

ДЕНИСОВ С.А.

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

Том III

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2009**

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

Данный сборник помещен на сайте Гуманитарного университета г. Екатеринбурга www.gu.ur.ru//Studies/Studies_Ur.htm

Содержание

Содержание	3
1. Начало эпохи имитации конституционализма в России	5
2. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте?	6
// Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 - 118.....	6
3. Механизм нейтрализации конституционных норм	13
// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.....	13
4. Использование чрезвычайных законов по обеспечению безопасности государства в интересах обособленных управленческих групп	20
// Актуальные вопросы современного права и юридического образования. Материалы научно-практических конференций. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С 138-141.....	20
5. Какое право должны изучать юристы в учебном курсе «Конституционное право России»?	23
6. Влияние обособленных управленческих групп на законотворческий процесс	27
// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 18- 20.....	27
7. Субъектная основа конституционного строя	30
Аннотация доклада помещена: «Российский конституционализм: история и современность» (Заседание «круглого стола», посвященное 80-летию И.М. Степанова)	30
// Государство и право. 2006. № 7. С. 112.....	30
// Конституционный строй России. Выпуск 5. 2006. № 3. М.: Институт Государства и права РАН, 2006. С. 153-161.	30
8. Основные средства, применяемые правящей группой для удержания власти в ходе избирательных кампаний....	34
// Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч. 1. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. С. 206-210.	34
9. Трансформация Федерального Собрания от законотворческого к законорегистрационному органу.....	37
10. Народ и охлос как субъекты государственно-правовых властеотношений	41
// 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.....	41
11. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права.....	43
// Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.	43
12. Дефекты Конституции РФ, обеспечивающие возрождение административного типа государства.....	46
13. Новый этап имитации заимствования правовых институтов административными государствами	48
// Порівняльно-правові дослідження. Київ. 2007. № 1-2. С. 88 – 93.....	48
14. Возвращение к тотальному контролю за населением	51
// Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференций. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122.	51
15. Российское государство против свободы вероисповедания	54
// Свобода совести в современной России: опыт, проблемы и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 3 – 4 октября 2007. Екатеринбург, 2007. С. 33 – 36.	54
16. Зачистка политического поля с помощью законодательства	56
// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 8. В 3 томах. Т. 1. М.: Издательская группа Юрист, 2008.	56
17. Конституционные требования относительно права частной собственности, свободы предпринимательства и экономическая политика административного государства	59
18. Механизм подавления свободы средств массовой информации в регионах.....	66
19. Нарушения прав граждан в информационной сфере органами государства	73
// Информационное право в условиях глобализации мирохозяйственных связей: новые тенденции и перспективы развития. Сборник статей преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2004. С. 10-13	73
20. Нарушение государством прав граждан на информацию	75
// Информационная эпоха: Мир – Россия – Урал: VII международная научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и Генеральным консульством США в Екатеринбурге 12-13 мая 2004 года: Материалы. В 2-х томах. Т. 2. Екатеринбург, 2004. С. 30-33.....	75
21. Судьба конституций во время контрреформ.....	77
22. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции	84
// Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.....	84
9. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России	91

10. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России	92
11. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур	99

1. Начало эпохи имитации конституционализма в России

Выступление на конференции в Самаре в мае 2006 г.

Российские исследователи, поглощенные желанием возвеличить свою страну, показать, что она ни чем не хуже развитых стран Запада, доказывают, что основы конституционализма в ней были заложены в начале XX века. Некоторые из них идут еще дальше и пишут о начале истории российского конституционализма с IX века. Однако при критическом взгляде на этот вопрос выясняется, что государственная бюрократия страны под напором определенных общественных сил с начала XX века до наших дней всего лишь имитируют конституционализм, создает видимость того, что ее власть ограничена обществом, его представителями, законом.

Имеющиеся сведения показывают, что Николай II никогда не соглашался ограничить свою власть представительным органом или конституцией. Принятый 17 октября 1905 г. Манифест и Основные законы (1906 г.) были всего лишь военной хитростью, направленной на успокоение страны. Изменения, произведенные в избирательном законодательстве 3 июня 1907 г. показали, что царь не считает себя связанным законом. Государственные Думы, отказывающиеся подчиняться правительству, распускались. III Государственная дума работала полный срок только потому, что не пыталась приобрести реальной власти и послушно выполняла свою функцию создания видимости народного представительства. Само слово «конституция» не использовалось в законодательстве и в официальном языке. Министр финансов В.Н. Коковцев на заседании Государственной думы прямо говорил: «У нас парламента, слава Богу, еще нет».

Типичным приемом создания видимости конституционализма является принятие противоречивых законов. Ст. 4 Основных законов государства гласила: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страх, но и за совесть сам бог повелевает». Самодержавие закреплялось так же в ст. 59 и 60. Созданию видимости конституционализма служили ст. 7, 75-81, 84-86 Основных законов, которые реализовывались в ограниченных масштабах.

Царь и правительство использовали возможности ст. 87 Основных законов для осуществления законотворчества помимо Думы. Изменения в избирательном законодательстве, произведенные в Положении от 3 июня 1907 г. позволили самодержавной бюрократии сформировать послушный ей состав III Государственной думы. IV Государственная дума работала под постоянной угрозой роспуска и преобразования ее в законосовещательный орган. Указ об этом был заготовлен осенью 1913 г.

Всеми признается, что законодательная власть Государственной думы нейтрализовалась послушным царю Государственным советом, «усыпальницей благих намерений Государственной думы».

Кроме всего названного, надо иметь в виду, что Россия не являлась правовым государством. Безответственное перед Государственной думой правительство могло выборочно исполнять законы или действовать вне закона. На возмущенные запросы депутатов о нарушении закона П.А. Столыпин отвечал обещаниями провести расследование и наказать виновных.

Кадеты безуспешно призывали правительство реализовать политические свободы, провозглашенные в Манифесте от 17 октября 1905 г. До 1909 г. в стране действовали чрезвычайные суды, широко применявшие смертную казнь. Под разными предлогами бюрократия преследовала печать, профсоюзы. С этого времени государственная бюрократия стала создавать общественные движения, оказывающие ей поддержку («Союза русского народа»). Официальная печать и церковь пропагандировали объединение народа вокруг царя.

Г. Распутин имел в стране большую власть, чем Государственная Дума.

М. Вебер, подробно изучавший ситуацию в России, написал статью «Переход России к мнимому конституционализму», в которой показывал, что для реального конституционализма в стране нет социальной базы. Как показала история последующих десятилетий и современного развития страны, большинство населения выступало и выступает не против самодержавия, а против конкретных его форм, против того или иного главы государства. Наличие в России лжеконституционализма, квазипарламентаризма время от времени признавали руководители кадетов, которые больше чем другие хотели увидеть в России ростки конституционного строя.

Опыт имитации конституционализма широко применялся в советский период и используется до сих пор. Таким образом, можно сделать вывод, что в России нет истории конституционализма, но есть богатая столетняя история его успешной имитации.

2. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте?

// Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 - 118

с. 104

Российская Конституция 1993 г. утверждает, что Федеральное Собрание РФ является парламентом и выполняет представительные и законодательные функции (ст. 94). Но анализ деятельности Федерального Собрания РФ за последние два года показывает, что утверждения статьи Конституции не соответствуют реальности. Федеральное Собрание превратилось в законорегистрационный орган, функция которого сводится к приданию вида законов решениям, которые принимаются в Администрации Президента РФ и Правительстве РФ. Данный орган представляет сегодня не народ, а Президента РФ и, таким образом, не может рассматриваться как парламент. Как известно, при создании I Государственной Думы в начале XX века царь предлагал назвать ее государевой думой. От этого названия отказались, но сущность III и IV Государственной думы начала XX века и IV Государственной думы начала XXI века точно выражается именно этим термином. Это органы, действующие при главе государства и выражающие его волю.

Имитация парламентаризма – явление достаточно распространенное в мире. Сегодня признается всеми, что так называемые Советы в СССР не являлись реально действующими органами. Они создавали только видимость республиканской формы правления при фактической диктатуре или олигархической форме правления. Совещательный характер имеют органы так называемого представительства в большинстве развивающихся стран мира. Российское руководство сегодня пытается во многих вопросах идти по так называемому китайскому пути, где наряду с некоторой либерализацией экономики сохраняется полный контроль партийной олигархии за процессами выборов депутатов в органы власти, где высшие представительные органы остаются «резиновой печатью» для утверждения решений партеобразного объединения бюрократии¹.

С. 105

В советский период реальным органом власти являлось Политбюро ЦК КПСС. Сегодня, как отмечают журналисты, эту роль перешла к Администрации Президента РФ².

Конечно, Государственная Дума РФ не принимает законы, направленные Администрацией Президента РФ единогласно, как когда-то это делал Верховный Совет СССР. Но Совет Федерации уже дошел до этого этапа развития, утверждая сомнительные, с точки зрения общественности законы единогласно³. Депутатам Государственной Думы от фракции «Единая Россия» пока еще дается возможность проявлять законодательную инициативу по второстепенным вопросам, которые находятся вне внимания Администрации Президента. Им так же позволено не соглашаться с положениями законопроектов, исходящих от Правительства, если они не поддерживаются прямо Администрацией Президента⁴. Отдельные депутаты и члены Совета Федерации пытаются лоббировать интересы каких-то групп общества при разработке и принятии законопроектов⁵. Но в целом, палаты Федерального Собрания уже нельзя признать самостоятельными органами власти.

Ч. 3 ст. 90 Конституции РФ требует, чтобы указы Президента РФ не противоречили федеральным законам. При сложившемся сегодня положении в России не указы Президента подгоняются под законы, а законы исправляются с целью их соответствия указам Президента. Так, Президент РФ издал указ о создании Национального антитеррористического комитета, а Федеральное Собрание внесло поправки в федеральный закон «О противодействии терроризму» с тем, чтобы он соответствовал требованиям указа⁶.

В соответствие с Основными законами Российской империи (ст. 53) воля императора являлась высшим законом⁷. Современная Россия постепенно возвращается к этой традиции. В начале 2006 г. Правительство одобрило строительство нефтепровода по берегу озера Байкал. Но этому мешала норма уже принятого в Государственной Думе водного кодекса. Против перекачки нефти по берегу озера были экологи. Депутатам была дана команда возвратиться к принятому документу и исключить из него злополучную статью. Возмущалась

С. 106

только немногочисленная оппозиция. Депутаты от «Единой России» быстро прозрели и поняли, что нефтепровод озеру не угрожает, и отменили указанную им норму⁸. Однако мнение Президента РФ по вопросу о безопасности озера Байкал изменилось⁹. Он предписал отвести нитку нефтепровода от берега озера, и услужливость депутатов оказалась напрасной. Пока критика проекта федерального закона «О персональных данных» раздавалась из стана оппозиции депутаты Государственной Думы не обращали на нее ни какого внимания. Но неожиданно эту критику поддержал Президент. Депутаты мгновенно пересмотрели свое отношение к проекту закона и, признав замечания оппозиции справедливыми, исключили из него критикуемые нормы¹⁰.

¹ Егоров К.А. *Представительная система Китая: история и современность*. - М.: Спарк, 1998. - С. 118, 146.

² Письменная Е., Фишман М. *Путинский двор // Русский Newsweek*. - М., 2004. - № 18. - С. 9.

³ Городецкая Н. *Совет федерации разрешил сбивать пассажирские самолеты // Коммерсантъ*. - М., 2006. - № 36.

⁴ Багров А., Гулько Н. *Принято единогласно // Коммерсантъ – Власть*. - М., 2005. - № 26. - С. 24-26.

⁵ Лебедева В., Волков Н. *Сергею Лисовскому дали 4 месяца // Коммерсантъ*. - М., 2004. - № 151. - С. 12.

⁶ Фаризова С. *Закон подгоняют под указ // Коммерсантъ*. - М., 2006. - № 31. - С. 1,2.

⁷ Лазаревский Н.И. *Лекции по русскому государственному праву*. Т. 1. *Конституционное право*. - СПб., 1910. - С. 35, 410.

⁸ Гранич И. *Госдума исключила Байкал из Водного кодекса // Коммерсантъ*. - М., 2006. - № 65. - С. 10.

⁹ Колесников А. *Байкалспасайгрупп // Коммерсантъ*. - М., 2006. - № 75. - С. 1,2.

¹⁰ Хамраев В. *Закон о персональных данных довели до идеалистического состояния // Коммерсантъ*. - М., 2006. - № 39. - С. 2.

Президент РФ стал высшим арбитром в спорах между Федеральным Собранием и Правительством¹¹. Председателю Совета Федерации приходится даже подавлять стремление членов палаты по каждому вопросу жаловаться на Правительство Президенту страны и напоминать им, что они по Конституции сами являются законодателями¹².

По мере устранения разделения властей в России роль высшего источника права в стране переходит от Конституции РФ и законов к политической доктрине, излагаемой в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. С. Миронов в своем ежегодном докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации» относит Послание Президента РФ к конституционным основам деятельности всех государственных органов и считает его «по существу, основным документом, устанавливающим приоритеты, цели и задачи деятельности всей системы государственной власти в стране»¹³. В 2006 г. Совет Государственной Думы после оглашения послания Президента РФ к Федеральному Собранию РФ принял решение о создании рабочей комиссии по реализации послания, которая должна провести ревизию действующего законодательства и внести предложения по его исправлению с целью реализации задач, поставленных Президентом¹⁴. Сегодня депутаты Думы и члены Совета Федерации восстановили в действии принцип, провозглашенный Карл I: «Король не может быть не прав»¹⁵.

С. 107

Администрация Президента управляет голосованием в Думе через представителей «Единой России», которые занимают должности Председателя Думы и руководителей комитетов.

Государственная Дума превратилась в театр, где большинство депутатов знает свою роль и играет так, как укажет режиссер, должность которого занимает председатель палаты. Роль сценариста отведена Президенту и его Администрации. Иногда играют драму с печальным для общества концом. Сложившееся положение уже обеспечило принятие ряда законов, ограничивающих действие Конституции РФ, дискриминирующих оппозицию и направленных на увековечивание власти правящей группы¹⁶. Как в советские времена Федеральное Собрание принимает законы, реализация которых определяется секретными приказами министерств. Так, в 2006 г. был принят закон «О противодействии терроризму», который позволяет сбивать гражданские самолеты, захваченные террористами. Условия применения этой меры в законе не обозначены. Они будут изложены в секретном приказе министра обороны¹⁷.

Иногда действие, происходящее в Государственной Думе, напоминает комедию. В 2005 г. Президент решил предоставить Федеральному Собранию полномочия по проведению парламентского расследования, что бы сделать его похожим на настоящий парламент, какие есть за границей. Со времен Петра I в России модно создавать государственные органы, которые напоминают своим названием западные институты (Сенат, коллегии, министерства). В Государственной Думе уже был разработан проект закона о парламентском расследовании. Но он давал слишком широкие полномочия депутатам. Администрация Президента разработала свой проект закона, который был назван оппозицией законом о запрете парламентского расследования. Депутаты, входящую в комитет по безопасности вначале возмутились и подняли «бунт», приняли решение о возвращении проекта закона в Администрацию Президента. Но это стало возможным по причине отсутствия на заседании комитета его председателя, представляющего «Единую Россию». Как только он узнал о случившемся, «бунт» был легко подавлен. Депутатов обзвонили, и они отозвали свои подписи под принятым решением. Проект закона был одобрен в комиссии¹⁸, а затем принят Государственной Думой, в результате чего у них появилось существенно ограниченное право проводить расследования, которым без разрешения Президента РФ они все равно не смогут воспользоваться.

С. 108

Случаются микробунты и в Совете Федерации. Но председателю палаты удается легко их подавлять одной фразой: «законопроект был внесен по инициативе лично президента Путина»¹⁹.

Правящие группы принимают меры к имитации сохранения самостоятельности Федерального Собрания. Администрация Президента позволяет депутатам Государственной Думы вносить предложения в свои законопроекты, которые, видимо, специально разрабатываются так, чтобы были возможности для некоторого отступления. Если законопроект явно не популярен среди населения, то он вносится в Государственную Думу Правительством. Депутатам предоставляется возможность его покритиковать и смягчить некоторые положения. По мнению политологов, этот процесс является хорошо заранее срежиссированным²⁰.

Иногда, Государственной Думе предоставляется возможность принять крайне не демократические законы по собственной инициативе²¹. В этом случае Президент РФ получает возможность продемонстрировать всему миру свои демократические убеждения путем отказа в их подписании.

В начале XX века депутаты Государственной думы верно замечали: «Правительству нужна была Дума, а еще нужнее, чтобы она была бесправна...»²².

Официальная пресса не стесняясь говорит о том, что Федеральное Собрание превратилось в орган беспрекословно исполняющий требования Президента РФ²³. Правозащитники говорят, что в России больше нет парламента²⁴. Оппозиция

¹¹ Вислогузов В. Совет федерации требует госрегулирования топливного рынка // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 38. - С. 2.

¹² Владимиров Д. Миронов пристыдил сенаторов // *Российская газета*. – М., 2003. - № 78. - С. 3.

¹³ <http://www.mironov.ru/SFDocuments/16857.html>

¹⁴ Госдума воплотит послание президента в жизнь // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 88. - С. 2.

¹⁵ *Всемирная история: Эпоха английской революции*. - М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. - С. 121.

¹⁶ Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // *Коммерсантъ*. – М., 2004. - № 183. - С. 3.

¹⁷ Городецкая Н. Совет федерации разрешил сбивать пассажирские самолеты // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 36.

¹⁸ Хамраев В. Комитет по безопасности раздумал спорить с президентом // *Коммерсантъ*. 2005. № 196. С. 2; Кузьмин В. Депутатский сыск // *Российская газета*. – М., 2005. - № 131. - С. 1, 2. Хамраев В. Расследование зашло в Кремль // *Коммерсантъ*. – М., 2005. - № 194. - С. 1, 2.

¹⁹ Сенаторы согласились с назначением губернаторов // *Российская газета*. – М., 2004. - № 273. - С. 9.

²⁰ Кравченко М., Нечипорук М., Еловский Д. Мы, нижеотказавшиеся // *Коммерсантъ*. – М., 2004. - № 139. - С. 3.

²¹ Чернега Ю. Любовь против насилия // *Коммерсантъ*. – М., 2004. - № 212. - С. 3; Фаризова С. Закон подгонят под указ // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 31. - С. 1.

²² Из речи депутата Чурюкова // *Коммерсантъ – Власть*. – М., 2006. - № 4. - С. 10.

²³ Кузьмин В. Депутатский сыск // *Российская газета*. – М., 2005. - № 131. - С. 1.

²⁴ Вы бы что расследовали? // *Коммерсантъ*. – М., 2005. - № 105. - С. 3.

называет Государственную Думу «лжепарламентом», в котором нет места даже для дискуссий²⁵. Сегодня проведение законов, разработанных Администрацией Президента, через Государственную Думу, по свидетельству А. Котенкова, «отлажено как часы»²⁶. Даже депутат от «Единой России» С. Говорухин признал: «Как и первые четыре Думы мы становимся бесполезным институтом»²⁷.

В России любят говорить о своей исключительности, об особом пути ее развития. Однако в вопросах парламентаризма наша страна столкнулась с теми же проблемами, которые имеются сегодня в большинстве стран Азии и Африки.

С. 109

Эти страны, так же как и Россия, делают первые шаги на пути к конституционному строю. В 90-е годы XX века, после крушения СССР, многие страны Африки пошли по пути демократических реформ. Там были формально устранены однопартийные системы, но фактически сохраняется господство одной политической группировки, окружающей лидера, а исполнительная власть доминирует над парламентом²⁸. Так же как в России, отмечают отечественные исследователи, политическая либерализация в Африке носит в основном вынужденно-имитационный характер²⁹.

В чем причина сложившегося положения? Почему в России парламент XXI века повторяет путь развития парламента начала XX века и уже во второй раз зачатки парламентаризма оказываются подавленными главой государства?

Глубинные причины этих процессов надо искать в социально-экономическом развитии страны. Большинство населения современной России не достигло того уровня развития, которое позволяет сознательно выдвигать политические и правовые идеи, отстаивать их через своих представителей в парламенте. Это большинство проникнуто вождистской идеологией, верит в миф о «герое», который должен спасти народ, «о добром царе и плохих боярах». Все социологические исследования показывают, что большинство избирателей доверяет только Президенту и с ним связывает свои надежды на лучшее будущее. Значительная часть россиян не понимает, зачем нужен парламент, если есть президент, зачем нужно разделение властей? Российское общество находится на уровне развития, который Франция пережила в середине XIX века. В 1851 г. во Франции при поддержке большинства населения была восстановлена империя, во главе с Наполеоном III. К. Маркс показал, что социальной опорой империи являются французские крестьяне, которые не могли защищать свои права самостоятельно, с помощью депутатов парламента. Они нуждались в вожде, в хозяине. К. Маркс писал о них: «Они не могут представлять себя, их должны представлять 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»³⁰. В 1906 г. газета «Русский листок» писала, что большинство русского народа не поддерживает выборы в I Государственную думу, так как не желает отказываться от абсолютной монархии³¹. Отчасти эта мысль остается справедливой и для дня сегодняшнего. Демократические реформы 90-х годов XX века произошли

С. 110

в основном под давлением стран Запада. Как только это давление ослабло, тенденции к авторитаризму взяли верх, и страна стала возвращаться к своим тысячелетним традициям монархического правления.

Во многих странах появление парламента связывается с поднятием революционной активности масс населения. В соответствии с законами социальной психологии такая активность имеет временный характер и сменяется апатией. Как только масса перестает поддерживать своих выдвиженцев (избираемых на выборах политиков), государственная бюрократия и глава государства восстанавливают свой контроль над обществом и подчиняют себе появившийся представительный орган. Две государственные думы выбранные в период общественной активности в России в 1906 и 1907 гг. были самостоятельны и требовали от царя реформ. III Государственная дума, избранная в 1908 г., когда революционная активность в стране упала, была совершенно послушна царю и его правительству. Та же картина наблюдалась в России конца XX – начала XXI века. I, II и III Государственные Думы были активны и отстаивали интересы своих избирателей, конфликтуя с Президентом РФ и Правительством. IV Дума, избранная в условиях политической апатии населения, попала под полный контроль Президента РФ и его Администрации.

Переход населения от поддержки возникающего в стране парламента к разочарованию в нем и согласию с восстановлением монархической формы правления в стране является типичным для истории многих стран мира. Именно по такой схеме, например, развивались события в Англии при переходе к новому строю. Большинство населения сначала с воодушевлением восприняло свержение королевской власти и правление Долгого парламента, но затем поддержало его роспуск и установление диктатуры О. Кромвеля, а затем и полную реставрацию абсолютной власти Стюартов, которые допускали существование только послушного им парламента³².

Вместе с усилением политической апатии среди населения в стране постепенно исчезает слой людей, которых можно называть политиками³³, т.е. тех, чей авторитет зависит от поддержки этого населения. Депутаты Государственной Думы превращаются в обычных государственных чиновников, номенклатуру Администрации Президента, которая доверила им должность. От Администрации

С. 111

²⁵ Фаризова С. Правые отпраздновали альтернативный юбилей Госдумы // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 76. - С. 3.

²⁶ Владимиров Д. Сенаторы ждут указаний Президента // *Российская газета*. – М., 2003. - № 71. - С. 3.

²⁷ Дума помянула былое // *Коммерсантъ*. – М., 2006. - № 76. - С. 3.

²⁸ Африка на пороге 21 века. - М., 2002. - С. 82-84, 88.

²⁹ Винокуров Ю.Н. Власть и оппозиция в странах Тропической Африки // *Восток*. – М., 2000. - № 4. - С. 154.

³⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. - С. 208.

³¹ Сто лет Думе // *Коммерсантъ – Власть*. – М., 2006. - № 4. - С. 10.

³² *Всемирная история: Эпоха английской революции*. - М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. - С. 145-174.

³³ Денисов С.А. Исчезновение социального слоя политиков в современной России // *Тезисы докладов I Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения 2004: Российское общество и вызовы глобализации»*. - М.: Альфа-М, 2005. Т. 2. - С. 98-101.

Президента, а не от избирателей зависит, будут ли они включены в список кандидатов в депутаты от «Единой России» или нет. Такое соединение групп политиков и бюрократии типично для стран Востока³⁴.

Люди, активно участвующие в политической жизни 90-х годов XX века на собственном опыте убедились, что они не обладают политическими знаниями, что ими легко манипулируют и результат их политической деятельности оказывается совершенно не тем, который они ожидали. Поэтому в 2003 г. они решили положиться на Президента страны, который предложил им поддержать на выборах политическую организацию «Единая Россия». Доверяя Президенту, они отдали свои голоса за эту организацию. Они как бы отказались от реализации своей суверенной власти и с удовольствием сняли с себя ответственность за результаты своего выбора, переложив ее на Президента. Население стран, где веками существовало патерналистское административное государство, не любит брать на себя ответственность принятия решений.

Важной причиной пассивности избирателей в России начала XXI века стала экономическая ситуация. Рост доходов страны от продажи сырья на мировом рынке позволил отодвинуть на какой-то срок необходимость реформ в стране. Благосостояние людей стало расти без их участия в политической жизни, без выдвижения своих представителей в парламент. С другой стороны государственная бюрократия, получив в свое распоряжение огромные финансовые ресурсы, имеет возможность частично восстановить патерналистские отношения и веру части населения в то, что без его активного участия в политике можно добиться экономического процветания.

