы объясняет поддержку населением страны власти В.В. Путина и откровенное пренебрежение к конституционным нормам, декларирующим демократию, республику, федерализм и правовое государство.

Анализ контрреформ, происходящих в разных странах мира, в разные века показывает, что в ходе их осуществляются приблизительно одинаковые меры по сворачиванию конституционализма. Это позволяет понять ситуацию, сложившуюся сегодня в России и прогнозировать ее ближайшее будущее.

---

<sup>461</sup> Денисов С.А. Ограничение конституционных прав и свобод человека в России в начале XXI ВЕКА (начало контрреформ) // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 3. В 3-х томах. Т. 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 84-90.

<sup>462</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>463</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 84.

<sup>464</sup> Волков А.К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852 – 1870 гг.) // Правоведение. 2007. № 2. С. 166.

<sup>465</sup> Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 39.

<sup>466</sup> Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 100.

<sup>467</sup> Там же. С. 93.

<sup>468</sup> Там же. С. 97.