Во всех странах мира парламент возникал вместе с усилением в обществе класса предпринимателей. Не надо забывать, что Россия сделала только первый шаг к легализации предпринимательства и частной собственности. В Англии это произошло еще в первой половине XVII века, во Франции в первой половине XVIII века. В России появились предприниматели, но не сформировалось класса предпринимателей. В стране возник государственный или бюрократический капитализм, типичный для стран Востока³⁵. Большинство крупных частных собственников находятся под контролем государственной бюрократии и получает свои сверх прибыли благодаря их поддержке (Ярким примером являются Р. Абрамович, О. Дерипаска)³⁶. Те крупные предприниматели, которые пытались выйти из под контроля бюрократии оказались в местах лишения свободы

С. 112

(М. Ходорковский) или вынуждены были уехать за границу (Б. Березовский, В. Гусинский). В России еще нет свободного рынка, а значит, нет массы свободных предпринимателей. Не опекаемые бюрократией предприниматели еще не организованы, не выработали своей идеологии, за которой могли бы пойти массы избирателей. Пока буржуазия ограничивается захватом местных органов самоуправления и проникновением в региональные представительные органы. Надо иметь в виду, что люди, ставшие частными собственниками в ходе российской приватизации не могут вызывать уважение у населения. В этих условиях на прошедших в декабре 2003 г. выборах депутатов Государственной Думы инициативу перехватила объединенная государственная бюрократия, возглавляемая Президентом. Большинство избирателей, основываясь на вере «в доброго царя» отдало свои голоса партеобразному объединению центральной, региональной и местной бюрократии под названием «Единая Россия», которое обещало верно служить Президенту страны.

Сегодня в развитии парламентаризма Россия значительно отстала от стран Восточной Европы, которые ранее так же находились в рамках советской системы. После первого этапа буржуазно-демократических преобразований настроение население этих стран склонилось к реставрации отдельных элементов советского строя, но отказа от парламентаризма и альтернативных выборов не произошло. Партии сменяют друг друга у руля государственной власти³⁷. Это связано с тем, в этих странах имелись некоторые демократические традиции, а сегодня они находятся под культурным влиянием демократической Европы. В ходе реформ, конституции этих стран закрепили парламентскую республику, где власть президента не велика. Значительная часть населения России, развращенное великодержавными амбициями, наоборот самоизолируется, не признает европейских ценностей, склонно искать везде врагов и объединяться в борьбе с ними вокруг вождя, подчиняющего себе все органы власти. Большинство населения страны поддержало закрепление в Конституции РФ 1993 г. суперпрезидентской республики. Как и в ряде стран Азии³⁸, демократия для российского человека остается «импортной идеей».

Конечно, Президент и его Администрация получили контроль над Федеральным Собранием в нелегкой борьбе. Самой большой трудностью было объединение расколовшейся в последние десятилетия государственной бюрократии в единый, монолитный класс. Необходимо напомнить, что все демократические изменения, что произошли в России в последние десятилетия, были связаны с конфликтами внутри класса государственной

С. 113

бюрократии, который правит Россией уже несколько столетий. В период перестройки началась борьба за власть и материальные блага между бюрократией Советских органов, хозяйственной бюрократией и бюрократией КПСС. Страна буквально раскололась на части в результате дележа власти между бюрократией Союза и республик. В условиях государственного контроля над общественными благами, тот, кто захватывал какую-то

³⁴ Голубева В.Е. Государственная бюрократия и политика. Индонезия и Филиппины. 70-80-е годы. - М.: Наука, 1988. - С. 3.

³⁵ Голубева В.Е. Государственная бюрократия и политика. Индонезия и Филиппины. 70-80-е годы. - М.: Наука, 1988. - С. 6.

³⁶ Бирман А. Базовый элемент олигархии // Компания. - М., 2005. - № 31. - С. 4-5.

³⁷ Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе. - М., 2003.

³⁸ Плешков А.В. Пакистан: ислам как доминанта в политической культуре // Восток. - М., 2003 - № 3. - С. 57.

должность, тот и приобретал в свои руки богатства. Если в странах капитала действует принцип «кто имеет – тот и правит», то в России и других странах с административной социальной системой³⁹, наоборот: «кто правит – тот и имеет». Каждый крупный чиновник создал свой клан, в который входили опекаемые предприниматели. Бюрократия отдельных регионов даже создала свои партии и движения.

За короткий срок Администрации Президента РФ, видимо используя богатый компромат, накопленный органами ФСБ за несколько лет, удалось убедить бюрократию регионов и мест объединиться, вспомнив былое могущество, восстановить мощь своего класса. Конечно, помогли огромные финансовые средства, которые центр получил от продажи сырьевых ресурсов за рубеж и от предприятий, находящихся под государственным контролем. В результате умелой бюджетной политики регионы были лишены финансовых средств, собираемых на их территории в виде налогов. Большая часть этих денег стала уходить в федеральный бюджет. Руководство регионов было поставлено в финансовую зависимость от центральных органов власти. Администрация Президента проводила политику подобную той, что проводили большевики в отношении крестьян. Она опиралась на поддержку бедных регионов, которых в России большинство. Вместе им удалось «раскулачить» небольшое число регионов «доноров», заставить их отдать свои финансовые средства в центр, который делил все полученное между бедными регионами страны. В результате удалось подчинить региональных «баронов» центральной бюрократии.

На этой финансовой базе Администрации Президента удалось создать политическое объединение бюрократии страны в форме квази-партии «Единая Россия». Это объединение не является партией ни по своему составу, ни по целям, ни по средствам, используемым в его деятельности, так же как не являлась партией КПСС и объединения государственной бюрократии во многих развивающихся странах Азии и Африки. По существу это признают и сами руководители ЕР, даже именуя себя партией: «Единая Россия» – это партия президента». «Мы все – члены его команды» – прямо заявляют ее руководители⁴⁰. Таким образом, мы получили

114

Государственную Думу, представляющую не население, а Президента и государственную бюрократию страны. Государственная Дума превратилась в «государеву думу». Удалось восстановить старую советскую систему, при которой все государственные вопросы решаются в узком кругу высшей бюрократии, а представительный орган лишь оформляет их в виде законов, создавая видимость демократии и республики в стране.

Сформировать послушный Президенту РФ состав Государственной Думы позволяют не свободные выборы, организуемые Администрацией Президента в рамках реализации доктрины управляемой демократии. В Индонезии в конце 50-х начале 60-х годов президент Сукарно для прикрытия своей диктатуры использовал термин «направляемая демократия»⁴¹. Основной тенденцией в проведении выборов в стране в последнее время, считает директор Центра политических технологий И. Бунин, является использование административного ресурса⁴². «Многopартийные выборы контролируются, искажаются и даже фальсифицируются правящими режимами; демократически избранные режимы проявляют стойкую тенденцию управлять теми же методами, что и предшествовавшие однопартийные режимы; в новых режимах, как и в прежних, ограничивается деятельность политической оппозиции»⁴³. Все это сказано о странах Африки конца 90-х годов XX века. Но эти слова можно было бы отнести и к современной России.

Борьба объединенной бюрократии страны с оппозицией была не легкой. Во-первых, ее постарались лишить финансовой базы. Законодательство требует от участников выборов раскрыть информацию об источниках их финансирования. Правоохранительные органы государства, превращенные в репрессивные органы, преследуют предпринимателей, которые финансируют оппозицию. Показательная «порка» была устроена компании ЮКОС, которая финансировала как левую, так и правую оппозицию⁴⁴. В июне 2003 г. (перед выборами депутатов IV Государственной Думы) было возбуждено дело по факту незаконной приватизации комбината «Апатит», а 25 октября 2003 г. был задержан председатель правления ЮКОСа М. Ходорковский.

Решающее значение для формирования послушной Думы и распространения в стране идей вождизма и патернализма, создания «культы личности» президента имело лишение оппозиции медийных ресурсов. Администрация Президента с помощью подконтрольной прокуратуры и судов отняла у независимых олигархов основные телеканалы⁴⁵. Большая часть

С. 115

средств массовой информации в регионах давно были превращены региональной бюрократией в их пропагандистские органы. Это позволило государственной бюрократии установить контроль над сознанием большей части электората и заставить его проголосовать в поддержку объединенного бюрократического фронта во главе с Президентом.

³⁹ Денисов С.А. *Административизация правовой системы*. - Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005.

⁴⁰ «Наши моральный лидер – президент» // *Коммерсантъ – Власть*. – М., 2005. - № 23. - С. 32 - 33.

⁴¹ *История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов*. - М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. - С. 506.

⁴² *Вам выборов технологий хватает?* // *Коммерсантъ*. - М., 2004. - № 105. - С. 3.

⁴³ *Африка на пороге 21 века*. - М., 2002. - С. 87.

⁴⁴ *Выжубович В. Обыкновенный лоббизм* // *Российская газета*. – М., 2003.- № 76.- С. 3.

⁴⁵ *Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов*. - М., 2003. - С. 15-17.

Объединение государственной бюрократии различных органов власти позволяет в ходе выборов легко нарушать законы и использовать имеющуюся власть для достижения нужных результатов выборов. Правоохранительные органы, избирательные комиссии, суды нацеливаются на выявление мельчайших нарушений в действиях оппозиции и не замечают грубых нарушений закона со стороны самой бюрократии⁴⁶.

Государственная бюрократия в последние годы вела активную борьбу с активностью избирателей. Через избирательное законодательство она постаралась отстранить избирателей от активного участия в агитационной кампании. Им запрещено за счет своих средств выступать в поддержку тех или иных кандидатов в депутаты. Это могут делать только сами кандидаты за счет своих избирательных фондов. Гражданам отводится роль пассивных наблюдателей⁴⁷. От участия в избирательных кампаниях в последние годы были отстранены общественные объединения и движения⁴⁸. Сегодня в них разрешается принимать участие только партиям. Но даже им запрещается создавать избирательные блоки⁴⁹. Каждая партия должна выступать сама за себя.

В итоге выборов депутатов в Государственную Думу в декабре 2003 г. «Единая Россия» получила в этой палате Федерального Собрания более 300 голосов. Это более двух третей состава Думы, что позволяет объединенной бюрократии во исполнении приказов Президента принимать не только федеральные законы, но и федеральные конституционные законы. Вместе с тем, оппозиционные фракции в Государственной Думе не могут провести через нее ни какого решения. Их законодательные инициативы останавливаются уже на уровне комитетов и не попадают даже в планы работы Думы⁵⁰. Они могут только устно выражать свой протест против всего происходящего⁵¹. Возникла ситуация, когда мнение оппозиции ни чего не стало значить. Депутаты I и II Государственной думы в начале XX века использовали думскую трибуну для доведения своего мнения до населения⁵². Сегодня, когда основные средства массовой информации находятся в руках объединенной государственной бюрократии, у оппозиции нет даже этой возможности. Кроме того, в Думе нет ни одной фракции демократических партий. Последние вообще не преодолели проходного пятипроцентного барьера (Сегодня этот барьер подняли до 7 %)⁵³. В

С. 116

Думе существует только левая оппозиция, авторитарной ориентации. Демократия ей нужна, как в свое время большевикам, для борьбы за власть. Но стратегически эта оппозиция поддерживает объединенную бюрократию в ее стремлении устранить парламентский строй. Националистическая оппозиция так же имеет авторитарную ориентацию и часто поддерживает деятельность объединенной бюрократии⁵⁴. Таким образом, многопартийная система в России, так же как во многих странах современной Африки, столкнулась с глубокими традициями авторитарного правления и со слабостью социальной и экономической базы, на которой обычно покоится демократия⁵⁵. «Конституционные реформы, в соответствии с которыми однопартийные режимы сменились многопартийными, не намного ограничили властные полномочия авторитарных президентов» - отмечают российские исследователи Африки⁵⁶.

Несколько иным путем был сформирован послушный Президенту РФ и его Администрации состав членов Совета Федерации. Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ члены Совета Федерации не выбираются напрямую населением регионов, а назначаются от представительного и исполнительного органа государственной власти. В 2000 г. под давлением Президента РФ прямое участие в Совете Федерации глав регионов и глав представительных органов регионов было отменено. В соответствии с ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»⁵⁷ одного члена палаты направляет представительный орган региона, другого – глава региона. Подавление финансовой самостоятельности региональной бюрократии привело к тому, что формирование состава Совета Федерации стало предметом закулисного кабинетного торга между Администрацией Президента и зависимыми от нее региональными элитами. В ходе «подковерной борьбы» Администрации Президента удалось сформировать достаточно сговорчивый состав этой палаты Федерального Собрания. После

⁴⁶ Тирмастэ М.-Л. Верховный Суд отказал оппозиции // Коммерсантъ. – М., 2004. - № 236. - С. 1,3; Тирмастэ М.-Л. Оппозиции показали дорогу в Страсбург // Коммерсантъ. – М., 2004. - № 237. - С. 2.

⁴⁷ Собрание законодательства РФ. – М., 2002. - № 24. - Ст. 2253; № 39. - Ст. 3642.

⁴⁸ ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. – М., 2003. - № 26. - Ст. 2574.

⁴⁹ ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г. // Российская газета. – М., 2005. 24 мая.

⁵⁰ Карпова О., Кирюхина Ю., Фокина Е. Подайте депутату 4 Государственной Думы // Русский фокус. - М., 2004. 2-8 февраля. - С. 38-39; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. – М., 2005. - № 89. - С. 2.

⁵¹ Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. – М., 2005. - № 87. - С. 3; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. – М., 2005. - № 89. - С. 2.

⁵² Русский конституционализм в период думской монархии: Сб. документов. - М.: Гардарики, 2003. - С. 10.

⁵³ Ч. 7 ст. 82 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. - М., 2005. - № 21. - Ст. 1919.

⁵⁴ Хамраев В. Госдума с возмущением приняла законопроект о депутатских расследованиях // Коммерсантъ. – М., 2005. - № 200. - С. 2.

⁵⁵ Африка на пороге 21 века. - М., 2002. - С. 86.

⁵⁶ Винокуров Ю.Н. Власть и оппозиция в странах Тропической Африки // Восток. – М., 2000. - № 4. - С. 152.

⁵⁷ ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. – М., 2000. - № 32. - Ст. 3336.

того, как Президент РФ фактически стал назначать глав регионов⁵⁸, половина членов Совета Федерации оказалась представителями тех, кого он назначил. Таким образом, половина членов Совета Федерации представляют не регион, а Президента РФ и его подчиненных. Возникшая структура органов власти современной России стала похожа на ту, что была создана в ней царем в 1906 г. Тогда

С. 117

для ограничения власти выборной населением Государственной думы был создан Государственный Совет, часть членов которого назначалась царем.

В последние годы членов Совета Федерации стараются отдалить от регионов и ввести в палате единоначалие. Для этого в ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»⁵⁹ были приняты поправки, запрещающие регионам отзываться досрочно своих представителей. Вместе с этим, председатель Совета Федерации получил право инициировать отзыв члена палаты регионом. В случае, если регионы осмеливаются направлять в Совет Федерации своего представителя, который не устраивает председателя палаты, тот начинает затягивать признание полномочий этого представителя, вынуждая регион изменить свое решение⁶⁰. Так, читинская областная дума направила своим представителем в Совет Федерации члена партии Союза правых сил Г. Томчина. Но Совет Федерации отказывался подтвердить его полномочия в течении нескольких месяцев. В итоге Читинской облдуме пришлось делегировать в Совет Федерации другого человека, согласованного с С. Мироновым⁶¹. Председатель палаты стремится избавиться от членов палаты, которые отказываются ему подчиняться и имеют самостоятельный политический вес⁶². В мае 2006 г. председатель палаты начал чистку рядов членов палаты. Он потребовал от четырех регионов отозвать своих представителей в Совете Федерации. Два региона нехотя выполнили требование С. Миронова. Представительные органы двух регионов попытались защитить своих представителей. Против непослушного губернатора Ненецкого автономного округа, который не пожелал оказать должного давления на депутатов представительного органа региона было возбуждено уголовное дело⁶³. Для работы с членами Совета Федерации Президент РФ направил своего опытного представителя А. Котенкова, который известен своими способностями умирять депутатов Государственной Думы⁶⁴. Представители регионального руководства констатируют, что направленные ими в Совет Федерации представители «не очень то советуются с субъектами»⁶⁵.

С. 118

Постепенно в работу палат Федерального Собрания вводятся нормы, направленные на установление единоначалия руководства палатами. Депутаты превращаются в послушных исполнителей воли начальства, от которых требуют беспрекословного подчинения. Как сказал председатель Государственной Думы Б. Грызлов «парламент – не место для дискуссий»⁶⁶. Установлению в Государственной Думе почти воинской дисциплины будет способствовать переход на пропорциональную систему выборов депутатов. Депутат, выбранный по партийным спискам, теряет всякую самостоятельность. Он превращается в рядового работника, подчиненного руководителю фракции депутатов Государственной Думы. Переходить в другую фракцию депутатам запретили. Такие приемы хорошо работали в Пакистане для закрепления диктатуры Наваза Шарифа⁶⁷.

Членам пока еще слабого гражданского общества в России необходимо осознать, что в стране завершился цикл демократических преобразований и она делает попытку вернуться к своей традиционной монархической форме правления. Формирование республиканской формы правления опять стало перспективной задачей будущих поколений. Реализация ее связана с возникновением сильного гражданского общества в стране.

⁵⁸ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. – М., 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003, № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

⁵⁹ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» и ФЗ «О статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. – М., 2004. - № 282. - С. 11.

⁶⁰ Депутаты позаботятся о новых сенаторах // Коммерсантъ. – М., 2005. - № 197. - С. 2.

⁶¹ Кошеленко П. Амурские депутаты не послушались Совета федерации // Коммерсантъ. – М., 2006. - № 32. - С. 3.

⁶² Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. – М., 2004. 16 апреля. - С. 2.

⁶³ Тирмастэ М.-Л., Ильина О., Почечикин В. Ненецкий порядок // Коммерсантъ. – М., 2006.- № 89. - С. 1, 3.

⁶⁴ Владимиров Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. – М., 2003. - № 71. - С. 3.

⁶⁵ Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ.- М., 2004. - № 220. - С. 3.

⁶⁶ Фаризова С. Правые отпраздновали альтернативный юбилей Госдумы // Коммерсантъ. - М., 2006. - № 76. - С. 3.

⁶⁷ Плешов О.В. Пакистан: религия и политика // Восток. – М., 2000. - № 4. - С. 97.

3. 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 внимания⁶⁸. Общая теория государства и права в последние десятилетия занялась исследованием механизмов реализации норм права⁶⁹, 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. Вся 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 программных⁷⁰. 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 соображениями⁷¹.

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 конституциями⁷². В этом случае следует говорить о механизме блокирования действия конституции, результатом работы которого является формирование мнимого или номинального конституционализма⁷³. Слабый механизм нейтрализации создает препятствия действию только отдельных норм конституции, не устраняя 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 сил⁷⁴.

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 среде мелких частных собственников. В Латинской Америке консервативными антиконституционными силами считаются крупные землевладельцы, католическая церковь и армия (фуэрос)⁷⁵.

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 другие. Их

⁶⁸ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. Учебное пособие для вузов. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1996. С. 70.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа Норма-Инфра, 1999. С. 713.

⁷¹ Тибо П. Эпоха диктатур. М.: Крон-Пресс, 1988. С. 47.

⁷² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. С. 62.

⁷³ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.

⁷⁴ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 191.

⁷⁵ Там же. С. 195.

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»⁷⁶.

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»⁷⁷.

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»⁷⁸.

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 конфликтов⁷⁹.

Сегодня отмечается, что конституция не может работать там, где нет сильного гражданского общества⁸⁰, 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 стала переходить в руки частных лиц, встал вопрос об ограничении власти короля⁸¹. 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 действия⁸². 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 Англии⁸³, Наполеон Бонапарт во Франции⁸⁴, Пилсудский в Польше⁸⁵, Батиста в 1952 г. на Кубе⁸⁶). 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 режимов⁸⁷.

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-

⁷⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

⁷⁷ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 494.

⁸⁰ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 274.

⁸¹ Всемирная история. Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 190.

⁸² Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978., P. 33.

⁸³ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 151.

⁸⁴ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 100.

⁸⁵ Тибо П. Эпоха диктатур. М.: КРОН-ПРЕСС, 1988. С. 60.

⁸⁶ Нитобург Э.Л. Фульхенсио Батиста // Вопросы истории. 1993. № 6. С. 159.

⁸⁷ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 199.

Бонапарта во Франции⁸⁸. В Латинской Америке каудильо с помощью насилия во время выборов в парламент и подтасовки их результатов обеспечивали победу верных им людей. Парламенты превращались в послушные им инструменты власти⁸⁹.

В XX веке формой политического объединения государственной бюрократии различных органов и уровней власти стала **квaziпартия** (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 страны⁹⁰. Такой же прием нейтрализации представительных органов применялся в СССР⁹¹ 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 бюрократии⁹². 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 аппарата⁹³.

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 роль⁹⁴. 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 Рейхстага⁹⁵. 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 являл собой картину разобщенности, при виде которой сердце обливается кровью»⁹⁶.

С. 5

Мощный государственный аппарат может поставить под свой контроль большинство общественных объединений страны. Огосударственные 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 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

⁸⁸ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 97, 101, 106.

⁸⁹ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 199.

⁹⁰ Кокарев К.А. Политический режим и модернизация Китая. М., 2004. С. 17.

⁹¹ Советы народных депутатов в условиях перестройки // Советское государство и право. 1988. № 6. 58.

⁹² Егоров К.А. Представительная система Китая: история и современность. М., Спарк, 1998. С. 80-81.

⁹³ Там же. С. 140 - 143.

⁹⁴ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-кая группа Норма-Инфра-М, 1999. С. 718.

⁹⁵ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 289.

⁹⁶ Там же. С. 276.

значительной части населения, для практического искоренения зачатков демократического мировоззрения и демократических порядков»⁹⁷.

«Любая стран, — пишут американские исследователи, — граждане которой вынуждены получать информацию только из правительственных источников, быстро окажется в безраздельной власти этого правительства»⁹⁸. 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 правительства⁹⁹.

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 контролем¹⁰⁰. 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 полиции¹⁰¹.

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 году¹⁰². 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 арестов¹⁰³.

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 законов¹⁰⁴.

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 конфликты¹⁰⁵. 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»¹⁰⁶.

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, Батиски на Кубе, Гомеса в Колумбии¹⁰⁷. 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

страны¹⁰⁸. 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 свободы¹⁰⁹.

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

⁹⁷ Плешов О.В. Пакистан: религия и политика // Восток. 2000. № 4. С. 92.

⁹⁸ Скидмор М. Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М., 1993. С. 54.

⁹⁹ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 101.

¹⁰⁰ История государства и права зарубежных стран. Ч. 2. М.: Изд-во Московского университета, 1991. С. 62.

¹⁰¹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 281.

¹⁰² Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. М.: Издательский дом ИНФРА-М, Издательство «Весь Мир», 2000. С. 196.

¹⁰³ Рудинский Ф.М. Советские конституции: права человека и гражданина // Слветское государство и право. 1991. № 9. С. 7.

¹⁰⁴ Энгельфельд В.В. Очерки государственного права Китая. Харбин, 1924. С. 123.

¹⁰⁵ Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29,31.

¹⁰⁶ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 313.

¹⁰⁷ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 492.

¹⁰⁸ Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29.

¹⁰⁹ Еникеев З.Д. Свобода личности как высшая ценность и проблемы ее защиты // Российский юридический журнал. 2000. № 1. С. 14.

Обращается внимание, что население стран Востока привыкло к отсутствию политических свобод и не стремится воспользоваться нормами конституции, закрепляющими политические права граждан¹¹⁰. Безразличие к демократическим институтам наблюдалось долгое время и в Латинской Америке¹¹¹. 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 выборов¹¹².

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 социализму¹¹³. Ф.М. Рудинский отмечает, что действие советской Конституции 1936 г. было блокировано этатистской идеологией, обеспечивающей вторжение партийно-государственной машины во все сферы человеческой деятельности¹¹⁴.

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 надстройке¹¹⁵. 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»¹¹⁶.

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.

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

¹¹⁰ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

¹¹¹ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 196.

¹¹² Там же. С. 196.

¹¹³ Нерсесянц В.С. Советское государственно-правовое строительство: проблемы взаимосвязи истории и теории // Советское государство и право. 1988. № 8. С. 6-7.

¹¹⁴ Рудинский Ф.М. Советские конституции: права человека и гражданина // Советское государство и право. 1991. № 9. С. 7.

¹¹⁵ Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Учебник. М.: Юридическая литература. 1979. С. 276.

¹¹⁶ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 152.

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)¹¹⁷. 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 конституционализм¹¹⁸. П.Н. Милюков писал о лжеконституционализме в России¹¹⁹.

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»¹²⁰.

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»¹²¹.

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. Лучин¹²². 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»¹²³. Борясь с левой оппозицией японское правительство в 1925 году издало закон «Об охране общественного спокойствия»¹²⁴. Целям подавления свободы печати служил закон 1924 г. «О социальной безопасности», принятый в Румынии¹²⁵. 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 демонстраций¹²⁶. 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 собственности¹²⁷. 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 свободы¹²⁸. 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 действий¹²⁹. Принятые декреты и закон опирались на ст. 48 Конституции Германской империи 1919 года¹³⁰. К использованию норм конституции о чрезвычайном и осадном положении прибегали

¹¹⁷ Государственный строй Российской империи накануне крушения. М., Изд-во Московского ун-та, 1995. С. 15, 24.

¹¹⁸ Шпакова Р.П. Макс Вебер о становлении демократии в России // Социологические исследования. 2003. № 3. С. 109.

¹¹⁹ Медушевский А.Н. Макс Вебер и российский конституционализм // Отечественная история. 1993. № 2. С. 94.

¹²⁰ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., изд. 2. Т. 8. С. 132.

¹²¹ Манфред А.З. Наполеон Бонапарт. М., 1972. С. 302.

¹²² Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. 1987. № 1. С. 12.

¹²³ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 325.

¹²⁴ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 342-343.

¹²⁵ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 468.

¹²⁶ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 260.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетей», 1993. С. 292.

¹²⁹ Там же. С. 309.

¹³⁰ Конституции буржуазных стран. Т. 1. М-Л. 1935. С. 73-74.

диктаторы Латинской Америки. Приостанавливая действие норм о правах человека, они расправлялись со своими политическими противниками¹³¹.

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.¹³² 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 изменение¹³³.

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 применялись¹³⁴.

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,¹³⁵ не могли быть беспристрастны и вставали на сторону органов следствия.

Не ясно сформулированные нормы конституции могут искажаться 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 России¹³⁶. В нейтрализации конституции могут принимать участие конституционные суды. Ими создана даже концепция, в соответствии с которой государственные перевороты оправдываются как средство защиты конституции¹³⁷.

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»¹³⁸. 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»¹³⁹, которые могли отменять действие любой нормы конституции.

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

¹³¹ История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 200.

¹³² Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2005. С. 59.

¹³³ Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 75.

¹³⁴ Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 31.

¹³⁵ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 171.

¹³⁶ Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебное пособие. М.: ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. С. 288.

¹³⁷ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 327.

¹³⁸ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 752-753.

¹³⁹ Варнаи Ф. Путь маоистов. М.: Прогресс, 1979. С. 111-113.

4. Использование чрезвычайных законов по обеспечению безопасности государства в интересах обособленных управленческих групп

// Актуальные вопросы современного права и юридического образования. Материалы научно-практических конференций. Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. С 138-141.

С. 138

Обособленные управленческие группы, составляющие аппарат государства, обычно тщательно скрывают свои действия, направленные на реализацию собственных групповых интересов по сохранению и расширению власти. Как отмечал еще К. Маркс, они выдают свои интересы за интересы государства¹⁴⁰. Средствами скрытого обеспечения интересов управленцев могут служить нормы позитивного права. Когда управленческие элиты не могут удержать власть в стране с помощью мирных средств, они прибегают к введению законов о чрезвычайном положении под предлогом обеспечения безопасности государства и общества.

Активно идею обеспечения безопасности государства использовал Луи-Наполеон. Свержение законной власти во Франции в декабре 1851 г. сопровождалось арестами политиков под предлогом того, что они «участвовали в комплоте (заговоре) против безопасности государства»¹⁴¹. В 1878 г. Бисмарк провел через парламент «закон против общественно опасных стремлений социал-демократов. Тюремное заключение и крупный штраф грозил всякому за состояние в организации, желающей свержения существующего государственного или общественного строя путем социал-демократических, социалистических или коммунистических устремлений»¹⁴². В борьбе с рабочим движением японское правительство в 1925 году издало закон «Об охране общественного спокойствия» согласно которому всякое лицо, участвовавшее в организации, имевшей целью «изменить государственный строй или уничтожить систему частной собственности», а так же лица, намеревавшиеся совершить данное преступление приговаривалось к каторжным работам или тюремному заключению до 10 лет. Агитация в пользу указанных целей или обсуждение средств к их достижению

С. 139

наказывалась семи годам каторги или тюрьмы¹⁴³. Неясность формулировок позволяла использовать этот закон для борьбы с левой оппозицией¹⁴⁴. Целям подавления свободы печати служил закон 1924 г. «О социальной безопасности», принятый в Румынии¹⁴⁵. Диктаторские военные режимы в Латинской Америке приходили к власти и удерживали ее реализуя «Доктрину национальной безопасности» и «внутренней войны» с противниками режима. Используя армию и специальные службы, военные режимы арестами, убийствами подавляли рабочее и демократическое движение в своих странах¹⁴⁶.

А. Гитлер не смог бы долго удержать власть в своих руках, если бы не ввел в стране чрезвычайный, а затем военный режим. 4 февраля 1933 г. был издан чрезвычайный декрет «В защиту германского народа», который давал правительству право запрещать проведение собраний и демонстраций¹⁴⁷, газеты и печатные издания конкурирующих партий на самых неопределенных основаниях. Он наделял неограниченными полномочиями полицию. На его основании последовала серия драконовских мер.

¹⁴⁰ Макаренко В.П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону, 1985. С. 30.

¹⁴¹ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 299.

¹⁴² Там же. С. 325.

¹⁴³ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 342-343.

¹⁴⁴ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 464-465.

¹⁴⁵ Там же. С. 468.

¹⁴⁶ Строганов А.И. Новейшая история стран Латинской Америки. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1995. С. 260.

¹⁴⁷ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 260.

27 февраля 1933 года гитлеровцы организовали поджог рейхстага и получили еще один предлог для полицейского преследования оппозиции и прочного установления своей власти¹⁴⁸. Уже во время тушения пожара Геринг заявил, что поджог является организованной политической акцией коммунистов¹⁴⁹. Официальное сообщение гласило: «Пожар рейхстага должен был стать грандиозным сигналом к кровавому бунту и гражданской войне. Уже на вторник, на 4 часа утра, в Берлине намечались широкомасштабные грабежи. Установлено, что с сегодняшнего дня во всей Германии должны были начаться террористические акты против отдельных деятелей, против частной собственности, против мирного населения, и должна была быть развязана всеобщая гражданская война...»¹⁵⁰.

28 февраля 1933 г. был издан еще один чрезвычайный декрет получивший название «В защиту народа и государства», который отменял свободу личности, свободу слова и печати, право союзов и собраний, позволял нарушать тайну почтово-телеграфной корреспонденции

с. 140

и телеграфных разговоров, предоставлял полицейским органам нарушать ограничения в производстве обысков и конфискации. Он позволял производить ограничение права собственности¹⁵¹. Было расширено применение смертной казни. Чрезвычайным декретом были созданы особые суды, которые законным путем выдвигали обвинения против всех врагов фашистского государства и осуждали их. Количество отправленных в лагеря к 8 марта составляло около 50 тысяч¹⁵².

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 действий¹⁵³.

Принятые декреты и закон опирались на ст. 48 Конституции Германской империи 1919 года¹⁵⁴. Ч. 2 ст. 48 Веймарской Конституции гласила: «Если в пределах Германской империи серьезно нарушены общественная безопасность и порядок или если грозит серьезная опасность такого нарушения, то президент империи может принимать меры, необходимые для восстановления общественной безопасности и порядка, в случаях надобности с помощью вооруженной силы. С этой целью он может приостановить полностью или частично гарантии основных прав...». Закон о чрезвычайных полномочиях правительства, возглавляемого А. Гитлером, продлевался в 1937, 1941, 1943 годах¹⁵⁵. Эти декреты были инструментами «правового» подкрепления террора¹⁵⁶.

На современном этапе развития Россия не застрахована от использования правящей группой законов об обеспечении безопасности государства для удержания власти в стране. Слабое гражданское общество не готово защищать гуманистические и демократические ценности. В обществе широко распространены идеи вождизма и великодержавия. В сентябре 2004 года, после событий в Беслане, представители правящей группы заговорили о необходимости ведения внутренней войны с терроризмом, а президент страны предложил принять законы, ограничивающие конституционные права граждан и усиливающие его единоличную власть. Это законы об отмене выборов глав регионов, о переходе на пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы, которая, как предполагается, усилит монополию партеобразного объединения бюрократии в политической системе страны, обеспечит устранение разделения властей и подчинение законодателей президенту. Заместитель Председателя Государственной

С. 141

¹⁴⁸ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 461.

¹⁴⁹ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 288.

¹⁵⁰ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 289.

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 295.

¹⁵³ Там же. С. 309.

¹⁵⁴ Конституции буржуазных стран. Т. 1. М-Л. 1935. С. 73-74.

¹⁵⁵ Фест И.Ф. Гитлер. Биография. Т. 1. Пермь: Культурный центр «Алетейя», 1993. С. 312.

¹⁵⁶ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1986. С. 263.

Думы О. Морозов вслед за другими политиками объявил, что Россия вступила в войну с международным терроризмом и во имя безопасности страны должна принять военные законы¹⁵⁷. На рассмотрение в Государственную Думу поступил закон «О противодействии терроризму», который предусматривает использование вооруженных сил внутри страны против собственного населения; ограничение на передвижение на 60 дней; ограничение права на распространение информации¹⁵⁸. Режим террористической опасности может вводиться исполнительными органами власти на основании оперативных сведений о готовящемся террористическом акте¹⁵⁹.

Для того чтобы военные и спецслужбы не могли использовать законодательство об обеспечении государственной безопасности для захвата власти в стране, над ними необходимо установить гражданский контроль. В России происходит обратная тенденция. Представители военных, правоохранительных органов и спецслужб занимают все больше мест в органах государственной власти. Если в 1993 году они занимали 11 % должностей в федеральных и региональных органах власти России, то в 2002 г. они занимали уже 25 % должностей¹⁶⁰.

Парламент России лишен действенных инструментов контроля за исполнительными органами, армией и спецслужбами. Во многих странах Запада министерства обороны и учреждения, обеспечивающие государственную безопасность, возглавляют гражданские лица, политики¹⁶¹. В России этот вопрос даже не ставится. Наоборот, должность президента и министра обороны занята бывшими работниками спецслужб.

Гражданский контроль за вооруженными силами и спецслужбами в демократических странах осуществляют независимые от государства средства массовой информации. В России большинство СМИ подконтрольны государственным органам и чиновникам и превращены в их органы пропаганды. Они не могут давать обществу необходимую информацию.

Отмечается, что демократия дает инструменты для своевременного разрешения конфликтов в обществе¹⁶². Свертывание демократии,

С. 142

которое происходит в России¹⁶³ ведет к обострению конфликтов и появления поводов для введения различных чрезвычайных законов.

¹⁵⁷ Шкель Т. Олег Морозов: Это военная кадровая политика президента // Российская газета. 2004. 14 сентября. С. 2.

¹⁵⁸ Фаризова С. Депутаты почувствовали угрозу терактов // Коммерсантъ. 2004. № 237. С. 1.

¹⁵⁹ Фаризова С. РТО-фронт // Коммерсантъ. 2004. № 226. С. 3.

¹⁶⁰ Крыштановская О. Элита в погонах // Время МН. 2002. 19 сентября. С. 9-10.

¹⁶¹ Гражданский контроль национальной политики безопасности: опыт стран СНГ. М.: ФРПЦ, 2004. С. 253

¹⁶² Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты. М., 1989. С.

¹⁶³ Миклашевская А. Российские диссиденты получили поддержку Запада // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3

5. Какое право должны изучать юристы в учебном курсе «Конституционное право России»?

Выступление на конференции в г. Москве (МГУ) в марте 2008 г.

Уже два десятилетия Россия пытается свернуть со своего традиционного пути авторитаризма и построить гражданское общество, демократическое и правовое государство. Однако результаты этих попыток еще далеки от поставленных целей. Даже научное правосознание все еще сохраняет черты свойственные для прежнего авторитарного общества. Авторы учебников по конституционному праву России, иногда, продолжают предлагать студентам знания только об официальном конституционном праве страны, пересказывая Конституцию РФ и толкуя ее нормы. Часто авторы курса слепо следуют за правотворцом, подают нормы Конституции РФ в виде идеологических текстов, призванных не регулировать отношения, а осуществлять пропаганду достижений правящей группы. Такие подходы нацелены на формирование правосознания подданного, а не гражданина своей страны.

Для построения гражданского общества, формирования правосознания гражданина, распространения идей свободы нужны другие подходы преподавания конституционного права России.

1. В основе конституционного правосознания студента юриста, который должен стать не подданным, а гражданином своей страны должно лежать не позитивное, а естественное право. Предлагается разделять естественное право на объективное и субъективное. Первое – это совокупность норм и принципов, отражающих объективные потребности общества в урегулировании основ общественной жизни. С точки зрения диалектики эти объективные потребности изменяются в ходе развития общества. Они не могут быть одинаковыми для развитых стран с устоявшимися демократическими традициями и для развивающихся стран, где конституционное право только формируется. Выявление принципов объективного естественного конституционного права является труднейшей научной проблемой, которая стоит перед учеными юристами. Справиться с ней можно только на основе знаний в области социологии, политологии, экономики, этики, культурологии, истории, философии. Одни считают, что правовой прогресс связан с развитием идей свободы, равенства, гуманизма¹⁶⁴. Другие доказывают, что право России должно закрепить традиционные для страны ценности от которых она не должна ни при каких условиях отказываться¹⁶⁵. Студентов необходимо знакомить с путями решения этой проблемы, вовлекать их в ее решение. Но для этого им необходимо получить базовое гуманитарное образование, нацеленное на формирование у них представлений о потребностях общества, которые должны лежать в основе объективного естественного права.

Субъективное естественное конституционное право представляет собой культурное наследие мировой правовой мысли. Это субъективные представления о конституционных правовых идеалах, к которым сегодня, безусловно, относятся принципы свободы, гуманизма, равенства, справедливости. Другими словами, конституционное право нельзя оторвать от философии права. Очевидно, при изложении принципов субъективного естественного права следует обращаться к международному праву, к нормам и декларациям появившимся в странах, шедших в авангарде мирового процесса развития конституционализма (Великая хартия вольности, Конституция США, Декларация прав человека Франции, Конституция Франции 1791 г.). Конечно следует обращаться к идеям великих мыслителей прошлого, которые не нашли отражения в конституционных документах. Сюда, например, следует отнести идею о праве народов свергнуть тирана. Это право не раз было реализовано в революциях прошлого, а в наши дни в «бархатных революциях» в Филлипинах, Чехословакии, Грузии, на Украине. Не исключено, что правящие группы в России вынудят народ так же прибегнуть к реализации этого права.

В ходе изучения курса конституционного права России у студентов должно сформироваться свое представление о правовых идеалах. Это представление не может быть навязано и не должно навязываться. Оно может появиться в результате диалога между студентами и преподавателем, при обсуждении разных точек зрения в ходе семинарских занятий. Особо острые проблемы, привлекающие внимание студентов, могут быть обсуждены и в ходе лекций. Только такой подход приводит к формированию личности, а не марионетки, готовой послушно исполнять чью-то волю. Немов Р.С. отмечает: «... отсутствие единственного и однозначного мировоззренческого ориентира побуждает юношей и девушек самостоятельно думать и принимать решения. Это способствует их ускоренному развитию и превращению в зрелых личностей, обладающих независимостью суждений, внутренней свободой, имеющих собственную точку зрения и готовых ее отстаивать»¹⁶⁶. Свободная личность, способна с помощью развитого правосознания, — писал И.А. Ильин, — разобраться «где начинается и где кончается право и где возникает произвол», ... «где надлежит признать и повиноваться, а где надлежит противопоставить произволу и грубой силе всю мощь правомерного и до героизма последовательного непокорства»¹⁶⁷. Сам дух свободы, без

¹⁶⁴ Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996.

¹⁶⁵ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Парогъ. 1993.

¹⁶⁶ Немов Р.С. Психология: Учебник для студентов высших педагогических учебных заведений. В 3-х книгах. Кн. 2. Психология образования. М., 1997. С. 239.

¹⁶⁷ Ильин И.А. О сущности правосознания. М.: Парогъ. 1993. С. 29.

которого не может быть конституционного строя в стране, в том числе, рождается вузах страны. Не зря демократические движения во многих странах мира были инициированы студенческой молодежью.

Необходимо иметь в виду, что субъективные представления о должном могут не отражать объективных потребностей общественного развития в области правового регулирования. В этом случае нормы субъективного естественного конституционного права будут расходиться с нормами объективного естественного права.

2. Безусловно, основным компонентом учебного курса должны оставаться сведения об официальном позитивном конституционном праве страны. Это знания о нормах Конституции РФ и законов. Как отмечает С.С. Алексеев, наша Конституция имеет традиционные для советской конституционной культуры черты идеологического документа¹⁶⁸. Подчас ее статьи вместо обзываний имеют характер утверждений. Ст. 1 Конституции утверждает, что Россия уже стала демократическим правовым государством. Ст. 80 Конституции РФ декларирует, что Президент страны является гарантом прав и свобод человека. Необходимо переводить эти идеологические формулы на правовой язык, а именно, следует читать, что Россия должна быть правовым и демократическим государством. Президент должен создавать гарантии для реализации прав и свобод граждан, а не искать путей их ограничения. Пока, ни то, ни другое требование в жизнь не реализуется.

Нормы официального позитивного права необходимо сравнивать с нормами и принципами естественного права. Подобные сравнения неизбежно оказываются не в пользу позитивного права, так как человеческие идеалы всегда идут впереди человеческой практики. Очевидно, что российская Конституция не в полной мере обеспечивает закрепление принципов правового государства, не последовательно производит разделение властей, создает лазейки для установления монархической формы правления и унитаризма¹⁶⁹.

Закрепленные в отечественном законодательстве нормы конституционного права необходимо сравнивать с нормами зарубежного права. Для оправдания не демократических положений российского конституционного права российские ученые прибегают к показу того, что подобные положения имеют место и в странах с развитой демократией. При этом используется отказ от диалектического подхода. Отдельные положения в западном законодательстве выхватывают из общего контекста. Из того, что в Великобритании сохраняется ограниченная монархия, вовсе не следует, что Россия тоже должна идти к установлению монархической формы правления. В демократических странах отдельные не демократические положения законодательства нейтрализуются сильным гражданским обществом, сформировавшимися обычаями. В России эти положения усиливаются отсутствием сильного гражданского общества и не демократическими традициями.

Критический подход к официальному позитивному праву не позволяет сакрализовать действующее конституционное законодательство, приучает студентов творчески подходить к творению рук законодателей. На этой основе они должны научиться формулировать свою гражданскую позицию и искать способы претворения своих правовых идей в законодательстве. Формирование активной жизненной позиции является традиционной провозглашаемой целью воспитания в нашей стране¹⁷⁰. Достижения в этой области, тем не менее, до сих пор остаются не высокими. Наоборот, социологи отмечают развитие политической апатии у населения России в последние годы. Студент должен знать основные способы, приемы, методы участия общества в правотворческих процессах, в ходе которых требования естественного права закрепляются в нормах позитивного права. Здесь необходимо соединять правовые знания со знаниями из области политологии и социологии права. С.С. Алексеев признается, что даже он, в свое время, ошибся с выбором способа принятия Конституции РФ 1993 г. Если бы ее принимали не на референдуме, а на учредительном собрании, то содержание ее было бы изменено не в пользу закрепления демократических положений¹⁷¹. Студенты должны знать, что развитие общества происходит циклично. Демократические подъемы неизбежно сменяются контрреформами. Еще десять лет назад можно было говорить об изменении Конституции РФ 1993 г. в демократическом направлении. Сегодня всякие поправки к ней неизбежно будут иметь реакционный характер.

Очевидно, что развитие России, особенно по пути претворения идеи правового государства в жизнь, связано с формированием научного и профессионального правосознания юристов. Необходимо напомнить, что западная традиция права зародилась в университетах Европы. Принципы и нормы, которые вначале существовали только как правовые идеи смогли, не смотря на сопротивление средневековых государств, стать правом позитивным. Современное российское государство еще не воспринимает научную доктрину как источник права, но уже не может воспрепятствовать ее развитию и распространению. Естественное право станет мощным фактором развития российского права как только овладеет сознанием тысяч юристов.

3. В условиях отказа государства и общества от следования писаному официальному конституционному праву студенту необходимы знания реального позитивного права. Это система норм исходящих от государства и общества, реально поддерживаемых ими. Недопустимо скрывать от студентов тот факт, что во многих странах мира, в том числе и в России, реальное позитивное право может быть инструментом нейтрализации официального позитивного права. При этом реальное государственное позитивное право может не являться по своим качественным характеристикам конституционным, т.е. не обеспечивать ограниченного правления, а наоборот,

¹⁶⁸ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 109-110.

¹⁶⁹ Денисов С.А. Проблемы реализации конституционного принципа правового государства в системе российского права // Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей, посвященный 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета Алтайского государственного университета. Барнаул: Издательство Алтайского университета, 2003. С. 51-66.

¹⁷⁰ Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических институтов. М.: Просвещение. 1983. С. 400.

¹⁷¹ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юристъ, 1997. С. 107.

поддерживать произвол государственного аппарата: закреплять черты авторитаризма, монархического правления, подавлять продекларированную самостоятельность регионов и муниципальных образований.

Студентам предлагается диалектический подход к познанию закономерностей развития государственного права, которое на определенном этапе развития общества, после успешной буржуазно-демократической революции, становится конституционным правом. Последнее является высшим этапом развития государственного права. С.С. Алексеев отмечал¹⁷², что переход от традиционной цивилизации к либеральной цивилизации, для которой характерно появление конституции ограничивающей государство и конституционного строя, при котором суверенитет переходит от аппарата государства к народу (гражданскому обществу), является всеисторическим процессом. Россия и многие страны Африки, Азии, Латинской Америки находятся еще в начале этого пути. Мы еще должны пережить свою эпоху Просвещения. Наши университеты, как в свое время европейские университеты, должны осуществить свою миссию распространения гуманистических идей в обществе. Мы должны вырастить носителей естественного права, которые, на этой основе, смогут ликвидировать пропасть между реальным и официальным позитивным правом. Принцип неотчуждаемости прав человека (ст. 17 Конституции РФ) сможет заработать только тогда, когда этот человек действительно проникнется уважением к себе, будет ощущать себя высшей ценностью и признает этой высшей ценностью всех других людей. Эти изменения происходят не на уровне сознания, а на уровне подсознания. Поэтому преподаватель конституционного права должен быть не просто передатчиком информации, но просветителем, миссионером, может быть даже проповедником.

Идея единства мирового исторического процесса, в рамках которого развивается Россия и ее государственное право, сталкивается с широко распространенным убеждением, выраженным в свое время Н.Я. Данилевским о богоизбранности русского народа, у которого якобы свой путь развития¹⁷³. Этот прием часто используют защитники традиционных административных систем. Особым африканским путем развития оправдывалось, например, введение диктатуры Бокассо в Центральной Африканской республике¹⁷⁴.

Выход за пределы позитивистского взгляда на право и обращение к диалектико-материалистическому методу познания позволяет студентам увидеть, что в странах с переходной правовой системой нормы реального позитивного права существуют в виде правовых обычаев. Эти обычаи, пользуясь широкой общественной поддержкой оказываются сильнее писаных норм Конституции¹⁷⁵. Так, в современной России решающее значение имеют обычаи неучастия населения в политической жизни страны. Нормы Конституции РФ оказываются не востребованными большинством населения. Люди отказываются поддерживать оппозиционные политические партии, не выступают в защиту независимых средств массовой информации, отказываются от участия в выборах. В результате, вместо демократии, закрепленной в тексте Конституции РФ, мы получаем авторитарный режим, вводимый почти без всякого принуждения. Идеология вождизма способствует устранению республиканской формы правления и возвращению страны к традиционной для нее монархической форме правления. Распространенность идей патернализма, веры в «доброе царя и плохих бояр» позволяют легко вернуть страну к привычной для нее централизованной управлению и свести федерализм к имитационным процедурам и институтам. Очень часто отход от норм официального позитивного права оправдывается местной спецификой демократии.

Устранение действия конституционных норм во всех странах с переходной правовой системой происходит через их толкование, принятие законов и подзаконных актов, противоречащих Конституции. Например, отмечается, что Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г. грубо нарушает требования Конституции РФ, вводя неравенство религиозных объединений и ограничивая их свободу деятельности¹⁷⁶. На практике действуют не нормы Конституции, а нормы закона.

В ходе изучения курса конституционного права России студенты должны узнать не только о механизме реализации норм писаной Конституции, но и о механизме нейтрализации этих норм, который очень развит в нашей стране¹⁷⁷. Этот механизм представляет собой систему препятствий, встающих на пути реализации норм Конституции РФ: экономических, социальных, политических, духовных¹⁷⁸, правовых¹⁷⁹. В частности, для России характерно сосредоточение общественных благ в руках государства (его чиновников) и крупных частных собственников. Средний класс, который обычно составляет социальную опору конституции, очень слаб. В стране нет сильной оппозиции, в основном устранена свобода средств массовой информации. Конституционные нормы некому защищать от нарушений со стороны государственного аппарата. Большинство населения не знает Конституции страны. Ему чужды те идеи, которые в ней закреплены. Нормы законов и подзаконных актов не обеспечивают надежной защиты норм Конституции.

¹⁷² Алексеев С.С. *Философия права*. М.: Изд-во НОРМА, 1997. С. 79-80.

¹⁷³ Данилевский Н.Я. *Россия и Европа*. М.: Книга, 1991. С. 480.

¹⁷⁴ Мельников Е.Н. *Государственный строй Центральноафриканской республики*. М.: Наука, 1984. С. 95.

¹⁷⁵ Арановский К.В. *Конституционная традиция в российской среде*. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.

¹⁷⁶ *Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ* О.О. Миронова. М.: Юриспруденция, 2003. С. 401-404.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ Денисов С.А. *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. С. 71-74.

Студенты должны понимать, что в России, как и в других странах, только вставших на путь конституционного строительства, в большей степени осуществляется только имитация конституционного строя. Формирующееся, слабое гражданское общество не в состоянии на деле обеспечить ограничения деятельности государственного аппарата, заставить его действовать в правовых рамках. Будущие юристы должны осознать, что на их плечи ложится колоссально трудная задача привести страну к тем идеалам, которые провозглашены в Конституции РФ, но не реализуются на деле. Движение по этому пути будет не легким. Необходимо понимать, что сегодня Россия идет в обратном направлении. В соответствии с общими закономерностями циклического развития социальных систем, в ней начались контрреформы¹⁸⁰. Но это вовсе не повод для пессимизма. Каждая контрреформа заканчивается новым подъемом демократического движения¹⁸¹ и сообщество юристов должно сделать все возможное для того, чтобы приблизить этот этап развития нашей страны.

4. В рамках учебного курса конституционного права России необходимо изучать типичные конституционные девиации и деликты, причины их возникновения. Конституционные девиации могут быть отклонениями от требований естественного или позитивного права. Исторический опыт десятка стран мира (Франции, Германии, Испании, Португалии, Греции, стран Африки, Азии и Латинской Америки) показывает, что государство, его аппарат и, в первую очередь, глава государства не желают оставаться в тесных границах конституционного права, стремятся уничтожить декларируемые в конституциях свободы мысли, слова, средств массовой информации, деятельности общественных и религиозных объединений, выборов в органы власти, предпринимательства. Изучая эти явления студенты должны расстаться с мифами о «добром царе» со своими этатистскими и патриархальными иллюзиями. Характер русских и вообще славян, - писал Н.Я. Данилевский, - исполнен покорности¹⁸². Следует как можно быстрее избавиться от этого наследия Средневековья.

На основе знаний о типичных конституционных девиациях необходимо вырабатывать представления о необходимых средствах защиты конституционных норм (естественного и официального позитивного права).

Каждый институт конституционного права должен быть рассмотрен с учетом представленных позиций. Сначала следует обратиться к принципам объективного и субъективного естественного права. В сравнении с ними должны быть описаны нормы официального позитивного права. Затем должны быть представлены сведения о реальном позитивном праве и типичных конституционных девиациях. Потом необходимо выяснять то, какие имеются или необходимо создать средства для реализации конституционных принципов и норм в жизнь, что нужно делать для формирования в России конституционного строя. Если советская наука служила защите тоталитарного строя, то современная наука и образование должны работать на формирование и укрепление демократических ценностей.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 82-99.

¹⁸² Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 480.

6. Влияние обособленных управленческих групп на законотворческий процесс

// Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 18- 20.

С. 18

В административных социальных системах, где нет гражданского общества или роль его принижена, правящей социальной группой оказываются профессиональные управленцы, входящие в аппарат государства (администрация, бюрократия). Они реализуют свои интересы, в том числе, через нормы позитивного права, которые создают в процессе законотворчества. Для того чтобы отстранить иные социальные группы общества от участия в законотворчестве управленцы принимают ряд мер.

1. Принимаются меры к тому, чтобы социальные группы общества, не входящие в аппарат управления государством небыли способны сознательно участвовать в законотворческом процессе. Людям доказывают, что управленческие элиты, создающие законы, либо связаны с Богом, либо обладают особым даром выражать интересы всего

с. 19

общества. Остальная масса населения такими свойствами не обладает и поэтому не может вмешиваться в сакральные процессы. Царь Хаммураби утверждал, что боги наделили его правом давать людям законы¹⁸³. В XX веке управленческие элиты стали принимать законы от имени народа (Преамбула Конституции СССР 1977 г., Конституции РФ 1993 г).

Через средства массовой информации или церковь создается особый имидж главы государства (представителя Бога, народного заступника, великого вождя), который играет главную роль в законотворчестве. Сегодня это называется повышением рейтинга главы государства¹⁸⁴. Роль институтов народного представительства принижается. Депутатов парламента представляют как болтунов, скандалистов, не профессионалов. Закрытость деятельности государства, засекречивание данных о развитии общества не позволяет рядовым членам общества иметь компетентное представление о необходимых законах. Даже если проекты законов выносятся на обсуждение, большинство населения не может дать им рациональную оценку. В обществе может подавляться представления о естественных правах. Ему навязывают этатистскую идею о том, что правом является только то, что исходит от государства (позитивное право). Юристы профессионалы и ученые превращаются в государственных служащих (легистов, законоведов, а не правоведов) и участвуют в сакрализации законов и властных элит, воля которых выражается в этих законах. С этой точки зрения становится понятным, почему Администрация Президента РФ уделяет столько много внимания сохранению контроля над центральным телевидением.

Масса не имущего, экономически не самостоятельного и, как следствие, неграмотного населения в административных социальных системах образует не народ (демос – рационально мыслящий и понимающий свои интересы), а охлос, действующий на основе чувств и легко направляемый вождями¹⁸⁵. Люди, в него входящие, могут называться гражданами, но фактически остаются подданными, отстраненными от законотворчества, нуждающимися в опеке со стороны управленческих элит. Об этом в свое время писал К. Маркс, анализируя причины бонапартизма во Франции¹⁸⁶.

2. Управленческие группы, входящие в аппарат управления, формируют **политический режим**, препятствующий иным группам общества участвовать в законотворчестве. Ограничиваются политические права общества: свобода мысли и слова¹⁸⁷, свобода объединений в политические партии и свобода деятельности этих партий¹⁸⁸, право на проведение массовых мероприятий¹⁸⁹. Подконтрольные государству средства массовой информации превращаются в орудия пропаганды правильности

¹⁸³ Законы Хаммураби, царя Вавилона // Крашенинникова Н.А. История права Востока. М.: Изд. Российского открытого университета, 1994. С. 98-101.

¹⁸⁴ Драма российского закона М.: Изд-во «Юридическая книга», ЧеРо, 1996. С. 63.

¹⁸⁵ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995.

¹⁸⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

¹⁸⁷ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

¹⁸⁸ 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.

¹⁸⁹ Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

законотворческой политики. Критика существующих законов оппозицией ограничивается¹⁹⁰ или вообще объявляется преступной деятельностью (ст. 70 УК РСФСР 1961 г.). Управленцы стремятся устранить из общества социальный слой политиков, представляющих разные группы общества и способных участвовать в законотворчестве. Все общественные элиты превращаются в служилый государственный класс (бюрократию).

3. Управленческие группы создают **форму правления**, обеспечивающую их доминирование в процессе законотворчества. Как уже отмечалось, решающая роль в законотворчестве отводится главе государства, представляющему общность управленцев или управленческой элите, составляющей политическую олигархию. Представительные органы вообще отсутствуют или подчинены главе государства (олигархии). Они являются совещательными органами или законорегистрационными органами при главе государства¹⁹¹. История развития конституционализма имеет богатый опыт имитации республик. Официальное позитивное право (писаная конституция) может провозглашать парламент единственным законодательным органом. Но посредством ряда манипуляций он подчиняется главе государства или правящей политической олигархии. В частности в XX веке управленческие группы многих стран (СССР, страны Азии, Африки и Латинской Америки), имитирующих республиканскую форму правления, создавали свои партеобразные объединения, называемые правящими партиями, посредством которых занимали большинство мест в парламенте и подчиняли этот орган себе. Депутаты превращаются в часть бюрократической номенклатуры, действующей не на основе воли избирателей, а по указанию выше стоящих начальников¹⁹². Не право, а умело расставленные кадры лично преданных главе государства людей, начинают решать все. Демократические процедуры законотворчества становятся формальностью, которая призвана только прикрывать властные решения, принятые главой государства (политической олигархией)¹⁹³.

Представительный орган, подконтрольный бюрократии, может использоваться для поднятия авторитета главы государства. Он сознательно принимает не популярные, реакционные законодательные решения, вызывающие недовольство разных групп, которые обращаются с просьбами к главе государства о защите их интересов. Последний проявляет мудрость, великодушие и спасает общество от «зловредных бояр».

В случаях, если управленцы не могут установить полный контроль над представительным органом, его законодательная деятельность затрудняется, а акты, носящие характер закона принимаются главой государства (указное право)¹⁹⁴.

С. 20

Для придания большей значимости законам, выражающим интересы управленцев, они могут организовать принятие их на референдуме. Это легко сделать при тоталитарном режиме, в условиях, когда администрация устанавливает прочный контроль не только за поведением, но и над правовым сознанием большинства членов общества. Как известно, к референдуму для получения дополнительных полномочий прибегал С. Хусейн, Б. Муссолини, А. Гитлер¹⁹⁵. В советский период управленческие элиты выносили некоторые проекты законов (конституции) на всенародное обсуждение, которое использовалось в целях правовой пропаганды, а так же для выявления лиц не лояльных к существующему строю. Как показали события 1993 г. ввести в стране Конституцию в ее современном виде оказалось легче через референдум, нежели через Учредительное собрание или парламент¹⁹⁶.

4. Управленческие группы, составляющие аппарат государства, способны прочно удерживать власть над обществом при условии их объединения и иерархизации отношений внутри сообщества. При возникновении сложного государственного устройства, как правило, начинаются конфликты между управленцами центра и регионов, что ведет к потере власти всем управленческим сообществом. В силу этого, управленцы, осознающие свой общий интерес, формируют централизованную систему

¹⁹⁰ Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. 2005. № 87. С. 3; «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. № 89. С. 2.

¹⁹¹ Денисов С.А. Восстановление института монархического правления в России // Между прошлым и будущим: социальные отношения, ценности и институты в изменяющейся России. Т. 2. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2005. С. 260-263

¹⁹² Барахова А. Два часа, которые изменили Совет Федерации // Коммерсантъ-Власть, 2005. № 20. С. 26.

¹⁹³ Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

¹⁹⁴ Денисов С.А. Участие Президента РФ в процессе правотворчества // Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в РФ. Екатеринбург, 2001. С. 178-180

¹⁹⁵ Конституции буржуазных государств. Т. 1. М.-Л., 1935. С. 77.

¹⁹⁶ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юрист, 1997. С. 107.

законотворчества¹⁹⁷. Управленческие группы регионов могут имитировать федеративное устройство государства путем дублирования законов, изданных центром. Им могут позволять конкретизировать в мелочах законы, принятые центральными элитами¹⁹⁸.

5. Ослабление групп государственных управленцев может привести к тому, что они вынуждены в идеологических целях октроировать конституцию, ограничивающую их власть. В этом случае законотворчество превращается в инструмент нейтрализации норм конституции. Опираясь на право делать исключения из общих норм конституции, управленцы, с помощью принимаемых законов резко ограничивают действие эти общих нормы. Под предлогом обеспечения безопасности страны, борьбы с преступностью, защиты интересов граждан принимаемые законы ограничивают свободу слова, средств массовой информации, деятельность политических партий и иных общественных объединений. Полномочия самой государственной бюрократии и стоящего на вершине бюрократического механизма главы государства увеличиваются до уровня, позволяющего им оставаться несменяемыми и безответственными перед обществом. Не конституционные законы принимаются легко в условиях, когда конституционного контроля нет вообще или органы конституционного контроля ослаблены или встроены в номенклатуру главы государства.

Как известно, скрытой формой законотворчества может быть толкование конституции и законов. Управленцы используют эту форму законотворчества в своих интересах, встраивая в бюрократическую иерархию органы, компетентные осуществлять официальное толкование права (верховные, конституционные суды).

В административной правовой системе специфичной становится сама форма закона. Это не обязательно нормативно-правовой акт. Нормы, имеющие высшее значение в обществе, могут содержаться в санкционированных верховной властью обычаях, устных нормативных указаниях главы государства, политических и религиозных доктринах. Ст. 53 Основных законов Российской империи объявляла: “Законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных Высочайшего утверждения”. Одобрение нормы закона главой государства могло осуществляться в форме подписи, надписи или устное. При устном одобрении оно подтверждалось заслуживающим доверия лицом¹⁹⁹.

В условиях, когда закон в форме нормативно-правового акта не является основным источником права в обществе (например, доминируют обычаи, подзаконные акты, административные прецеденты) он может издаваться в идеологических целях для придания демократического имиджа власти администрации. Такой закон может декларировать какие угодно широкие права и свободы граждан. Создание механизма нейтрализации его норм обеспечивает то, что они остаются мертвыми нормами или их действие строго дозируется.

В административных социальных системах спецификой обладает не только форма законотворчества, но и его сущность. Оно служит способом выражения интересов общности управленцев, обособленных от общества. Эти интересы во многом отличаются от интересов других групп общества²⁰⁰.

Изучение законотворческих процессов в стране требует учета влияния на них управленческих групп государства.

¹⁹⁷ Макурин А. Реформа государственной службы в субъектах Федерации Уральского федерального округа: проблемы и пути решения // Чиновникъ. 2004. № 1. С. 21.

¹⁹⁸ Гусев А.В. Некоторые актуальные проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Правовое обеспечение государственной гражданской службы: проблемы теории и практики. Вып. 1. Екатеринбург, 2005. С. 76-77.

¹⁹⁹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб., 1910. С. 35, 410.

²⁰⁰ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2005. С. 64-80.

7. Субъектная основа конституционного строя

Аннотация доклада помещена: «Российский конституционализм: история и современность» (Заседание «круглого стола», посвященное 80-летию И.М. Степанова)

// Государство и право. 2006. № 7. С. 112.

Важнейшим условием формирования конституционного строя является наличие в стране реальных субъектов объективно заинтересованных, желающих и способных реализовать конституционные нормы. Становление этих субъектов происходит медленно, путем трансформации доконституционных субъектов.

В основе конституционного строя лежит концепция суверенитета народа и ограничения власти правительства (popular sovereignty and limited government)²⁰¹. Таким образом, формирование народа является главным условием для возникновения конституционного строя. В политологии говорят о том, что предпосылкой формирования ограниченного правления является формирование гражданского общества. Однако, не каждый человек может являться субъектом тех или иных правовых отношений (субъектом уголовного преступления может быть только вменяемый человек, достигший, по меньшей мере, возраста 14 лет), так не каждое население страны может быть народом (демосом), способным осуществлять суверенные права. Стать единственным источником власти в стране (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ 1993 г.) может только население обладающее определенной степенью единства (организованности), достаточным разумом и активностью. Наоборот, пассивное население, отказывающееся участвовать в политической жизни страны, опирающееся на чувства, не организованное остается объектом права, объектом манипуляций со стороны управленческих элит государства, которые сохраняют за собой реальный суверенитет, как в условиях абсолютных монархий. Население, не трансформированное в народ обычно называют массой, толпой (охлосом). Масса, не оформившаяся в народ, не использует предоставленные конституцией права.

Обязательными субъектами конституционного строя, по мнению С.А. Денисова, являются так же граждане (как более политически активные по сравнению с подданными члены общества), институты гражданского общества, в том числе общественные объединения и конкурирующие между собой партии, работоспособный, легитимный парламент, независимый суд, развитое местное самоуправление. Отсюда – ответ на вопрос в каком направлении следует развиваться странам, переходящим к конституционному строю. Они должны пройти длительный период возникновения и становления конституционных субъектов права.

// Конституционный строй России. Выпуск 5. 2006. № 3. М.: Институт Государства и права РАН, 2006. С. 153-161.

С. 153

История развития всех стран мира показывает, что конституционный строй не возникает вместе с принятием нормативного акта, называемого конституцией. Необходимы определенные условия для того, чтобы нормы, закрепленные в нормативном документе, стали действовать, реализоваться в поведении субъектов общественной жизни. Важнейшим условием формирования конституционного строя является наличие в стране реальных субъектов объективно заинтересованных, желающих и способных реализовать конституционные нормы. Становление этих субъектов происходит медленно, путем трансформации доконституционных субъектов. Достаточно распространенным в мире является положение, когда глава государства и стоящие за ним правящие группы октроируют (иногда под давлением внешних сил) конституционный акт, а в обществе еще не возникло реальных сил для его реализации. Возникает мнимый или номинальный конституционализм, который противопоставляется подлинному²⁰². Конституция играет идеологическую роль, создает демократический имидж управленческим элитам страны и помогает им на некоторое время удержаться у власти²⁰³.

1. В основе конституционного строя лежит концепция суверенитета народа и ограничения власти правительства (popular sovereignty and limited government)²⁰⁴. Таким образом, формирование народа является главным условием для возникновения конституционного строя. В политологии говорят о том, что предпосылкой формирования ограниченного правления является формирование гражданского общества. Как не каждый человек может являться субъектом тех или иных правовых отношений (субъектом уголовного преступления может быть только вменяемый

с. 154

²⁰¹ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. С. 33.

²⁰² Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М.-Новосибирск: ООО Изд-во ЮКЭА, 2001. С. 16.

²⁰³ Денисов С.А. Имитация конституционализма // Новая правовая мысль. Волгоград. 2005. № 3. С. 9-15.

²⁰⁴ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. С. 33.

человек, достигший, по меньшей мере, возраста 14 лет), так не каждое население страны может быть народом (демосом), способным осуществлять суверенные права. Стать единственным источником власти в стране (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ 1993 г.) может только население обладающее определенной степенью единства (организованности), достаточным разумом и активностью. Наоборот, пассивное население, отказывающееся участвовать в политической жизни страны, опирающееся на чувства, не организованное остается объектом права, объектом манипуляций со стороны управленческих элит государства, которые сохраняют за собой реальный суверенитет, как в условиях абсолютных монархий. Население, не трансформированное в народ обычно называют массой, толпой (охлосом)²⁰⁵.

Масса, не оформившаяся в народ, не использует предоставленные конституцией права. Провозглашение идеологического многообразия не ведет к доминированию идей демократии, гуманизма, социального государства. Охлос поддерживает идеи этатизма, вождизма, патернализма, исходящие от правящей группы государственной бюрократии. Охлосу не нужна демократия, поскольку он не умеет пользоваться ее инструментарием и нуждается в опеке со стороны управленческих элит, главы государства. Большинство, не ставшее еще народом хорошо описано словами К. Маркса: «Они не могут представлять себя, их должны представлять 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»²⁰⁶. 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»²⁰⁷.

Особенно трудно конституционализм приживается в странах, с так называемой восточной или азиатской ментальностью населения, где, как отмечает историк Л.С. Васильев, люди

С. 155

«привыкли к иерархии и неравенству, к веками сложившимся стереотипам бытия, к давлению верхов, к всемогуществу власти»²⁰⁸. Здесь доминирует этатистская идеология и даже большая часть интеллигенции готова служить государственному аппарату, а не гражданскому обществу²⁰⁹. Публичный интерес здесь отождествляется с интересами государственной бюрократии (главы государства, правительства)²¹⁰.

Масса, не являющаяся народом, отказывается защищать свою свободу слова и свободу средств массовой информации. Наоборот, от нее исходит требование введения цензуры²¹¹. Ей не нужна свобода объединения в политические партии. Она не понимает, зачем нужна оппозиция и спокойно смотрит на ее уничтожение правящей группой. Она всячески приветствует появление партеобразного объединения управленцев, возглавляемого главой государства. Без всякого насилия (в ходе выборов) охлос дарует свой суверенитет главе государства и поддерживает монархическую форму правления. Он не возражает против устранения декларируемого в конституционном акте разделения властей и сосредоточения абсолютной власти в руках главы государства («доброго царя заступника»). Торжествует принцип: «Король умер (или свергнут). Да здравствует новый король!» Именно такая масса населения, по мнению К. Маркса, привела к власти во Франции в середине XIX в. Луи Бонапарта, который получил поддержку большинства на президентских выборах, а затем объявил себя императором²¹².

Неимущая масса населения не может защитить свои права в суде, а значит не ценит ни закон, ни конституцию, ни независимость суда, ни правовое государство. Последнее в сознании массы отождествляется с порядком, с полицейским государством. Патернализм население не отличает от социального государства.

С. 156

Масса не рассматривает человека как высшую ценность. Применение современного права, - пишет Р. Давид о Японии, - наталкивается на равнодушие японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства»²¹³.

²⁰⁵ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995; Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «БАХРАХ-М», 2001.

²⁰⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

²⁰⁷ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

²⁰⁸ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

²⁰⁹ Денисов С.А. Служилая интеллигенция и ее отношение к государству // Интеллигенция России и Запада в XX-XXI веках: выбор и реализация путей общественного развития. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2004. С. 271-273.

²¹⁰ Публичное, корпоративное, личное право: проблемы конфликтности и перспективы консенсуальности. В 2-х ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005. С. 4.

²¹¹ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

²¹² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 207-208.

²¹³ Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.

Иногда, когда гнет правителей становится невыносимым, охлос восстает, свергает тиранов. Но в результате бунта в стране возникает не демократия, а охлокартия (смута), которая сопровождается беспорядками, ростом преступности, дезорганизацией всей общественной жизни. Вскоре масса населения находит себе других «хозяев», которые могут даровать ей конституцию. Но это не ведет к возникновению в стране конституционного строя. Аристотель относил демократию к неправильной форме государства именно потому, что он подразумевал под ней власть греческого охлоса, который часто передавал эту власть тирану²¹⁴.

По мнению К. Маркса феодальный строй и монархия уступают место конституционному строю вместе с формированием класса буржуазии²¹⁵, который обладает экономической самостоятельностью и привлекает массы населения к мирным, цивилизованным путям борьбы за реализацию своих интересов²¹⁶. Свободный народ должен состоять из свободных индивидов, личностей: самостоятельных, способных к самоуправлению (не нуждающихся в опеке со стороны кого бы то ни было), стремящихся к тому, чтобы государство не вмешивалось в вопросы, где без него можно было бы обойтись²¹⁷. Государственная бюрократия старается не допустить возникновения слоя независимых от нее предпринимателей. Через законодательство и правоприменительную практику она ставит бизнес под свой контроль, создавая так называемый номенклатурный капитализм, где возможность для получения прибыли имеют только опекаемые бюрократией предприниматели, которые, в свою очередь снабжают финансовыми средствами эту бюрократию. Коррупция здесь приобретает системный характер. Предпринимателям, не имеющим властных опекунов, ставятся разного рода административные барьеры. Именно этот слой предпринимателей и является

С. 157

той силой, которая будет толкать страну по пути построения конституционного строя, закрепляющего принцип равенства всех перед законом и судом, отделяющего бизнес от власти.

2. Для возникновения конституционного строя необходимо чтобы подданные превратились в граждан своей страны. Для этого недостаточно выдать населению паспорта, подтверждающие их гражданство. Гражданин – это тот, кто сознательно участвует в управлении своим государством. Таким образом, быть гражданином ответственно. С октроированием конституционного акта большая часть людей предпочитает оставаться подданными, перекладывая на государственную бюрократию заботу о стране. Подданный не желает участвовать в выборах, а если голосует, то за авторитарного лидера или того, на кого укажет глава государства. Подданный терпеливо сносит ограничения его гражданских прав. Все на что он способен – это написать жалобу выше стоящему начальнику о том, что его притесняет ниже стоящий чиновник. Он не отличает отечества от его величества и безгранично верит в легенду о «добром царе и плохих боярах». Для Восточных цивилизаций, - пишет Л.С. Васильев, - характерно духовное рабство, при котором люди не ценят свободы. Они не только удовлетворены своим рабским положением, но и, «даже зная уже о существовании иных стандартов бытия, не желают отказаться от привычного образа жизни (имеющего, к слову, свои преимущества, особенно с точки зрения гарантированного обеспечения жизненного минимума)»²¹⁸.

3. Ограниченное государственное правление не может возникнуть при отсутствие институтов гражданского общества: общественных объединений, партий, конкурирующих между собой. Без сильной оппозиции нет реального демократического выбора, нет гражданского контроля за правящей группой. История многих стран мира XX века показывает, что управленческие элиты наряду с октроированием конституции производят имитацию создания партийной системы. Они создают партеобразное объединение из бюрократии (квазипартию), которую называют правящей партией. Это объединение бюрократии не является партией по нескольким признакам. Оно представляет не часть гражданского общества, а государственных чиновников. Его целью является не участие членов гражданского общества в управлении,

с. 158

а наоборот, обеспечение управляемости общества со стороны государства. Это объединение существует за счет государственных средств. Фактически, партеобразное объединение бюрократии является теневой структурой государства. Его органы могут быть высшими органами государственной власти (Генеральный секретарь ЦК КПСС, Политбюро ЦК КПСС). С помощью партеобразного объединения управленцев, получающего привилегии от государства, правящая группа вытесняет с политического поля реальные партии гражданского общества, навязывает обществу определенную идеологию, ставит под свой контроль представительные органы власти, превращая их в придаток исполнительных органов власти.

Управленческие элиты, с помощью уполномоченных ими людей, могут создавать партии-подсадки,²¹⁹ которые обеспечивают видимость многопартийности и наличия оппозиции в обществе. В некоторых странах допускается реальная, но ослабленная оппозиция, которая лишается финансовой поддержки, доступа к средствам массовой информации. Она обозначает свое участие в политической жизни страны, в выборах органов государственной власти, но не может реально конкурировать за власть, контролировать правящую группу. Общество, в котором не распространены демократические идеалы, не может генерировать мощное и достойное демократическое движение, сформировать авторитетные демократические партии не вождистского типа.

²¹⁴ Дюрант В. Жизнь Греции. М.: Крон-пресс, 1997. С. 537.

²¹⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.

²¹⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 161, 185-186.

²¹⁷ Gordon George J. Public administration in America N.Y. 1978. P. 35.

²¹⁸ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432.

²¹⁹ Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004.

Конституционный строй не может существовать без независимых от государства средств массовой информации (ст. 29 Конституции РФ). Именно они должны обеспечивать самостоятельность духовной жизни общества, распространение идей свободы, равенства, демократии, справедливости. «У свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая» – отмечают авторы одного из учебников²²⁰. Управленческие элиты государства хорошо понимают значение СМИ. Поэтому они не допускают их самостоятельности, берут

159

их под свою опеку²²¹ и используют для удержания населения в состоянии толпы, для манипулирования общественным мнением.

Управленческие группы стараются взять под свой контроль инициативу населения. Они стремятся произвести огосударствление всех общественных объединений, поставить верных им людей во главе профсоюзов, женских и молодежных движений. При государственных органах создаются разного рода общественные палаты, правозащитные организации, которые должны обозначать выражение общественного мнения²²². Независимые от государства общественные объединения преследуются и вытесняются из общественной жизни²²³.

4. В условиях когда население страны не образует народа, при отсутствие реальной политической конкуренции, созданный в соответствии с конституцией парламент приобретает имитационный характер. Правящая группа манипулирует общественным сознанием во время выборов и легко заполняет представительный орган власти послушными ей людьми. Депутаты представительного органа ни чем не отличаются от чиновников других органов власти. Они фактически назначаются сверху и не несут ответственности перед своими избирателями. Такой парламент превращается в совещательный или законорегистрационный орган при главе государства. Он послушно выполняет его волю. Разделения властей на деле отсутствует. Создается только видимость отказа от монархической формы правления и наличия республики.

5. Конституционализм не может существовать при отсутствие независимого суда. Однако, в переходный к конституционному строю период судьи по сложившейся традиции не осознают себя служителями права и закона. Они по-прежнему остаются государственными чиновниками, не отделяющими себя от исполнительной ветви власти. В свою очередь, управленческие

с. 160

элиты государства стремятся заполнить судебные органы людьми, которые будут проводить выгодную им политику, пренебрегать конституционными нормами и требованиями закона.

6. Конституционный строй предполагает децентрализацию управления страной. Все вопросы общественной и государственной жизни по возможности должны решаться на уровне местного самоуправления и на уровне субъектов Федерации при большом масштабе страны и многонациональном характере населения. Однако, при отсутствии гражданской активности и институтов гражданского общества правящая группа без труда выстраивает иерархическую систему управления страной и устраняет декларируемые в конституции федеративные отношения и местное самоуправление. При пассивности населения центр формирует послушные органы власти регионов, которые делают видимость осуществления самостоятельной политики. В свою очередь, региональное руководство держит под своим контролем органы власти муниципалитетов. Местное самоуправление превращается на деле в государственное управление на местах. Финансовые средства, полученные в регионах страны концентрируются в центре. Провозглашенные в конституции субъекты Федерации и муниципальные образования теряют финансовую самостоятельность и превращаются в административно-территориальные образования унитарного государства. С помощью таких приемов федерация в СССР превращалась в фикцию²²⁴. По этому пути пошла Россия в последние годы.

7. Конституционный строй не совместим с монархической формой правления. В условиях отсутствия реальной конкуренции между политическими партиями на выборах, при пассивности населения, человек получивший должность, правящая группа, победившая на выборах, стремится увековечить свою власть. Президент превращается в бессменного вождя, передающего власть по наследству или выбранному им преемнику (Азербайджан, Белоруссия, Куба, Туркменистан, Северная Корея). Очень часто функцию главы государства в странах Азии, Африки и Латинской Америки берет на себя военный человек, опирающийся на армию или полицию²²⁵. Формирование государственного

с. 161

аппарата из военных или представителей службы безопасности происходит сегодня в России²²⁶.

В ходе движения к конституционализму в стране должна возникнуть новая формация государственных служащих (военных, гражданских, правоохранительных), которые ориентируются на службу обществу, а не государю.

Нарисованная картина дает ясный ответ на вопрос, в каком направлении следует развиваться странам, переходящим к конституционному строю. Они должны пройти длительный период возникновения и становления конституционных субъектов права. На этом пути будет возникать много конфликтов между теми, кого устраивает неограниченное государственное правление и теми, кто будет бороться за установления контроля гражданского общества над государственными управлениями.

²²⁰ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 183.

²²¹ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

²²² 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.

²²³ Права человека в регионах Российской Федерации. Доклад о событиях 2003 года. М., 2004. С. 79.

²²⁴ Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 198.

²²⁵ Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 171-172.

²²⁶ Шаблинский И. Расколото общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 91.

8. Основные средства, применяемые правящей группой для удержания власти в ходе избирательных кампаний

// Реформы в России и Россия в реформирующемся мире. Материалы научной конференции. Санкт-Петербург, 17 февраля 2006 г. Ч. 1. СПб.: Балт. гос. техн. ун-т, 2006. С. 206-210.

С. 206

Начиная с XX века правящие группы России вынуждены были ввести выборы при формировании органов власти. При этом они не отказываются от влияния на избирательные процессы и стараются сохранить свою власть. Приемы и методы удержания власти правящей группой несколько изменились за последние годы, но часть из них заимствована из прошлого опыта.

1. Наиболее надежным средством удержания власти на выборах правящей группой остается **манипуляция общественным мнением**. Реализация его требует огромных материальных затрат и контроля правящей группы за основными средствами массовой информации. Реализация его возможна только в условиях, когда экономическая обстановка в стране обеспечивает хоть какой-то рост благосостояния голосующей части населения. Правящая группа может использовать на выборах материальные и финансовые средства, принадлежащие государству или привлечь средства подконтрольных ей предпринимателей. Одновременно принимаются меры к нейтрализации усилий оппозиции по влиянию на общественное сознание. Властные инструменты используются для лишения ее финансовых и медийных ресурсов.

2. Конечно, для удержания власти в своих руках, правящая группа должна создать **политические институты**, которые представляют ее в ходе избирательной кампании. Таким институтом должна быть партия. В СССР был накоплен богатый опыт строительства управленческими группами, составляющими государственный аппарат, партеобразных объединений бюрократии, которые возглавляются или поддерживаются главой государства (вождем). Этим опытом не удавалось воспользоваться на

с. 207

протяжении 90-х годов XX века в силу отсутствия авторитетной фигуры, которая могла бы объединить конфликтующие между собой управленческие группы. Сегодня, усилия Администрации Президента РФ увенчались успехом. Создано не только партеобразное объединение бюрократии, обеспечившее единство ее действий от Москвы до самых до окраин. Удалось создать так же партии-подсадки, обозначающие оппозицию и отнимающие голоса у реально оппозиционных партий²²⁷.

3. Основным преимуществом правящей группы является сосредоточение в ее руках так называемого **административного ресурса**. Государственный аппарат мобилизуется на поддержку правящей группы в ходе избирательных кампаний. Формируются управляемые государственным аппаратом избирательные комиссии, которые участвуют в мероприятиях по дискриминации оппозиции (лишение ее кандидатов права участвовать в выборах, ограничению ее контроля за ходом выборов), фальсификации итогов голосования, обеспечению нужного правящей группе итога голосования (нужной явки и победы представителей правящей группы). Отмечается, что органы исполнительной власти, подчас, осуществляют руководство деятельностью избирательных комиссий, которые состояются из людей, послушных главе исполнительной власти²²⁸. Президент Калмыкии К. Илюмжинов откровенно заявляет, что в его силах добиться нужного результата любых выборов²²⁹.

Для победы правящей группы на выборах может быть использована не равная нарезка избирательных округов. В сельской местности, где население более управляемо, создаются округа с малым количеством избирателей. В городе, где население более критично к правящей группе, создают округа с большим количеством населения²³⁰. Разница в числе избирателей по округам достигала на некоторых выборах 80 к 1²³¹. В интересах правящей группы могут устанавливаться сроки проведения

²²⁷ Хамраев В., Булавинов И. Операция «Родина» завершена // Коммерсантъ-Власть, 2004.

²²⁸ Избирательные права граждан: Россия 2003. М.: Московская Хельсинская группа, 2004. С. 23.

²²⁹ Возможны ли в России свободные выборы? Материалы международной конференции. М., 2004. С. 14.

²³⁰ Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 356.

²³¹ Глейзнер Д. Выборы в Государственную Думу в 1999 году в Татарстане: заметки наблюдателя // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 21.

выборов (перенос очередных выборов или проведение внеочередных выборов, связанных с отставкой должностного лица)²³².

Правящая группа стремится подчинить себе судебные органы и использовать их в своих интересах. Для воспрепятствования деятельности оппозиции используются правоохранительные органы: милиция, налоговые органы, иные органы контроля.

С. 208

Органы государства используются для избирательного привлечения к ответственности представителей оппозиции. Их привлекают к ответственности и стараются снять с выборов за каждое мелкое правонарушение. В последнее время приняты законодательные меры к расширению оснований для отказа представителям оппозиции в участии в выборах (подняты требования к спискам граждан, поддерживающим партию, не представленную в Государственной Думе)²³³.

Подконтрольность правоохранительных органов правящей группе позволяет освобождать от юридической ответственности за совершаемые проступки представителей правящей группы, участвующих в избирательных кампаниях, или эта ответственность не существенна. Правоохранительные органы и суд встают на их защиту. Так, руководство Башкортостана пыталось напечатать фальшивые бюллетени для голосования на выборах Президента. Привлекли к ответственности только директора типографии. Ему назначили наказание в виде штрафа²³⁴.

В ряде регионов России исполнительные органы власти оказывали прямое давление на кандидатов от оппозиции, принуждали их снять свои кандидатуры и лишали оппозиционную партию права участвовать в выборах²³⁵. Представители Администрации Президента в регионах уже открыто собирают руководителей муниципальных образований, силовых структур, избирательных комиссий и требуют от них обеспечить определенные результаты голосования. Чиновникам угрожают дисциплинарной ответственностью за невыполнение указаний сверху. Как в советские времена создаются отряды агитаторов, граждан фактически принуждают к голосованию²³⁶. Одновременно делаются попытки запретить агитировать людей не участвовать в выборах²³⁷.

Должностное лицо, участвующее в выборах имеет возможность превращать информирование граждан о своей деятельности в предвыборную агитацию. Подчиненный ему аппарат государства, сформированный из лично преданных людей, легко мобилизуется на участие в выборах за счет государственных средств. Люди осознают, что если их руководитель проиграет выборы, то они потеряют свои должности вместе с ним. Новый руководитель приведет с собой свою команду. Представители органов власти, естественно, в ходе избирательной кампании используют в своих

С. 209

интересах материально-технические средства, находящиеся в их распоряжении (здания, оборудование, средства связи). Это является злоупотреблением служебным положением, коррупционной деятельностью, но, как правило, не наказуемо. Законодатель отказывается обязывать должностное лицо уходить в отпуск на время проведения избирательной кампании. Попытка ввести эту обязанность в Свердловской области не нашла поддержки Центральной избирательной комиссии²³⁸.

4. Для сохранения власти правящей группы применяется законодательство и иные нормативные инструменты. Не ясность норм законодательства позволяет государственным чиновникам толковать их в свою пользу. Зарегулированность избирательного процесса используется государственными управленцами для того, чтобы воспрепятствовать участию оппозиционных движений в выборах. Они исключаются из избирательного процесса по формальным основаниям: не верно составленные и поданные документы, нарушения процедуры и сроков проведения мероприятий²³⁹. От участия в выборах отстраняют не формальные общественные движения, которые действуют от своего имени и за свой счет.

²³² Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2.

²³³ ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г. // Российская газета. 2005. 24 мая.

²³⁴ Ханнанова Г., Гайнуллин И. За фальшивые бюллетени наказали избирательно // Коммерсантъ. 2005. № 101. С. 2.

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

²³⁶ Ильюшенко М., Усов П. Полпред Пуликовский проверит чиновников явкой // Коммерсантъ. 2005. № 199. С. 2.

²³⁷ Закатнова А. Кандидат «против всех» // Российская газета. 2005. № 256. С. 1, 5.

²³⁸ Конституционное право России: Учебник. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2001. С. 367-368.

²³⁹ Возможны ли в России свободные выборы? Материалы международной конференции. М., 2004. С. 39-40.

Под предлогом контроля за чистотой выборов государственный аппарат выявляет источники финансирования оппозиции²⁴⁰ и принимает меры к их устранению. На предпринимателей, которые помогают оппозиции, оказывается административное давление. Им усложняют жизнь с помощью усиления налоговых и иных проверок их предприятий, принуждения свернуть предпринимательскую деятельность.

Создание мощного партеобразного объединения бюрократии и удачные меры по расколу оппозиционных движений делает выгодным для правящей группы переход к пропорциональной системе выборов в органы власти. Чтобы избежать обвинения в лишении гражданина пассивного избирательного права, принята норма, позволяющая партии включать в свой список кандидатов лиц, не являющихся членами этой партии (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Законодательство позволяет партиям включать в свой список лиц, известных избирателям (руководство исполнительных органов, спортсменов), которые не будут работать в представительном органе. Пока этот прием достаточно эффективно используется правящей группой²⁴¹.

С. 210

Существенным ударом для мелких оппозиционных партий является поднятие барьера для прохождения партии в представительный орган до 7 % голосов²⁴². Чтобы мелкие оппозиционные партии не могли объединить свои усилия, принят закон о запрете участия в выборах депутатов Государственной Думы избирательных блоков²⁴³. Для того, чтобы заставить избирателя голосовать за те партии, которых допустили к выборам, региональным парламентам разрешили исключать из бюллетеня графу «против всех», чем немедленно воспользовались депутаты Московской городской Думы. Поскольку избиратель протестует против устранения свободных выборов отказом в них участвовать, правящая группа снижает порог явки избирателей на выборы для признания их состоявшимися или вообще от него отказывается²⁴⁴. Для облегчения производства фальсификаций итогов голосования создаются законодательные препятствия для участия наблюдателей в процессе подсчета голосов или они не допускаются к мониторингу правоприменителями²⁴⁵.

В последние годы правящая группа сталкивалась с трудностями в установлении контроля за выборами в регионах. Поэтому она отказалась от проведения прямых выборов глав субъектов Федерации²⁴⁶. Создана возможность отказаться от выборов глав муниципальных образований.

Умелое применение всех перечисленных средств управления выбором населения позволяет правящей группе сохранять свое властное положение и создавать видимость демократии и республиканской формы правления в стране.

²⁴⁰ Ст. 7 ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104.

²⁴¹ Черваков А., Воронов И., Пасмурный Н. Белгородский губернатор получил подконтрольную думу // Коммерсантъ. 2005. № С. 3.

²⁴² ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и внесении изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2574.

²⁴³ ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» // СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104

²⁴⁴ Партиям придется выражаться непарламентски // Коммерсантъ. 2005. 30 июня. С. 2.

²⁴⁵ Партиям придется выражаться непарламентски // Коммерсантъ. 2005. 30 июня. С. 2.

²⁴⁶ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003, № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

9. Трансформация Федерального Собрания от законотворческого к законорегистрационному органу

Выступление на конференции в С.Петербурге в апреле 2005 г.

В период перехода стран мира к конституционному строю часто имеют место трансформации органов власти из одного состояния в другое. Доконституционные органы перерастают в конституционные. Верховный Совет РСФСР из недопарламента (по выражению И. М. Степанова) превратился в почти парламент. Генеральный секретарь ЦК КПСС превратился в избираемого всеобщим голосованием Президента СССР.

В период контрреформ во многих странах наблюдаются и противоположные процессы. Луи Бонапарт из выборного президента во Франции превратился в императора Франции Наполеона III. Такие же трансформации происходили в Центрально-Африканской республике, где президент Ж.-Б. Бокасса провозгласил себя императором²⁴⁷. В Туркмении и Белоруссии президент, избранный на время, превратился в пожизненного диктатора.

Постепенное превращение Федерального Собрания РФ из законодательного в законорегистрационный орган при Администрации Президента РФ относится к этому же роду трансформаций, закономерных для переходного периода. Чтобы понять природу этого процесса необходимо выйти за рамки методологии юридического позитивизма, характерного для современного периода развития конституционного права России как науки.

Процесс трансформации Федерального Собрания связан со следующими факторами развития страны и иных субъектов государственного права:

1. После периода активности 90-х годов XX века население России вошло в стадию политической апатии. Большинство отказалось от участия в политической жизни страны, от использования своего суверенитета, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. В соответствии с традициями вождизма население передало свои суверенные права главе государства, фактически отказавшись от самостоятельного формирования представительных органов. Президент дал обществу сигнал, что он поддерживает партеобразное объединение бюрократии под названием «Единая Россия» и население в декабре 2003 г. отдало свои голоса за это объединение. Таким образом, Государственная Дума оказалась сформирована в основном из лиц, представляющих не население, а главу государства, не имеющих своего собственного мнения или подавляющих его, готовых исполнять любые законотворческие указания Президента.

К современному состоянию населения страны точно подходят слова К. Маркса, которые в свое время характеризовали французское крестьянство поддержавшее государственный переворот Луи Бонапарта: «Они не могут представлять себя, их должны представлять 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»²⁴⁸.

Население, верящее в миф о «добром царе» вообще не понимает, зачем нужен парламент. Не имея политического опыта и политической грамотности, оно не в состоянии выбрать своих представителей в органы власти и доверяет выбору главы государства. Если в обществе отсутствуют представления о естественном праве, то ему нечего поручить своим избранникам. Такое общество отдает свою судьбу в руки государя, поддерживает его абсолютную власть и устранение разделения властей.

Необходимо отметить, что возврат населения к вере в «добраго царя» и пренебрежение к парламенту произошли не стихийно. Авторитет представительных органов власти планомерно и постоянно подрывался средствами массовой информации в 90-х годах XX века. С начала XXI века правящая группа в нарушении ст. 29 и 13 Конституции захватила основные каналы распространения информации в стране и превратила их в органы пропаганды вождизма и патернализма²⁴⁹. Подобная политика, как известно, успешно использовалась в Германии для обеспечения власти А. Гитлера. Последний убеждал население страны, что парламент состоит из болтунов, не способных обеспечить стране процветание, поэтому всю власть в стране надо передать фюреру.

Разочарование населения в представительных органах на первом этапе буржуазно-демократической революции является типичным явлением для многих стран мира. Оно, например, имело место в ходе осуществления буржуазной революции в Англии в XVII веке. Большинство населения сначала поддержало роспуск Долгого парламента и установление диктатуры О. Кромвеля, а затем и полную реставрацию абсолютной власти Стюартов, которые допускали существование только послушного им парламента²⁵⁰.

2. Лишение Государственной Думы самостоятельности произошло в России в результате **консолидации центральной и региональной бюрократии** страны. Значительным достижением Администрации Президента стало создание партеобразного объединения бюрократии «Единая Россия». Это объединение нельзя назвать партией, поскольку оно состоит преимущественно не из членов гражданского общества, а из государственной бюрократии. Целью политической партии является контроль общества за аппаратом государства. Партеобразные

²⁴⁷ Мельников Е.Н. Государственный строй Центральноафриканской республики. М.: Наука, 1984. С. 4-5.

²⁴⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

²⁴⁹ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

²⁵⁰ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 145-174.

объединения бюрократии, которые создаются в условиях авторитарных и тоталитарных режимов (КПСС в СССР, квазипартии в странах Азии и Африки XX века) наоборот, нацелены на подавление гражданской инициативы, на усиление контроля государства за населением страны. Органы государственной власти разного уровня в России, нарушая ст. 13 Конституции РФ, обеспечивали привилегии названному партеобразному объединению, одновременно лишая финансовых и медийных ресурсов настоящие, но слабые оппозиционные партии, как левого, так и правого толка. Левое движение удалось расколоть на десяток небольших партий, которые не смогли попасть в Государственную Думу. Процент голосов, набранных Коммунистической партией РФ удалось существенно понизить. Арест М. Ходорковского позволил запугать предпринимателей и лишить правые демократические партии финансовых ресурсов. Они вообще не сумели набрать достаточно голосов, чтобы попасть в Государственную Думу. Администрация Президента сумела создать и обеспечить политическую рекламу партиям-подсадкам, которые создают видимость своей оппозиционности, но, попав в Государственную Думу, поддерживают путем голосования законопроекты, исходящие от Администрации Президента²⁵¹.

Консолидированные действия бюрократии позволили ей захватить большинство мест почти во всех представительных органах страны, подчинив их исполнительным органам власти, главе государства и его представителям в регионах.

3. Заполнение Государственной Думы представителями Президента произошло в результате реализации доктрины «управляемой демократии» (В Индонезии в конце 50-х начале 60-х годов президент Сукарно использовал термин «направляемой демократии»)²⁵². Консолидированная главой государства бюрократия взяла под жесткий контроль проведение выборов депутатов Государственной Думы в 2003 г. Большую роль сыграли представители Президента РФ в федеральных округах. Таким же образом пытался собрать послушный себе парламент О. Кромвель, разделив Англию на округа и назначив во главе каждого округа майор-генерала²⁵³.

Процесс избирательной кампании стал настолько забюрократизированным, что граждане и журналисты оказались лишенными права осуществлять агитацию в пользу того или иного кандидата на выборную должность. Это позволено делать только самому кандидату за счет средств его избирательного фонда²⁵⁴. В 2003 г. были лишены возможности выдвигать своих кандидатов в депутаты Государственной Думы общероссийские общественные организации и общественные движения²⁵⁵. Одновременно, консолидация бюрократии страны позволяет должностным лицам всех уровней безнаказанно злоупотреблять своей властью и превышать свои служебные полномочия с целью оказания поддержки кандидатам от «Единой России». Как отмечают исследователи, использование административного ресурса стало всеобщей практикой на выборах в органы власти всех уровней.

Усиление партеобразного объединения бюрократии в стране сделало выгодным для нее переход к пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы следующего созыва. Одновременно в законодательство был введен запрет для мелких оппозиционных партий создавать предвыборные блоки на выборах депутатов Государственной Думы (ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 11 мая 2005 г.)²⁵⁶. Значительным препятствием для мелких оппозиционных партий является введение порядка, при котором к распределению депутатских мандатов допускаются только партии, набравшие 7 и более процентов голосов избирателей, участвующих в голосовании (ч. 7 ст. 82 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Как известно, в 2003 г. демократические партии не набрали в свою поддержку и 5 % голосов. В результате, в Государственной Думе четвертого созыва нет ни одной демократической фракции. В законодательство введены более жесткие требования к спискам избирателей, которые поддержали выдвижение оппозиционной партии, не представленной в Государственной Думе на выборах депутатов Государственной Думы (список подписей признается не достоверным, если число подписей поставленных с нарушением закона превышает 5 % от их числа. Ранее эта цифра была 15 %).

4. Превращение депутатов Государственной Думы в номенклатурных чиновников, фактически назначенных на свои должности Администрацией Президента, привело к тому, что Государственная Дума принимает без возражений почти все проекты законов, направленные от имени Президента РФ. Они подвергаются критике только депутатами от оппозиции, которые составляют абсолютное меньшинство. Единороссы имеют в Думе более 300 голосов и, таким образом, могут провести через Думу не только федеральный закон, но и федеральный конституционный закон. Вместе с тем, оппозиционные фракции в Государственной Думе не могут провести через нее ни какого решения. Их законодательные инициативы останавливаются уже на уровне комитетов. Они могут только устно выражать свой протест против всего происходящего²⁵⁷.

²⁵¹ Хамраев В. Госдума с возмущением приняла законопроект о депутатских расследованиях // Коммерсантъ. 2005. № 200. С. 2.

²⁵² История государства и права зарубежных стран. Часть 2. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 506.

²⁵³ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 157-158.

²⁵⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

²⁵⁵ ФЗ «О внесении изменений в ст. 36 ФЗ «О политических партиях» и изменений и дополнений в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2003. № 26. Ст. 2574.

²⁵⁶ Российская газета. 2005. 24 мая.

²⁵⁷ Фаризова С. «Родина» исполняет волю президента // Коммерсантъ. 2005. № 87. С. 3; Фаризова С. «Единая Россия» отказала оппозиции в равенстве прав // Коммерсантъ. 2005. № 89. С. 2.

Администрация Президента управляет голосованием в Думе через Председателя Думы, Совет Думы и руководителей комитетов. Председатель Думы является, по сути, личным доверенным лицом Президента в Думе. Другие руководящие органы Думы сформированы из представителей «Единой России». Эти должностные лица заранее получают соответствующие установки, и доводят их до депутатов фракции «Единая Россия». Члены этой фракции теоретически могут нарушать фракционную дисциплину и голосовать по собственному усмотрению, но за не послушание их могут вычеркнуть из списка кандидатов от партеобразного объединения бюрократии на следующих выборах. Депутаты от «Единой России» еще позволяют себе возмущаться по поводу положений законопроектов Президента, которые откровенно посягают на их права, но эти микро «бунты» легко подавляются руководством фракции и депутаты голосуют так, как им предписывается. Примером является обсуждение проекта закона «О парламентском расследовании» в отношении которого комитет по безопасности в отсутствие главы комитета принял решение о его кардинальной переработке, т.е. о возвращении его Президенту. Однако на следующий день после этого решения с членами комитета была проведена работа и они согласились рекомендовать раскритикованный ими проект для принятия в первом чтении²⁵⁸. Сегодня проведение законов, разработанных Администрацией Президента, через Государственную Думу, по свидетельству А. Котенкова, «отлажено как часы»²⁵⁹.

Администрация Президента пресекает попытки депутатов Государственной Думы разрабатывать свои проекты законов по ряду важнейших вопросов, которые она относит к предмету своего ведения. Так, была пресечена попытка депутатов Государственной Думы разработать и рассмотреть свой проект закона «О парламентском расследовании». Разработанный ими проект, предусматривающий широкие полномочия палат Федерального Собрания по проведению расследований был подменен проектом Администрации Президента, который был назван оппозицией проектом о запрете парламентских расследований²⁶⁰.

5. Для превращения Совета Федерации в законорегистрационный орган, послушный Администрации Президента применяются несколько иные механизмы. Резко ослабило Совет Федерации исключение из его состава региональных руководителей²⁶¹. Выдвижение представителей регионов в эту палату Федерального Собрания стало осуществляться в процессе кабинетных переговоров между региональными руководителями и Администрацией Президента РФ. Это позволило Администрации заполнить Совет Федерации лицами, которые, в основном, лояльны к действующему главе государства. Председатель палаты принимает меры к введению в ней единоначалия²⁶². По своему усмотрению он месяцами не ставит на утверждение Совета Федерации выдвинутых в его члены представителей регионов, лишая их возможности участвовать в работе палаты²⁶³. Председатель Совета Федерации получил право выступить с инициативой досрочного отзыва члена палаты (ст. 2 ФЗ № 160-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»)²⁶⁴.

Для усиления президентского контроля за Советом Федерации и доведения до его членов воли Президента РФ представителем Президента в Совет Федерации в апреле 2004 г. был назначен А. Котенков²⁶⁵, имеющий большой опыт оказания давления на депутатов Государственной Думы и борьбы с оппозицией.

Спикер Рязанской областной думы вынужден был признать, что сегодня, представители регионов в Совете Федерации «не очень то советуются с субъектами»²⁶⁶. В 2004 г. были приняты законодательные меры к тому, чтобы регионы не могли досрочно отзываться своих представителей в Совете Федерации, которые больше отражают интересы Администрации Президента, чем субъектов Федерации²⁶⁷.

После перехода к выбору глав региона региональным парламентом по указанию Президента РФ²⁶⁸, половина членов Совета Федерации фактически стала представлять заместителей Президента в регионах страны. Россия еще больше приблизилась к модели формы правления, существовавшей до 1917 г. Совет Федерации стал походить по своей роли на Государственный Совет при царе или на палату Лордов в Англии XVIII в.

²⁵⁸ Хамраев В. Комитет по безопасности раздумал спорить с президентом // Коммерсантъ. 2005. № 196. С. 2.

²⁵⁹ Владимиров Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. 2003. № 71. С. 3.

²⁶⁰ Кузьмин В. Депутатский сыск // Российская газета. 2005. № 131. С. 1, 2. Хамраев В. Расследование зашло в Кремль // Коммерсантъ. 2005. № 194. С. 1, 2.

²⁶¹ ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

²⁶² Сергей Миронов затеял свою административную реформу // Коммерсантъ. 2004. 16 апреля. С. 2.

²⁶³ Депутаты позаботятся о новых сенаторах // Коммерсантъ. 2005. № 197. С. 2.

²⁶⁴ Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

²⁶⁵ Владимиров Д. Сенаторы ждут указаний Президента // Российская газета. 2003. № 71. С. 3.

²⁶⁶ Городецкая Н. Советчики власти // Коммерсантъ. 2004. № 220. С. 3.

²⁶⁷ ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» и ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и о признании утратившим силу пункта 12 ст. 1 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2004. № 282. С. 11.

²⁶⁸ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003, № 27, ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950.

В результате принятых мер члены Совета Федерации безропотно утверждают законы, инициированные Президентом страны. Даже закон о переходе к системе наместников в регионах, который фактически устраняет федеративные отношения в России, был принят Советом Федерации после ряда критических замечаний при одном воздержавшемся. В некоторых случаях члены Совета Федерации утверждают президентские законы, не с первого раза, а только после проведения с ними индивидуальных бесед представителем Президента.

Итогом является то, что голосованием в Государственной Думе и Совете Федерации управляют из Администрации Президента РФ. Депутаты послушно голосуют за те законы, которые спускаются из Администрации²⁶⁹. Федеральное Собрание не принимает законы. Ему отводится роль регистратора тех законов, которые разрабатывает Администрация Президента. В головах единокороссов не возникает сомнений по поводу того, соотвествуют ли законодательные инициативы Президента РФ Конституции РФ (король не может быть не прав – писал когда-то Карл I)²⁷⁰. Более того, депутаты Государственной Думы выступают активными пропагандистами законодательных предложений Президента РФ. Официальная пресса откровенно пишет о том, что Федеральное Собрание превратилось в орган беспрекословно исполняющий требования Президента РФ²⁷¹. Правозащитники говорят, что в России больше нет парламента²⁷². Сложившееся положение уже обеспечило принятие ряда законов, ограничивающих действие Конституции РФ, дискриминирующих оппозицию и направленных на увековечивание власти правящей группы. Сегодня Президент с помощью подконтрольного Федерального Собрания и наместников в регионах может полностью изменить содержание Конституции РФ 1993 г., преодолев все препятствия, предусмотренные в главе 9 этой Конституции.

Правящие группы принимают меры к **имитации сохранения самостоятельности** Федерального Собрания. Администрация Президента позволяет депутатам Государственной Думы вносить предложения в свои законопроекты, которые, видимо, специально разрабатываются так, чтобы были возможности для некоторого отступления. Одновременно, в редких случаях, Государственной Думе предоставляется возможность принять крайне не демократические законы по собственной инициативе. В этом случае Президент РФ получает возможность продемонстрировать всему миру свой демократизм путем отказа в их подписи.

Процесс лишения Федерального Собрания его конституционного права на законотворчество (ст. 94 Конституции РФ) не доведен до конца. Федеральное Собрание, конечно, имеет возможность принимать законы, которые не имеют большого политического значения и не вызывают интереса Администрации Президента РФ. Значительное влияние на законодательный процесс в этом случае, по мнению экспертов, оказывает Правительство РФ²⁷³, что так же подчеркивает усиление зависимости представительных органов власти от исполнительных органов. Это становится неизбежным в стране, где нет сильного гражданского общества.

Происходящая трансформация Федерального Собрания в законорегистрационный орган явление закономерное и, конечно, временное. С развитием гражданского общества в России, оно сможет смести со своего пути все преграды, которые ставит бюрократия и вернуть представительному органу его законотворческие функции.

²⁶⁹ Хамраев В. Президент поставил депутатов в привычное положение // Коммерсантъ. 2004. № 183. С. 3.

²⁷⁰ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск, Харвест, 2001. С. 121.

²⁷¹ Кузьмин В. Депутатский сыск // Российская газета. 2005. № 131. С. 1.

²⁷² Вы бы что расследовали? // Коммерсантъ. 2005. № 105. С. 3.

²⁷³ Карпова К., Кирюхина Ю., Фокина Е. Подайте депутату Государственной Думы // Российский фокус. 2-8 февраля 2004 г. С. 40-41.

10. Народ и охлос 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.

С. 20

Конституции многих стран мира, в том числе России (Ст. 3 Конституции РФ 1993 г.), закрепляют право народа быть единственным источником власти в стране, носителем суверенитета. Однако, история большинства стран мира доказывает, что в переходный к конституционному строю период население страны еще не дотягивает до того уровня развития, который позволил бы ему воспользоваться конституционной нормой, закрепляющей суверенитет народа. Не зря управленческие элиты многих стран рассматривают свое население как ребенка, который легко поддается манипулятивному воздействию. В Эклоге население Византии сравнивается со стадом овец, которое Бог поручил пасти императорам. Мао Цзэдун говорил о своем населении как о чистом листе бумаги, на котором он может написать все, что он захочет. Население, находящееся на такой ступени развития, социальные психологи называют массой, толпой или охлосом²⁷⁴.

Главы многих государств в XX веке вынуждены были (чаще всего по внешним причинам) октроировать конституционные акты, в которых суверенные права от главы государства передавались народу. Но население этих стран оставалось охлосом, а не народом, способным взять власть в свои руки. В результате акта голосования оно добровольно передавала права суверена главе государства, вручала свою судьбу в его руки. Конституция оставалась идеологическим документом, только прикрывающим старую монархическую форму правления. История Франции XIX показывает, как большинство населения отказывалось от республиканской формы

С. 21

правления и поддерживало переход власти Наполеону Бонапарту, Луи Бонапарту. Страны Средней Азии, Белоруссия сегодня демонстрируют процесс превращения выбираемых на время президентов в бессменных диктаторов при поддержке большинства населения.

Охлос, в отличие от экономически свободного народа, нуждалось в государственной опеке. Он сам стремится к формированию патерналистских отношений с государством. Он не может жить без вождя. К. Маркс писал о большинстве крестьян, которые поддержали восстановление империи во Франции середине XIX века: «Они не могут представлять себя, их должны представлять 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»²⁷⁵.

Охлосу не нужна конституция и конституционный строй. Он не умеет и не желает пользоваться демократическими инструментами власти и позволяет государственному аппарату их устранять или ограничивать. Политически безграмотная масса не ценит и не защищает свою свободу слова и свободу средств массовой информации. Наоборот, от нее исходит требование введения цензуры²⁷⁶. Но цензура и суверенитет народа, как отмечал А. де Токвиль, не совместимые явления²⁷⁷.

В обычное время охлос пассивен. Он не нуждается в праве на объединение в политические партии. Он не понимает, зачем нужна оппозиция и спокойно смотрит на ее уничтожение правящей группой. Он всячески приветствует появление партеобразного объединения управленцев, возглавляемого главой государства, и отдает за него свои голоса на выборах в органы власти.

Неимущая масса населения не может защитить свои права в суде, а значит, не ценит ни закон, ни конституцию, ни независимость суда, ни правовое государство. Последнее в сознании массы отождествляется с порядком полицейского государства. Патернализм население не отличает от социального государства.

С. 22

²⁷⁴ Лебон Г. Психология народов и масс. СПб.: «Макет», 1995; Психология масс. Хрестоматия. Самара: Издательский дом «БАХРАХ-М», 2001.

²⁷⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 208.

²⁷⁶ Железнова М. Чтоб тебя цензор обкорнал! // Новая газета. 2001. № 21. С. 11.

²⁷⁷ Токвиль Алексис де Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 150.

Понижение жизненного уровня населения может приводить к тому, что охлос восстает против своего суверена. Но, свергая одного правителя, охлос тут же ищет себе другого. «Король умер. Да здравствует король!» На определенный период после насильственного свержения охлосом старой правящей группы в стране может возникать господство свободы, которая приобретает форму не демократии, а охлократии. Для нее характерно отсутствие порядка, рост совершения правонарушений, посягательства на права слабых групп общества. В конце концов, толпа устаёт от беспорядка и сама поддерживает приход к власти диктатора.

Правящие группы умело используют неграмотность населения и возникающее смешение понятий. Они объявляют себя представителями и выразителями интересов народа, фактически действуя от имени охлоса. Для дискредитации демократии они доказывают, что она тождественна охлократии. С превращением большинства населения в свободный и разумно мыслящий народ эти мифы будут разоблачены.

Формирование народа связано с экономическими, политическими и духовными трансформациями общества. По мнению К. Маркса феодальный строй и монархия уступают место конституционному строю вместе с формированием класса буржуазии²⁷⁸, который обладает экономической самостоятельностью и привлекает массы населения к мирным, цивилизованным путям борьбы за реализацию своих интересов²⁷⁹. С развитием капитализма и приватизацией государственного имущества, государственный аппарат лишается своих опекунских полномочий над массой населения. На почве появления экономической свободы формируется слой интеллигенции, независимый от государства, которая генерирует и распространяет идеи свободы, демократии, равенства, справедливости, гуманизма. Эти идеи противопоставляются государственной идеологии этатизма, вождизма, патернализма, великодержавия. Народ, в отличие от охлоса, основывает свои действия не на чувствах и вере в «доброе царя», а на разуме, на осознании своих интересов. Каждая страна должна пройти свой этап Просвещения. Люди, заразившиеся новыми идеями, становятся активными субъектами политической жизни, гражданами своей страны. Они объединяются и создают конкурирующие между собой

С. 23

демократические институты (демократические партии, свободные от государства средства массовой информации). Политическая конкуренция, так же как и экономическая, способствует быстрому развитию масс. С помощью демократических институтов гражданское общество ставит под свой контроль государственный аппарат. Это и означает, что в стране появился народ, способный стать сувереном.

Народ должен научиться самостоятельно принимать коллективные решения, не доверять бюрократии, главе государства, государству в целом. Большая часть общественных дел должна решаться на местах, в муниципалитетах. И только то, что невозможно решить самим передаваться для решения сначала в органы власти региона и только в крайнем случае в далекий центр. Люди должны научиться осознанно выбирать своих представителей в органы власти и осуществлять контроль за их деятельностью.

Для обеспечения своего суверенитета народ должен быть единым, не разделенным по национальному, этническому или религиозному признаку. Острые конфликты между частями народа неизбежно приведут к захвату власти в стране главой государства, который должен выполнять функцию примирителя или деспота, подавляющего одну группу общества в интересах другой группы общества.

Признаком того, что охлос трансформировался в народ, является активное участие людей в мирных массовых политических мероприятиях (собрания, митинги, демонстрации, пикетирование), с помощью которых они выражают свои интересы, свое отношение к происходящим в обществе событиям. Если население «спит», что типично для стран Востока, то власть у него неизбежно отнимут.

Российскому населению еще предстоит проделать свой путь от состояния охлоса к состоянию суверенного народа, превратить Конституцию РФ из идеологического документа в реально действующий правовой акт.

²⁷⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 7. С. 16-17.

²⁷⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Изд. 2-е, т. 8. С. 161, 185-186.

11. Типичные правонарушающие состояния в сфере регулирования конституционного права

// Правовые состояния и взаимодействия: историко-теоретический, отраслевой и межотраслевой анализ. Материалы VII международной научно-практической конференции. Ч. 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. С. 310 – 316.

С. 310

Сегодня, почти все государства мира, за небольшими исключениями, провозгласили себя конституционными. Однако, анализ отношений, сложившихся в государствах, недавно вставших на путь ограничения власти государственного аппарата с помощью конституции (включая Россию), показывает, что эти отношения часто не соответствуют требованиям конституционных норм. При этом, часть правонарушений носит не кратковременный характер, а являются длящимися на протяжении многих лет. Государство и общество живут в постоянном состоянии не соответствия своего поведения нормам конституции. Сами субъекты могут не соответствовать тем требованиям, которые к ним предъявляет конституция.

Поскольку данный вопрос является не только правовым, но и политическим, затрагивающим интересы больших групп людей, то он не привлекает внимания российских юристов-исследователей, приученных не трогать острые темы. Вместе с тем, вопрос о строе России, его соответствии требованиям Конституции, является сверх актуальным, если мы действительно намерены не только на словах, но и на деле построить у себя конституционный строй.

В данном исследовании конституционным называется не любое право, которое официально носит это название. Конституционным предлагается считать вид государственного права, нормы которого закрепляют власть гражданского общества (народа) над государственным аппаратом (органами государства), выраженную в принципах суверенитета народа, правового характера государства, демократического политического режима, республиканской формы

С. 311

правления. Конституционное право больших по территории и многонациональных государств должно закреплять федерализм или регионализм, местное самоуправление. Нормативные акты, не закрепляющие эти положения являются фиктивными (номинальными) конституциями (Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 277.).

1. Типичные правонарушающие состояния субъектов правоотношений

Ряд государств мира приняли конституцию, декларировали названные выше принципы при отсутствии субъектов, обладающих возможностью их реализации. Во-первых, проблема возникла с формированием народа, желающего и способного на деле отнять суверенитет у главы государства или правящей группы и присвоить его себе, в соответствие с декларацией конституции. Как человек, чтобы стать полноценным субъектом гражданско-правовых отношений, должен обладать определенными психическими свойствами (уровень психической зрелости), выражающимися в дееспособности, так и население страны, чтобы стать субъектом конституционных отношений, сувереном, должно обладать такими свойствами как способность понимать свои интересы, организованно выражать свою общую волю. Отсутствие этих способностей у населения страны выражается в том, что его рассматривают как ребенка или как стадо овец (Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века). М.: ЗЕРЦАЛО. 1999. С. 232-233.), как недееспособного субъекта, нуждающегося в опеке со стороны главы государства или правящей группы (органов государства). Именно в таком не конституционном состоянии находится население ряда стран. Оно опирается на чувство, а не на разум. Оно не организованно и не может выдвинуть из своей среды политиков, создать конкурирующие партии. От его имени глава государства, его приближенные осуществляют назначения на все должности в государственном аппарате, в том числе на должности депутатов в законодательном органе. Население может ходить на выборы, но голосует за тех, на кого указывает глава государства. В случае, если население проголосовало не так как предписано, результаты голосования можно сфальсифицировать. Таким образом, имитируется суверенное состояние народа, прикрывающее фактический суверенитет главы государства.

С. 312

Не способность населения стать народом (гражданским обществом) порождает неконституционный характер иных субъектов государственно-правовых отношений. Глава государства из выборного президента превращается в монарха (диктатора), который занимает свою должность не в результате свободного и разумного выбора народа, а исходя из патриархальных представлений населения об отце народов, которого не выбирают. Его власть так же может опираться на способность манипулирования общественным сознанием, на преданность ему людей, которых он расставил в органы власти, а так же на прямое насилие.

Население не ставшее народом не может создать сильных политических партий. Вместо них государственная бюрократия создает теневые государственные структуры, которые называет партиями. Партеобразные объединения, типа КПСС в СССР, состоят из государственных чиновников, существуют за счет поддержки государства и выполняют государственные функции, связанные с удержанием власти, развитием экономики, распространением в обществе единой идеологии. Для создания видимости демократии в стране государственный аппарат может создавать партии-подсадки, которые обозначают оппозицию и многопартийность, но действуют строго по указанию государственных чиновников их создавших и контролирующих. Подобные же превращения происходят с так называемыми общественными объединениями, которые создаются государством, работают по его заданию, под его контролем и фактически являются государственным учреждениями.

Доверие населения к главе государства и делегирование ему своего суверенитета приводит к тому, что представительный орган власти формируется из назначенных главой государства людей и из законодательного трансформируется в законсовещательный при главе государства и законорегистрационный, оформляющий волю главы государства и его приближенных в виде законодательных актов.

Очень часто правоохранительные органы при отсутствии народа, способного их контролировать превращаются в органы репрессий.

С. 313

Государство в целом в условиях когда население является не народом, а охлосом, не может стать правовым, демократическим и иметь республиканскую форму правления. Для него характерна монархическая или олигархическая форма правления, охлократия, авторитарный или тоталитарный режим.

При отсутствии определенного уровня производительных сил и давления со стороны населения, государство не может приобрести свойства социального государства, которое требует от него, например, ст. 7 Конституции РФ.

Конституция действует только там, где отдельные люди осознают себя гражданами, а не подданными. Но в странах с так называемой молодой демократией большинство населения не желают получать информацию о жизни всего общества, участвовать в управлении государством и отвечать за коллективно принятые решения. Людям легче и привычнее жить в состоянии подданного с удостоверением личности, которое формально объявляет человека гражданином. На самом деле мы имеем пример юридической фикции.

2. Типичные правонарушающие состояния связей между субъектами

Для обществ только провозгласивших себя конституционными типичны длящиеся на протяжении лет отношения (связи) не соответствующие требованиям конституционного права. Уже отмечено, что если население, не обладает свойством народа, то не могут возникнуть отношения суверенитета народа по отношению к органам власти. Наоборот, суверенитет, в соответствии с традициями монархического правления, которые сохраняются в стране, остается в руках главы государства и лишь создается видимость, что население что-то решает.

Ст. 10 Конституции РФ 1993 г. требует поддерживать самостоятельность ветвей власти. Но глава государства, поддерживаемый патриархально мыслящим населением, устраняет эту самостоятельность. Формально представительный орган, правительство, суды подчиняются главе государства, исполняют его волю. Отмечается,

С. 314

что в ряде арабских государств, парламентаризм является прикрытием абсолютизма (Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М., 1999. С. 749.). Высшим источником права становится не конституция и законы, а указания главы государства, которые могут быть выражены на бумаге в виде его обращений или не иметь письменного оформления, особенно если они грубо нарушают конституционные нормы. Законы издаются во исполнение указаний главы государства. Сакрализованная глава государства может издавать что-то вроде святого писания, которым должны руководствоваться все подданные. Например, «Зеленая книга» М. Каддафи или «Рухнамы» С. Ниязова. Эти откровения вождей стоят выше конституции страны.

Конституция может запрещать навязывать населению господствующую идеологию (Например, ст. 13 Конституции РФ). Но если средства массовой информации ставятся под контроль государства, то они превращаются в средства пропаганды определенных идей, которые могут называться не государственной, а национальной идеологией.

Конституция должна устранять привилегии каких-либо политических организаций. В противном случае, она является конституцией только по названию, а не по содержанию. Однако, как уже

отмечалось, при пассивном населении государственные органы создают партеобразные объединения бюрократии и поддерживают их привилегированное положение. В СССР организация коммунистов вообще занимала монопольное положение на политической сцене. Возможно, так же создание привилегий для какой-либо церкви, тесно сотрудничающей с государством и обеспечивающей контроль над сознанием населения.

Конституция страны должна закреплять гуманистические ценности. Например, Конституция РФ требует от государства признавать, соблюдать и защищать высшую ценность человека, его права и свободы (ст. 2). Однако, культура многих народов Востока отрицает индивидуализм. Ни сам человек, ни его окружение, ни представители государства не признают и не поддерживают высшую ценность человека и ставят на первое место интересы государства, за которыми, чаще всего, стоят интересы бюрократических элит. Даже в Японии, как пишет

С. 315

Р. Давид, права человека сталкиваются с равнодушием японцев к «идеям свободы и человеческого достоинства» (Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 373.).

Обязательной чертой конституционного права является свобода слова, средств массовой информации и запрет цензуры, как это закреплено в ст. 29 Конституции РФ. На деле, отношения между государственными органами и редакциями средств массовой информации в ряде государств являются субординационными. Это, в свою очередь приводит к тому, что проводимые в стране выборы в органы власти являются не свободными, а управляемыми. Государственные органы внедряют в общественное сознание нужные идеи, убеждения устраняя другое конституционное состояние, обозначаемое, как свобода мысли. Отмечается, что «у свободы слова общая судьба с демократией: когда уничтожают одну, то кончается и другая» (Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 183).

Основой для многих не конституционных состояний в области политических отношений является нарушение конституции в экономической сфере, а именно, отсутствие в стране рыночной конкуренции, свободы предпринимательства, защищенности частной собственности. Традиционно в странах Востока поддерживаются отношения условной частной собственности и условного права на предпринимательство. Они могут быть реализованы только если на то, есть воля государственной бюрократии. Конфликт между предпринимателем и представителем государства ведет к лишению первого всего имущества и возможности заниматься бизнесом. Зависимые от бюрократии предприниматели не смеют использовать закрепленные в конституции политические права и свободы. В результате мы получаем не демократический политический режим в стране, основанный не на силе, а на состоянии имущественных отношений, урегулированных не конституцией, а обычаями страны.

Финансовая не самостоятельность регионов, которые по конституции объявлены субъектами федерации, приводит к тому, что отношения между центром и регионами не являются фактически федеративными, а строятся как унитарные. Центральное руководство страны формирует органы

С. 316

власти региона, указывает, как нужно им управлять. Принятие в регионах законов, являющихся копией федеративных призвано только имитировать самостоятельность населения региона и его органов власти. Как известно, в конституциях СССР закрепляли даже право выхода республик из Союза, но фактически эта правовая возможность появилась только после ослабления центральных органов власти и отказа от тоталитарного режима в стране.

Правонарушающие состояния часто имеют объективную основу для своего существования. Их нельзя устранить с помощью мер, принимаемых правоохранительными органами. Они должны быть осознаны самим обществом и только тогда есть шанс медленного избавления от них, перехода к подлинному конституционному строю. Но, прежде всего, они должны быть изучены учеными-юристами.

12. Дефекты Конституции РФ, обеспечивающие возрождение административного типа государства

Выступление на конференции в МГУ в марте 2007 г.

Россия традиционно имела административный тип общества и государства, при которых господствующее положение занимает государственная бюрократия. Экономическое господство бюрократии обеспечивается государственной собственностью на основные средства производства и вмешательством государства в дела предпринимателей, если их не уничтожают совсем. Политическое господство поддерживается через не демократическое государство. Бюрократия навязывает обществу идеологию, оправдывающую ее власть.

В 90-е годы XX в. конфликт между группами управленцев в России существенно ослабил их силу. Под давлением стран Запада в 1993 г. они вынуждены были октроировать Конституцию, в которую были заложены положения, позволяющие восстановить административное общество и государство.

Целью данной работы является выявление тех положений Конституции РФ, которые фактически служат объединившейся сегодня государственной бюрократии для осуществления контрреформ. Поскольку конституция призвана ограничить власть государственной бюрократии, обеспечить суверенитет народа, то имеющиеся в ней положения, не выполняющие данную задачу, автор называет дефектами конституции.

1. Интересы обособленных управленческих групп, как правило, реализуются посредством поддержания монархической формы правления. Всем ясно, что российская Конституция обеспечивает **сверх высокую власть** РФ. Интересно, что в 90-е гг. XX в. это рассматривалось как преимущество российской Конституции, поскольку первый президент страны возглавлял реформаторские круги, и являлся главным гарантом противодействия представительным органам, стремившимся вернуть Россию к административному строю. Сегодня обстановка изменилась. Президент РФ возглавил объединенную бюрократию и принимает меры по восстановлению ее власти в экономической, политической и духовной сфере.

2. Решающее значение для консолидации управленческих групп вокруг Президента РФ имеет закрепление его **положения над всеми ветвями власти** (ст. 11 и ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Это дало ему возможность устранить разделение властей в государственном аппарате, введя вместо него разделение труда между зависимыми от него органами власти. Конституция РФ позволяет ему сформировать полностью подконтрольное Администрации РФ Правительство (ст. 83, 111-113 Конституции РФ). С помощью партеобразного объединения бюрократии в 2003 г. был подобран послушный Президенту РФ состав Государственной Думы.

Подчинение Президенту РФ Совета Федерации в немалой степени способствует кулуарный порядок его формирования, предусмотренный ч. 2 ст. 95 Конституции РФ. Члены Совета Федерации получают свои должности в результате торгов между центральной и региональной бюрократией. Переход к фактической назначаемости Президентом РФ глав регионов привел к тому, что половина членов Совета Федерации оказались представителями представителей Президента РФ. Совет Федерации стал похож на Государственный Совет российской империи начала XX в.

Кадровая политика Администрации Президента обеспечивает заполнение высших должностей в судебных органах людьми, готовыми служить новой бюрократической правящей группе. Становится очевидно, что для воспрепятствования восстановлению традиционного для России соединения суда и администрации следует лишить Президента РФ его полномочий по представлению кандидатур на должности судей высших судов и лишить права назначать судей других федеральных судов (п. «ж» ст. 83, ч. 1 и 2 ст. 128 Конституции РФ).

3. Объединение государственной бюрократии **центра и регионов**, фактически восстановление имперских отношений стало возможным в силу того, что Конституция РФ не обеспечивает реальной самостоятельности субъектов Федерации. Она не дает гарантий финансовой самостоятельности регионов. Пробелом в Конституции воспользовалась бюрократическая элита центра, которая посредством принятия годовых бюджетов перераспределяет финансовые потоки страны в свою пользу, превращая региональные органы власти в просителей денежных дотаций для развития своих территорий.

Используя фразу о единстве системы исполнительной власти в России (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), Президент РФ присвоил себе право фактически назначать глав регионов страны. Это стало возможным так же в следствие того, что Конституция РФ, в отличие от Конституции РСФСР 1978 г. не включает в себя порядок выборов органов власти регионов. При сегодняшнем состоянии Конституционного Суда РФ, для того чтобы защитить федерализм, оказывается недостаточно не только общей декларации о том, что Россия должна иметь федеративное государственное устройство (ст. 1 Конституции РФ), но даже прямого указания на право субъектов федерации самостоятельно устанавливать систему своих органов власти. Очевидно, она должна прямо запретить федеральным органам власти участвовать в формировании органов власти субъектов Федерации. Принятие решений об отрешении должностных лиц органов субъектов Федерации от должности о роспуске представительных органов власти субъектов Федерации следует предоставить только суду при наличии в их действии состава преступления (например, халатности) или нарушения Конституции РФ. Эти решения должны иметь юридический, а не политический характер.

4. Постоянное **расширение полномочий Президента РФ** и его Администрации обеспечено отказом от использования разрешительного типа правового регулирования их деятельности в Конституции РФ. Конституционный Суд РФ усугубил положение, признав наличие в Конституции РФ скрытых полномочий Президента РФ. Это несовместимо с принципом правового государства, где должностным лицам позволяется делать только то, что прямо предписано конституцией и законом. Конституция должна содержать закрытый перечень полномочий Президента РФ и других высших органов власти страны.

5. Положения Конституции РФ, закрепляющие форму правления, не способствуют **движению страны по демократическому пути**. Создание сильных общественных партий не выгодно бизнесу, так как победа их на выборах в Государственную Думу не приводит к возможности сформировать Правительство. Пока предпринимателям выгодней решать свои проблемы посредством поддержания системной коррупции. Если государственная бюрократия позволит идти стране по пути накопления частного капитала в руках многих, а не

избранных, то предприниматели, так же как в феврале 1917 г. предпримут меры по переходу к ответственному перед Государственной Думой Правительству.

В странах Восточной Европы так же наблюдаются тенденции концентрации власти в руках одного правителя, но там этому мешает парламентская форма правления, закрепленная в конституции.

6. Закрепленных в ст. 8 и 34 прав на частную собственность оказалось недостаточно для воспрепятствования восстановлению контроля бюрократии над экономикой страны.

7. Массовое злоупотребление своим положением и превышение власти порождено отсутствием у Федерального Собрания **контрольных полномочий**, закрепленных Конституцией РФ. Попытки внести поправки в ст. 101 Конституции РФ, предусматривающие право Федерального Собрания проводить расследование деятельности высших должностных лиц, наткнулись на сопротивление Президента РФ. Те урезанные права по проведению расследования, которые были предоставлены Федеральному Собранию ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» не решают проблемы.

Статья 93 Конституции РФ делает только видимость ответственности Президента РФ за преступления. Необходимо, чтобы Президент нес ответственность за любое уголовное преступление и нарушение норм Конституции РФ. Расследование фактов правонарушения должен вести специальный орган, образованный Федеральным Собранием. Например, расследование уотергейтского дела в США вел независимый прокурор. Решение об отрешении от должности должно быть не политическим, а юридическим. Поэтому оно должно приниматься судебным органом, а не большинством политического органа. Несовместимо с принципом правового государства положение Конституции, которое позволяет при совершении Президентом РФ преступления оставаться ему у власти по решению Федерального Собрания или в силу его неспособности собрать завершить процесс отрешения от должности в течение 3 месяцев.

Парламентская комиссия с обязательным участием оппозиции должна иметь право отрешать от должности за совершение преступлений (в том числе дачу ложных показаний комиссии или отказ от дачи показаний комиссии) и нарушение Конституции высших должностных лиц страны.

8. В странах только вступающих на путь демократии конституция должна предусматривать больше гарантий от захвата власти бюрократией, чем это необходимо в развитых демократических странах. Дефектом российской Конституции можно считать закрепление зависимого положения Генерального Прокурора РФ от Президента РФ. Прокуратура должна стать самостоятельной ветвью власти, осуществляющей юридические, а не политические функции. Генеральный Прокурор должен выбираться Федеральным Собранием на длительный срок (например, 7-8 лет). В подборе кандидата может участвовать судебная власть.

9. Полномочия Президента РФ по назначению так называемых «силовых» министров (п. «д» ст. 83, ч. 2 ст. 112 Конституции РФ) и по назначению (освобождению от должности) высшего командования Вооруженных Сил РФ (п. «л» ст. 83 Конституции РФ) подготавливает условия для развития России по латиноамериканскому пути. Если глава государства исчерпает все пропагандистские и политические возможности для удержания власти, то он может прибегнуть к вооруженной силе.

10. Поддержание идеологического господства государственной бюрократии в стране обеспечено сегодня восстановлением ее контроля над средствами массовой информации. Нормы ст. 13 и 29 не спасают общество от введения государственной цензуры и не обеспечивают свободу передачи информации. Следовательно, Конституция должна содержать более радикальные нормы, запрещающие государственным органам, организациям и учреждениям быть учредителями средств массовой информации, осуществлять лицензирование их деятельности.

11. Конституция РФ содержит ограничения прав Депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации на занятие иной профессиональной деятельностью (ч. 2 и 3 ст. 97). Проникновение государственной бюрократии (особенно военной и полицейской) во всю общественную жизнь требует закрепления в Конституции РФ ограничений для государственных служащих участвовать в политической жизни страны. Следует закрепить принцип департизации государственной службы (гражданской, военной, правоохранительной), который предполагал бы запрет государственным служащим принимать активное участие в выборах органов государственной власти. Это означает государственные служащие должны быть лишены пассивного избирательного права, права участвовать в предвыборной агитации в любой форме. За нарушение запретов они должны увольняться со службы.

Наличие перечисленных дефектов в российской Конституции вовсе не означает, что сегодня следует вносить в нее поправки или принимать новую Конституцию. Сегодня государственная бюрократия России, находится на пике своей власти и с радостью использует возможность конституционного правотворчества для еще большего ее расширения.

13. Новый этап имитации заимствования правовых институтов административными государствами

// Порівняльно-правові дослідження. Київ. 2007. № 1-2. С. 88 – 93.

Административными (бюрократическими) автор называет государства, которые обеспечивают доминирующее положение в обществе класса управленцев, составляющих государственный аппарат и обособленных от других групп общества²⁸⁰. Начиная с конца XVII в. государства такого типа стали вытесняться частнособственническими государствами, где государственный аппарат превращается в инструмент реализации интересов гражданского общества. Эти государства сегодня, как правило, называют обобщенным словом «Запад».

К началу XX в. частнособственнические государства стали обладать значительной силой и привлекательностью. Образованные группы стран с административным обществом и государством начали оказывать давление на своих правителей, требовать заимствования общественных и правовых институтов Запада. Власть для обособленных управленческих групп является основной ценностью, и они не могут пойти на ее уступку обществу. Это равносильно суициду. В результате весь XX век прошел под знаком острой борьбы двух типов обществ и государств. Во многих странах произошли гражданские войны (Россия, Китай и т.д.), и некоторые были разделены на две части (Германия, Корея, Вьетнам и т.д.), одна из которых имела частнособственническое государство, а другая административное (называемое социалистическим).

Вместе с тем XX дал пример административных государств **первой модели имитации** западных правовых и политических институтов в так называемых социалистических странах. Интересно, что Советская Россия, возникла как отрицание старой самодержавной модели административного государства, которое всячески сопротивлялось введению конституционного строя. Это до сих пор вводит в заблуждение большинство исследователей, которые вслед за советской пропагандой утверждают, что СССР – это новый тип государства, а не более живучая и мимикрирующая модификация старой самодержавной модели административного общества. Пришедшая к власти государственная бюрократия из рабочих и крестьян создавала видимость заимствования на Западе республиканской формы правления, демократического государственно-политического режима, федерализма. Эти политические институты были декларированы в текстах писанных конституций. Они, конечно, подверглись искажению, поскольку могли действительно подорвать власть государственной бюрократии. Политические права и свободы, по Конституции СССР 1936 г. можно было использовать только в «целях укрепления социалистического строя» (ч. 1 ст. 125), которые диктовались правящей бюрократией. Вместо работающего парламента, конституции предусматривали созыв бесправного собрания депутатов (Съезд Советов или заседания Верховного Совета).

Важным элементом административной правовой системы становится **механизм нейтрализации норм**²⁸¹ имитирующих зависимость государственной бюрократии от общества. Этот механизм включает в себя экономические, социальные, политические, идеологические и правовые средства нейтрализации или полного блокирования норм права, не выгодных бюрократии.

В конце XXI в. вместе с крахом социалистической модели административного государства в СССР, почти полностью ушел в прошлое первый вариант имитации западных институтов. Класс управленцев стал искать новые формы сохранения своей власти, которые были бы более похожи на западные. Сегодня можно говорить о возникновении **второй самостоятельной модели имитации** западных правовых институтов в Евразии, которая, впрочем, очень похожа на ту, что имеет место в Латинской Америке и давно прижилась в некоторых странах Азии.

1. Особенностью второй имитационной модели является конституционное признание **права частной собственности и предпринимательства** (ст. 8, 9, 34, 35, 36 Конституции РФ 1993 г.; ст. 9 Конституции Туркменистана 1992 г., ст. 36, 53 Конституции Узбекистана 1991 г.). Механизм нейтрализации данных положений включает нормы административного права, которые ставят множество препятствий на пути предпринимателей: разрешительный порядок создания предприятия, лицензирование его деятельности, введение разного рода условий работы предприятий и требований к выпускаемой продукции. Отсутствие режима законности в ходе приватизации государственной собственности позволило монополизировать большую часть имущества в руках старой бюрократии и лиц, связанных с ней (часто родственниками узлами). Антимонopolное законодательство не применяется к предпринимателям, опекаемым государственной бюрократией. Более того, режим безответственности позволяет управленческим элитам государства, грубо нарушая законы создавая режим наибольшего благоприятствования для «своих»: предоставление им государственных заказов, кредитов, налоговых льгот. Принцип равенства, декларируемый в конституции, игнорируется. Ч. 1 ст. 53 Конституции Узбекистана прямо подчеркивает приоритетность прав потребителей, от имени которых действует бюрократия, по отношению к правам предпринимателей. Все это позволяет создавать властно-предпринимательские группы во главе с лицами, занимающими высокие должности в государственном аппарате и сохранять экономическое господство управленцев в обществе.

2. В новой имитационной модели **патерналистские отношения** между административным государством и населением, так же обеспечивающие власть бюрократии, прикрыты уже не социалистической фразой, а заимствованным на Западе институтом социального государства. Выдавать патернализм, имеющий тысячелетнюю историю за социальное государство не трудно, поскольку не только население, но и значительная часть образованной группы административного общества не отличает одного от другого. Фактически государственный аппарат старается сохранить редиистрибутивный характер экономики, типичный для так называемого азиатского способа производства. С помощью налогов значительная часть общественных благ отнимается у населения и распределяется по воле государственной бюрократии. Последняя выступает в качестве кормильца. В условиях бесконтрольности деятельности управленцы фактически приватизируют государственные финансовые средства. Населению достается только часть того, что декларируется как социальные расходы. Нормы административного и налогового права, как уже отмечалось, затрудняют предпринимательскую деятельность и мешают

²⁸⁰ Денисов С.А. Бюрократический тип государства и права // Сборник научных трудов. Вып. 9. Гуманитарные науки. В 2-х частях. Ч. 2. Сургут. Изд-во СурГУ, 2002. С. 3-24.

²⁸¹ Денисов С.А. Административизация правовой системы. Екатеринбург, 2005. С. 375-383.

населению стать независимыми от раздач, осуществляемых государством. Государства слабо защищает права миноритарных акционеров, закрепленные нормами акционерного права. В результате, население отказывается от покупки акций крупных компаний и поддерживает идеи их национализации (особенно в секторе нефтедобычи). Идеи народного капитализма не привлекаются в административных обществах.

3. Другой особенностью имитационной политики административных государств современности является признание **принципа разделения властей**. Он закреплен, например, в ст. 10 Конституции РФ 1993 г., ст. 4 Конституции Туркменистана 1992 г., в ст. 11 Конституции Узбекистана 1991 г. Устранение его действия осуществляется за счет сверх высокой власти правителя, который сегодня, как правило, получает название президента. Его власть сакрализуется через подконтрольные государству средства массовой информации. Население административных обществ не расстается с мифом о «добром царе».

Если в странах Латинской Америки диктаторская форма правления сопровождалась имитацией введения американской модели президентской республики, то Россия имитирует заимствование французской модели. Она лучше удовлетворяет интересы государственной бюрократии в поддержании диктатуры главы государства и нейтрализации представительных органов. С помощью имитации этой модели правитель на законном основании может распустить негодный ему парламент, перекладывает ответственность за проводимую политику на правительство, которое выполняет роль «мальчиков для битья».

В странах, где положение правителя более прочное, а население не разбирается в тонкостях распределения полномочий, Президент объявляется главой государства и главой исполнительной ветви власти (ст. 89 Конституции Узбекистана 1991 г., ст. 75 Конституции Туркменистана 1992 г.).

Сверх высокая власть правителя дополняется тем, что он пожизненно занимает должность президента и передает власть по наследству (Азербайджан) или по завещанию, подобранному им преемнику (Россия).

Чем прочнее власть правителя в стране, тем более широкие полномочия он может формально-юридически передать представительному органу, используя неформальные способы управления им. Первый Президент России не мог рассчитывать на послушность Федерального Собрания. Поэтому, в октроированной им Конституции он ограничил его полномочия, присвоив себе ряд прав (например, определять основные направления внутренней и внешней политики – ч. 3 ст. 80; определять структуру федеральных органов исполнительной власти с участием Председателя Правительства – ч. 1 ст. 112 Конституции РФ 1993 г.). В Узбекистане положения правителя более прочное, что позволило ему по аналогии с советским периодом передать послушному ему Олий Мажлису все выше названные полномочия (ст. 78 Конституции Узбекистана 1991 г.). Высший представительный орган Узбекистана так же наделен полномочиями утверждать указы Президента о назначении и освобождении от должности не только премьер-министра, но и его заместителей, а так же членов Кабинета Министров (п. 16 ст. 78).

Исследователи отмечают, что авторитарные лидеры умеют достаточно безболезненно для себя инкорпорировать отдельные элементы, присущие демократической форме правления, переработать и видоизменить их, приспособив для потребностей авторитарной по своей сути системы власти одного человека²⁸².

4. Советская модель имитации республики и представительства народа отказывалась от заимствования института **парламентаризма**. Постсоветские административные государства закрепляют парламентаризм в писаных конституциях. Однако, чтобы он не заработал, конституции лишают представительные органы права формировать правительство или создают только видимость их участия в этом формировании. Предпринимателям не выгодно инвестировать средства в политиков и политические партии. Они предпочитают реализовать свои интересы путем поддержания системной коррупции в исполнительной ветви власти. Остальное население не обладает необходимым уровнем политической и правовой культуры, денежными средствами, что бы использовать для реализации своих интересов такой сложным инструментом, как выборы и парламент. Оно по-прежнему надеется на «царя-заступника» в лице президента. В результате, так называемые парламенты, легко заполняются людьми, подконтрольными главе государства, правящей бюрократии и играют второстепенную роль в государственном механизме. Конституции закрепляют их законотворческие функции. На деле они превращаются в законорегистрационные органы при правителе.

5. Конституции стран с административным государством декларируют **отделение суда от администрации**. Закрепляются типичные способы обеспечения независимости судей. Однако, закон не может изменить дух судебных чиновников, которые по-прежнему идентифицируют себя с частью государственного аппарата. Они предпочитают служить государству, а не человеку и гражданину. Кроме того, нормы конституции и законов отдают формирование судебных кадров на откуп бюрократии при главе государства. Судьи высших судов подбираются правителем и зависят от него (ст. 83 Конституции РФ 1993 г., ст. 93 Конституции Узбекистана 1991 г.).

6. Богатая практика имитации заимствования института **федерализма** имела уже в СССР и других социалистических административных государствах (Чехословакия, Югославия). Зарубежные политологи отмечают, что конституционное закрепление федерации СССР являлось хорошим прикрытием старой единой царской империи²⁸³.

Имитация федерализма скрывает либо иерархические отношения внутри класса бюрократии или анархо-бюрократическую систему, когда самостоятельность получает не население регионов страны, а группы региональной бюрократии. Наиболее ярко анархо-бюрократическая система была развита в России в 90-е гг. XX в. Она чуть было не привела к распаду единой империи.

Нейтрализация декларируемого в Конституции РФ федерализма обеспечивается финансовой зависимостью регионов от центра. Конституция РФ умалчивает о распределении финансовых средств, получаемых от налогов в регионах. Это позволяет бюрократическим элитам центра через закон о годовом бюджете централизовать финансы страны и поставит регионы в роль просителей денежных средств. В 2004 г. было принято решение перейти к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ. Объединить бюрократию страны, устранить выборность представительных органов в регионах и перейти к номенклатурному распределению всех должностей помогает партиобразное объединение бюрократии («Единая Россия»), созданное при Администрации Президента.

7. Российская Конституция 1993 г. уделила много внимания гарантиям **местного самоуправления**. Оно отделено от государственного аппарата (ст. 12). У российской бюрократии даже возникли некоторые проблемы с нейтрализацией данных конституционных норм. Конституционный Суд РФ встал на их защиту. Однако, даже в этом случае местное самоуправление

²⁸² Куртов А. Демократия выборов в Казахстане: авторитарная эволюция // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2000. № 2. С. 6-7.

²⁸³ Реймон А. Демократия и тоталитаризм. М.: Текст, 1993. С. 198.

как правило подменяется децентрализацией бюрократического управления при котором самостоятельность в больших финансово самостоятельных городах получило не население, а местная бюрократия опирающаяся на опекаемых ими частных собственников. Мелкие муниципальные образования лишаются финансовой самостоятельности и становятся полностью зависимыми от государственной бюрократии²⁸⁴. Ликвидация самостоятельности местной бюрократии осуществляется так же через подбор кадров сверху (в том числе с помощью квазипартии бюрократии). Пассивное население не проявляет интереса к выборам местных представительных органов и не оказывает им поддержки в случае конфликта с государственными структурами.

8. Постсоветские административные государства отказываются от открытого закрепления власти в руках одного партеобразного объединения, как это было в СССР и других странах этой модификации (Ангола, Алжир, Бирма, Мозамбик, НДРЙ и др.). В своих писанных конституциях они закрепляют принцип **многопартийности**. Фактически управленческие элиты идут по старому, отработанному пути поддержания партеобразных объединений бюрократии уже без коммунистических лозунгов, которые довольно легко оттесняют с политического поля реальные слабые организации только возникающего гражданского общества. Эти квазипартии используются для консолидации класса управленцев и захвата им представительных органов государства. Наряду с ними, управленцы повсеместно создают подконтрольные им партии подсадки, которые должны изображать оппозиционную деятельность или многопартийность. Этот вариант используется даже в Китае. Мелкие не коммунистические партии там сохранялись и во времена культурной революции и сейчас. Конституции (ст. 60 Конституции Узбекистана) или законы²⁸⁵ закрепляют обязанность политических партий раскрывать источники своего финансирования, что позволяет государственной бюрократии принимать репрессивные меры к тем предпринимателям, которые помогают оппозиции.

9. Конституции постсоветских административных государств иногда декларируют принцип **идеологического плюрализма** (ч. 1 ст. 13 Конституции РФ 1993 г., ст. 12 Конституции Узбекистан). Это не мешает управленцам поддерживать в обществе традиционалистскую идеологию этатизма, патернализма, вождизма и этатистскую религию. Государство удерживает под своим контролем большую часть информационного поля, навязывает с помощью зависимых от них средств массовой информации идеи, оправдывающие власть государственной бюрократии. Л.С. Васильев отмечает, что население стран Востока привыкло делегировать власть правителям, и не воспринимает идей демократии, прав человека, даже когда знает о них²⁸⁶.

10. Идеология советского административного государства объявляла институт **правового государства** враждебной выдумкой. Вместе с тем, в нацистской Германии был опыт использования имитации этого института для оправдания полицейского характера государства. А. Гитлер называл нацистскую Германию народным правовым государством²⁸⁷. Современные административные государства решили подхватить этот опыт. Ст. 1 Конституции РФ 1993 г. объявляет Россию правовым государством. В деспотической Туркмении ст.1 Конституции 1992 г. так же называет это государство правовым. Большинство населения административного общества не понимает разницу между правовым и полицейским государством. Поэтому курс на обеспечение «диктатуры закона», обозначенный, например, Президентом России, воспринимается как подтверждение верности теории правового государства.

В деятельности по нейтрализации норм права, имитирующих заимствование западных институтов, принимает участие население обществ административного типа. Большинство из названных правовых институтов не могут работать без активного участия в их реализации групп граждан. Но население административного общества само идентифицирует себя с подданными, а не с гражданами²⁸⁸. Оно отказывается использовать закрепленные в конституции политические права. В результате демократия, республика, федерализм, местное самоуправление остаются только на бумаге.

Усилия по имитации заимствования правовых институтов на Западе прикладывает не только государственная бюрократия. Ей помогает служилая интеллигенция, которая пытается доказать реальность восприятия административным государством того или иного правового института. Опираясь на методологию юридического позитивизма, юристы отказываются проверять, действуют ли нормы права, зафиксированные в конституции и законах, подкреплены ли они гарантиями. Они помогают выдавать бумажные декларации за реальные нормы права.

Использование законодательства в качестве имитационного средства расширяется, по мере укрепления механизма нейтрализации норм права. Так, поставив под свой жесткий контроль Федеральное Собрание, Президент РФ позволил ему принять ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Он знает, что этот состав Собрания не будет им пользоваться без разрешения свыше. Сам закон содержит нормы, позволяющие не допустить парламентского расследования против должностных лиц без согласия на то Администрации Президента.

Подводя итог сказанному следует заметить, что начиная с XX в. открытая борьба со всем что идет с Запада в административных обществах заменилась политикой хитрости. Административное государство признало западные правовые институты, декларировало их в писаном праве, но принимает все меры к их нейтрализации. Это неизбежный этап на пути распространения частнособственнической правовой и государственной системы в мире. Постепенное перерастание административного общества в частнособственническое, которое происходит даже в таких странах как Китай, будет идти параллельно с оживлением перечисленных выше институтов, превращением их из имитационных в реально действующие.

²⁸⁴ Либоракина М. Атрибут вертикали власти или основа гражданского общества? // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 145, 149.

²⁸⁵ ФЗ «О политических партиях» от 11 июня 2001 г. с дополнениями и изменениями // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093; 2004. № 52, ст. 5272.

²⁸⁶ Васильев Л.С. История Востока. В 2-х томах. Т. 2. М.: Высшая школа. 1998. С. 432-433.

²⁸⁷ История политических и правовых учений. М.: Юридическая лит-ра. 1983. С. 652.

²⁸⁸ 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.: Альфа-М, 2003. Т. 2. С. 268.

14. 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.

С. 116

После временного ослабления российское государство постепенно возвращает себе привычную для него роль опекуна над всеми своими подданными. Первой жертвой стали средства массовой информации, большинство из которых превращено в органы государственной пропаганды. 2006 г. стал годом восстановления государственного контроля за общественными объединениями. В 2005 г. по инициативе депутатов Государственной Думы в нее был внесен проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ». Этот проект главным образом вносил поправки в федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях». 23 ноября 2005 г. этот проект был принят Государственной Думой в первом чтении. Демократическая общественность страны осудила подготовленные поправки, прямо назвала предлагаемые нормы не конституционными, нетерпимыми в демократическом государстве, направленными на уничтожение не лояльных правящей группе общественных объединений. Правозащитники увидели в нем попытку вернуть к жизни советское законодательство, которое делало практически невозможным создание общественных организаций, не одобренных бюрократией¹. Представители демократических стран Запада призвали органы власти страны не принимать эти поправки и даже пригрозили поставить вопрос об исключении России из «Восьмерки» демократических развитых стран. «После создания виртуального парламента с практически полным отсутствием независимых партий нам предлагаются виртуальные НКО, которые будут финансироваться правительством России» – возмущались в Государственном департаменте США². Органы государственной безопасности так же включились в обсуждение проекта закона. В средствах массовой информации появились обвинения правозащитных движений в том, что они работают на иностранные разведки, являются пособниками террористов, отмывают незаконно полученные деньги. Все это очень напоминало советские времена, когда иностранные благотворительные

С. 117

организации определялись как «наймиты иностранных разведок», «пособники буржуазии и мирового сионизма»³.

Далее Президент и Государственная Дума предприняли типичный для подобного рода случаев маневр. Они отказались от поддержания норм, носящих открыто тоталитарный характер, но в целом этот не демократический документ был принят Федеральным Собранием. 13 января 2006 г. он был подписан Президентом РФ.

Таким образом, Россия сделала еще один шаг в превращении Конституции РФ в пустую декларацию, принципы которой грубо нарушаются в законах и подзаконных актах. Совет Европы в своем заключении пришел к выводу, что принятый закон нарушает целый ряд положений Европейской конвенции о правах человека⁴.

Ч. 1 ст. 30 Конституции РФ признает право каждого человека, а не только гражданина России на объединение. Отсюда логически следует, что государство не должно иметь полномочий разрешать или запрещать людям объединяться. Оно может получить полномочия регистрировать общественные объединения только в целях налогообложения. Оно не имеет право ограничивать деятельность объединившихся людей какими-то рамками, если только объединение не нацелено на совершение преступлений. Поэтому разрешительный тип регистрации, который фактически введен федеральным законом «Об общественных объединениях» (далее ФЗ) (ст. 21, 23), противоречит Конституции РФ. По сведениям, поступившим в печать из 3950 заявлений на регистрацию, поданных к июню 2006 г. 492 получили отказы в регистрации⁵.

Государственные органы фактически в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 23 ФЗ осуществляют предварительную цензуру уставов общественных объединений и в административном порядке (без суда) могут выносить обвинения в нарушении учредителями Конституции и законов. Учредители вынуждены в судебном порядке доказывать правомерность положений своего устава.

Правящая бюрократическая элита не жалеет бюджетных средств для создания сети государственных органов, призванных выполнять полицейские функции. Наряду с фискальными органами, регистрирующими юридических лиц, в Федеральной регистрационной службе создано особое управление по делам политических партий, общественных, религиозных и иных организаций. Часть бремени на содержание полицейского аппарата возлагается на самих поднадзорных (ч. 15 ст. 21 ФЗ).

С. 118

ФЗ «Об общественных объединениях» прямо исправляет норму Конституции РФ, закрепленную в ст. 30. Он отнимает право на объединение у иностранных граждан, у лиц, лишенных свободы, ранее судимых за экстремистскую деятельность (ст. 19). Эти пункты имеют актуальное значение. Государственная бюрократия активно борется с частными собственниками, поддерживающими демократические реформы в стране, в том числе, путем лишения их свободы.

Ч. 1 ст. 30 Конституции РФ ясно и четко требует от государства гарантировать свободу деятельности общественных объединений. В свободной стране они должны иметь статус частных субъектов, которые имеют такие же права, как и лица, в них состоящие. Но современное полицейское государство не желает этого признать. Если вопрос об установлении административного надзора за ранее судимыми лицами только обсуждается, то вопрос об административном (фактически полицейском) надзоре за общественными объединениями в законе уже предусмотрен. Установленный государственный контроль определяется в заключение Совета Европы как чрезмерный⁶.

Конституция РФ запрещает государству вмешиваться в частную жизнь (ст. 23, 24), если только речь не идет о совершении преступления. Вмешательство в деятельность объединений, которые состоят из тех же частных лиц оправдывается потребностью общества знать, откуда у людей появились деньги на свое существование⁷. Как в советские времена бюрократия прикрывает свою деятельность просьбами трудящихся⁸.

Государство, в своей политике в отношении общественных объединений исходит из презумпции их виновности. Вместо того, чтобы выявлять и привлекать к ответственности организованные преступные группы, оно требует от всех общественных объединений в предоставляемых учредительных документах (уставе) и отчетах доказывать, что они не являются правонарушителями. В заключении Совета Европы по названному закону отмечается, что право на получение регистрации сейчас «будет зависеть от того, как складываются отношения у той или иной некоммерческой организации с властями, насколько лояльной она окажется»⁹.

Исходя из права на объединение, государство не должно иметь полномочий запрещать создание какого-либо объединения или его деятельность, если эта деятельность не носит преступного характера. Нарушение разного рода правил, которые исходят от государственной бюрократии, не должно влечь за собой ликвидации объединения и

С. 119

запрета его деятельности, как человека нельзя лишить жизни только за то, что он совершил какие-то административные правонарушения. Сегодня по закону, государственный чиновник может самостоятельно толковать, какая деятельность объединения соответствует его уставным целям, а какая не соответствует, а в случае несогласия с этим толкованием приостанавливать деятельность общественного объединения на срок до шести месяцев (ч. 1 и 2 ст. 42 ФЗ). Общественное объединение может быть ликвидировано только на том основании, что оно нарушило какие-то права человека и гражданина (например, хранило информацию о личной жизни человека без его согласия, что запрещено ст. 24 Конституции РФ) или не исполнило в срок предписания чиновника (ст. 44 ФЗ).

Общественные объединения в России помещены в рамки разрешительного типа регулирования, свойственного тоталитарным государствам, вся их деятельность регламентирована. Им разрешено только то, что написано в законе или в их уставе, одобренном чиновником. «Шаг влево, шаг вправо – ликвидация».

В России сегодня тысячи общественных объединений. Конечно, государственная бюрократия не намерена читать все их отчеты о проделанной работе. Как всегда, будет приняты выборочное привлечение к ответственности тех, кто «приговорен жить по закону» за не лояльность к правящим кругам. ФЗ «Об общественных объединениях» дает для этого широчайшие возможности. Вместо конкретных составов правонарушений, при наличии которых должна иметь место юридическая ответственность в демократических государствах он содержит неопределенные гипотезы норм права, которые можно было бы обобщить в формуле: «если это будет угодно чиновнику». Ст. 44 ФЗ называет в качестве основания для юридической ответственности объединения «грубые нарушения» законов. Что считать грубым нарушением будет определять чиновник. Объединение может быть ликвидировано за любые нарушения законов. Т.е. это могут быть законы о противопожарной безопасности или санитарии. Санкции предусмотрены за нарушение подзаконных актов, которые во множестве издают разного рода бюрократические структуры и прочее, которые не представляется возможным. Ликвидация объединения возможна за нарушение самого ФЗ «Об общественных объединениях», который предусматривает беспрекословное подчинение объединения указаниям чиновников, даже самым нелепым. Например, в Беларуси ликвидировали одно общественное объединение за то, что оно не имело протоколов собраний, которые должны были проводиться в соответствии с уставом, но за ненужностью не проводились. Проверяющие потребовали устранить нарушение, что сделать было невозможно, так как время назад не повернешь¹⁰.

С. 120

Государственная бюрократия не решается пока открыто запрещать те или иные общественные объединения, направленные против ее господства в стране. Используя принятый закон, она может мешать им зарегистрироваться, создавать им препятствия в работе. Значительную часть времени общественные объединения вынуждены тратить не на деятельность, предусмотренную в их уставе, а на борьбу с государственной бюрократией, на подготовку для нее отчетов, на судебные тяжбы. Вместо подачи простого уведомления о своем существовании, общественные объединения, особенно иностранные, принуждаются подавать огромный пакет документов, в которых обязательно находятся какие-то недоработки («оформлены в ненадлежащем порядке» - п. 2 ч. 1 ст. 23 ФЗ). Документы всех шести иностранных организаций, которые первые, в соответствии с законом подали документы на внесение их в единый реестр, были возвращены им на доработку¹¹. Бюрократия применяет свои коронные приемы борьбы с общественной инициативой: формализм, волокиту, крючкотворство, заорганизованность¹². Россия занимает одну шестую всей суши Земли, но регистрация филиалов иностранных некоммерческих организаций производится только в Москве. При этом, без прохождения процедуры личной

консультации с регистраторами, правильно заполнить все требуемые документы невозможно¹³. Федеральная регистрационная служба установила правило, что документы от организаций принимают только три часа один раз в неделю. Естественно прием документов сопровождается очередью. От организации подчас требуют ответить на вопрос, каков был адрес основателя организации, когда он был в живых, или перечислить всю массу законов, на основании которых организация была зарегистрирована за рубежом¹⁴. Государственная бюрократия пытается заставить работать общественные организации по своему образу и подобию. Закончив работу по сбору документов для регистрации, объединения не должны расслабляться, отметил руководитель Росрегистрации. От них уже ждут составления финансового отчета, а затем нужно будет представить план работы на следующий год¹⁵. Каждый из документов может быть возвращен на доработку. От организации могут потребовать дополнительных сведений (ст. 38 ФЗ). Работать с населением будет некогда и вреда для бюрократии они причинить не смогут.

С. 121

В последние годы государственная бюрократия взяла под свой контроль крупный и средний бизнес, направила его финансовые средства для поддержки тех общественных объединений, которые ей полезны. Демократические общественные объединения существовали в основном за счет зарубежной помощи. Принятый федеральный закон направлен на пресечение финансовой поддержки демократических организаций из стран Запада. Государственная бюрократия принимает меры к тому, чтобы помешать строительству гражданского общества в России, изолировать ее от демократического Запада, не допустить возникновения реального конституционного строя в стране.

На протяжении двух веков руководство России с переменным успехом борется против проникновения в страну с Запада идей демократии, свободы, либерализма. Закон «Об общественных объединениях» вносит в эту борьбу свою лепту. Согласно п. 1 ч. 3 ст. 19 административные органы могут запретить любому иностранцу учреждать, быть членом или даже участником общественного объединения. Для этого достаточно объявить о нежелательности их пребывания в России. Иностранцы, не проживающие в России, лишены права быть членами или участниками общественных объединений (за исключением права почетного члена) (ч. 2 ст. 19 ФЗ). В Беларуси, которая несколько опережает Россию в движении к тоталитарному прошлому, уже имеются примеры ликвидации общественных объединений, среди членов которых были выявлены иностранцы¹⁶.

ФЗ «Об общественных объединениях» носит явный коррупциогенный характер, обеспечивает усиление благоприятного для коррупции климата в стране. Он вводит новые возможности для чиновников что-то запрещать или разрешать и создает дополнительные поводы для граждан давать взятки, а не честным чиновникам их получать и вымогать. Даже лояльные организации, отмечается в заявлении Совета Европы по названному закону, «могут стать жертвами банальной коррупции и чиновничьего произвола»¹⁷.

Борьба государства с общественными объединениями демократической направленности сопровождается поддержкой тех формирований, которые устраивают правящую группу («продуктивно взаимодействуют с госструктурами»). В советский период их называли «активом». Они получают бюджетные средства на свою деятельность¹⁸, возможности для работы. Руководство этих организаций призвано обозначать общественное мнение.

С. 122

Правящая группа пытается увековечить свое господство. Закон «О политических партиях», действующий сегодня вытесняет с политической сцены мелкие демократические партии. Но они могли бы существовать в виде общественных объединений. ФЗ «Об общественных объединениях» нацелен на то, чтобы взять под полицейский надзор, а по возможности и запретить даже мелкие политические объединения оппозиции.

Право людей на объединение является естественным, неотъемлемым правом, которое должно существовать в демократическом обществе и государстве. Российское государство отказывается выполнять требования ст. 2 Конституции РФ признать, соблюдать и защищать это право. Тем самым оно доказывает, что оно не является демократическим и правовым государством.

1. Шкель Т. Из подполья // Российская газета. 2005. № 264. С. 3.
2. Сидоров Д. Общество с заграничной ответственностью // Коммерсантъ. 2005 № 226. С. 1.
3. Наймиты благотворительности // Коммерсантъ-Власть. 2004. № 45. С. 66.
4. Строкань С. Совет Европы вошел в положение // Коммерсантъ. 2006. 15 февраля. С. 1, 5.
5. Закатнова А. Открыто на учет // Российская газета. 23 июня. С. 3.
6. Строкань С. Совет Европы вошел в положение // Коммерсантъ. 2006. 15 февраля. С. 1.
7. Закатнова А. Открыто на учет // Российская газета. 23 июня. С. 3.
8. Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. Екатеринбург, 1996. С. 164.
9. Строкань С. Совет Европы вошел в положение // Коммерсантъ. 2006. 15 февраля. С. 1.
10. О ликвидации общественных объединений // Юстиция Беларуси. 2004. № 2.
11. Закатнова А. Открыто на учет // Российская газета. 23 июня. С. 3.
12. Савиных Е., Козенко А. С приезжих НКО требуют регистрации // Коммерсантъ. 2006. 20 сентября. С. 2.
13. Закатнова А. Открыто на учет // Российская газета. 23 июня. С. 3.
14. Савиных Е., Козенко А. С приезжих НКО требуют регистрации // Коммерсантъ. 2006. 20 сентября. С. 2.
15. Закатнова А. Мода на легальность // Российская газета. 17 октября. С. 3.
16. О ликвидации общественных объединений // Юстиция Беларуси. 2004. № 2.
17. Строкань С. Совет Европы вошел в положение // Коммерсантъ. 2006. 15 февраля. С. 1.
18. Козенко А., Буранов И. Общественная палата прошла по конкурсу // Коммерсантъ. 2006. 20 сентября. С. 2.

15. Российское государство против свободы вероисповедания

// Свобода совести в современной России: опыт, проблемы и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 3 – 4 октября 2007. Екатеринбург, 2007. С. 33 – 36.

С. 33

Российское государство начала XXI в. все больше восстанавливает свои авторитарные черты. Оно превращается в орудие сохранения власти одной группы управленцев. Для поддержания своей власти управленцы стараются получить поддержку духовенства крупных этатистских религиозных объединений, подавить инакомыслие в обществе. В ходе реализации этих задач ведется борьба с теми группами населения, которые исповедуют религию не получившую широкого распространения в обществе или принадлежат к церкви, руководство которой находится за границей. Принимаются меры к тому, чтобы в России не появлялось новых вероучений, а возникшие не могли распространиться. Управленческие элиты

С. 34

помнят, что демократическое движение в Европе начиналось с реформации. Демократические революции очень часто пользуются знаменем новых религий и борьбы с государственной церковью.

В ходе борьбы государства и его чиновников со свободой вероисповедания применяется широкий набор средств, приемов и методов, которые откровенно нарушают право человека на свободу вероисповедания, являющегося его естественным правом признанным в ст. 28 Конституции РФ. Одновременно государство и его органы нарушают ст. 2 Конституции РФ, требующей признавать и соблюдать права и свободы человека.

В 1997 г. был принят ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»²⁸⁹, который можно назвать законом о запрете свободы вероисповедания. Закон предусматривал массу дискриминационных мер в отношении малых и новых для России религиозных групп. Представители последних обратились в Конституционный Суд. Последний своим решением признал не конституционность некоторых откровенно нарушающих Конституцию РФ статей²⁹⁰. Но ряд других статей, ограничивающих права верующих были признаны конституционными. В результате закон до сих пор нарушает, провозглашенное в Конституции равенство граждан (ст. 19) и равенство общественных и религиозных объединений (ч. 4 ст. 13 и ч. 2 ст. 14). Он вводит ценз оседлости и разделяет религиозные объединения на группы, которые существуют на территории России менее 15 лет и религиозные организации, которые действуют более 15 лет. Религиозным группам создаются помехи для распространения своего вероучения. Они не могут создать организацию для издания богослужбной литературы, учреждение профессионального религиозного образования для подготовки служителей и религиозного персонала, не могут приглашать иностранных граждан в целях занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью. Это является грубым нарушением ст. 28 и 30 Конституции РФ. Закон прямо лишает права на объединение иностранцев и лиц без гражданства не постоянно проживающих на территории России (ч. 1 ст. 2 Закона). П. 2 ст. 13 Закона запрещает представительству иностранной религиозной организации заниматься культурной и иной деятельностью. Оно лишается правового статуса религиозного объединения.

Названный закон нарушает ст. 17 Конституции РФ, требующую от государства признавать и гарантировать права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, а так же ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, запрещающую издавать законы, умаляющие права и свободы человека.

Разработчики закона прямо признавались, что он направлен против распространения в России демократического западного влияния посредством религиозных вероучений, против распространения в стране новых вероучений и должен помочь Русской православной церкви усилить свое

С. 35

воздействие на общество²⁹¹. Его антиконституционная направленность ими не скрывалась.

На пути распространения новых вероучений ставятся бюрократические преграды. Государственные органы отказываются регистрировать религиозные объединения, которым для

²⁸⁹ Российская газета. 1997. 1 октября.

²⁹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ № 16П от 23 ноября 1999 г. // Российская газета. 1999. 16 декабря.

²⁹¹ Свобода совести в России: исторический и современный аспекты. М., 2005. С. 537.

нормальной деятельности нужен статус юридического лица (например, Саентологическую церковь). Религиозным общинам запрещают собираться для проведения своих религиозных обрядов и церемоний. Им не дают разрешение на строительство молельных домов. В 2003 г. по решению суда была закрыта Духовная семинария Центра Бога Живого Христиан Веры Евангельской «Вера в действии» в Приморском крае. Основанием стало отсутствие лицензии на преподавание (хотя обучение религии, не требует ни какой лицензии), нарушение норм пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических норм в здании, где работала семинария. Верховный Суд РФ отклонил кассационную жалобу семинарии²⁹². В 2002 г. из страны были высланы пять католических священников, включая одного епископа. Это был ответ Российского государства на решение Римского Папы о создании в России постоянной епархии²⁹³. По инициативе ФСБ в ноябре 2003 г. в продлении визы было отказано баптистскому пастору из Латвии за распространении христианства в Татарстане²⁹⁴.

Представители современного государства используют те же приемы, что использовало царское самодержавие. Например, в начале XX в. по России был пущен слух, что еврейские общины убивают христианских младенцев (дело Дрейфуса), что вызвало еврейские погромы. Сегодня органы государства (в том числе ФСБ и милиция) распространяют о некоторых религиозных группах ложные сведения о систематическом нарушении ими законов, в том числе, связанных с насилием над людьми²⁹⁵.

Конечно, описанные гонения в отношении верующих не сравнить с теми, что осуществляли государства в Средние века, но, тем не менее, они имеют место, порождают новых великомученников.

Наряду с этим, государство и его должностные лица, откровенно создают привилегии Русской православной церкви (РПЦ), которая стремится занять место государственной церкви и устранить действие ст. 14 Конституции РФ, провозглашающей отделение церкви от государства. РПЦ поддерживала авторитарный режим и монархию в России до октября 1917 г., замечена в связях с черносотенными организациями. В последствии она нашла общий язык с коммунистическим тоталитарным режимом. Сегодня ее иерархи не скрывают своих не демократических убеждений, отказа от признания прав и свобод человека и гражданина. Именно в силу этих заслуг по борьбе с демократией в стране РПЦ получает сегодня привилегии в налогообложении, земли для строительства храмов, государственные и муниципальные дотации на свою деятельность, моральную поддержку со стороны чиновников²⁹⁶. Руководство муниципальных образовательных

С. 36

учреждений поддерживает инициативу РПЦ по пропаганде православной религии посредством введения специальных обучающих программ (курса «Основы православной культуры»). Они вводятся как факультативные, но навязываются ученикам как обязательные²⁹⁷. Руководство учреждений по исполнению наказания в виде лишения свободы поддерживает руководство православной церкви по строительству храмов на территории колоний. Оказывая содействие определенным религиозным объединениям, государственные служащие нарушают не только Конституцию РФ, но и ч. 4 ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы», который запрещает им использовать свое служебное положение в интересах религиозных объединений или для пропаганды отношения к ним.

Российская бюрократия не принимает в расчет, что ее действия иногда идут ей же во вред. Граждане России видят, что государство враждебно относится к ним, и платят ему тем же. Разделение граждан на «своих» и «чужих» подрывает единство российского общества и создает основу для сепаратизма, опирающегося на религиозную веру. Это может привести к распаду российской империи, выходу из ее состава в первую очередь территорий с преимущественно мусульманским населением.

²⁹² Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 52.

²⁹³ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 51.

²⁹⁴ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 58-59.

²⁹⁵ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 53.

²⁹⁶ Колесников А. Лоббистский приход // Коммерсантъ. 2004. № 188. С. 1, 4; Коробов П. Церковь легла в основу государственности // Коммерсантъ. 2004. № 186. С. 2.

²⁹⁷ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 69.

16. Зачистка политического поля с помощью законодательства

// Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 8. В 3 томах. Т. 1. М.: Издательская группа Юрист, 2008.

С. 715.

Сегодня Россия вернулась к состоянию, при котором, по мнению значительного количества населения, глава государства оказался незаменимым. Как это произошло? Конечно, причины этого носят социально-экономический, политический и культурный характер. Но свою лепту в создании культа личности вносит законодательство. Федеральное Собрание, подчиненное главе государства делает все возможное для того, чтобы увековечить правление группы, находящейся у власти и уничтожения оппозиции в стране.

1. Устранить с политического поля оппозицию очень помогает ФЗ «О политических партиях»²⁹⁸. Он нацелен на то, чтобы ускорять действие «железного закона олигархии» в партиях. Все они по закону должны быть массовыми (ст. 3), а значит иметь большой бюрократический аппарат, поглощать на свое создание и деятельность колоссальные финансовые средства. Установление минимального размера партии в 50000 членов (ч. 2 ст. 3) позволило сократить количество партий с 95 в начале века до 14 к концу 2007 г.²⁹⁹. Процесс ликвидации партий будет продолжаться. Ст. 9 Закона позволила уничтожить около полутора тысяч региональных партий³⁰⁰, из которых постепенно могли бы вырастать новые, сильные оппозиционные партии федерального уровня. Старые партии граждан России уже разочаровали. Требование финансовой открытости партий (ч. 2 ст. 19, ст. 30, ч. 3 ст. 34 Закона) вынуждает оппозиционные партии сообщать в органы власти о предпринимателях, осмелившихся их финансировать. Сегодня таких немного, поскольку частная собственность в стране не защищена. Успехи на поприще предпринимательства полностью зависят от поддержки его со стороны государственных чиновников. Государственная бюрократия сегодня успешно перекрывает финансирование оппозиции³⁰¹.

2. Искоренению оппозиции и инакомыслия в стране способствует ФЗ «Об общественных объединениях»³⁰². Внесенные в него в 2006 г. поправки позволяют поставить все общественные объединения под тотальный надзор государственных органов, существенно осложнить их деятельность. Надзорные органы пытаются формализовать всю деятельность объединений граждан, утопить их в бумаготворчестве. Они должны иметь свою бюрократию, свое помещение, регулярно отчитываться перед чиновниками о своей деятельности. К объединениям применяется разрешительный тип правового регулирования. Они могут делать только то, что прямо разрешено государственными чиновниками. Последние могут указывать объединению, что оно должно делать в рамках своего устава, а что не может делать (ст. 14, 27, 42, 43 Закона). Неформальные общественные объединения лишаются возможности активной деятельности, в силу того, что они не зарегистрированы в качестве

с.716

юридического лица и не получают статуса, предусмотренного ст. 27 Закона. Деятельность общественного объединения может быть запрещена по формальным основаниям: не выполнение требований чиновников, не соблюдение правил отчетности (ст. 26, 44 Закона). Такое регулирование уже дало свои плоды. Сегодня идет массовая ликвидация общественных объединений. В свердловской области из 7 тысяч объединений нарушителями закона оказались 6 тысяч. В ближайшее время они будут ликвидированы³⁰³.

Закон (ч. 2 ст. 15) требует от общественного объединения работать на основе принципа гласности. Это позволяет бюрократии выявлять предпринимателей, помогающих общественным объединениям оппозиционной направленности и принимать к ним репрессивные меры.

Ч. 2 ст. 17 Закона позволяет государству оказывать поддержку деятельности общественных объединений (налоговые льготы, целевое финансирование, предоставление государственных заказов). В результате в стране возрождается система огосударственных общественных объединений, возглавляемых ставленниками государственных чиновников. Они умело вытесняют объединения, не пользующиеся поддержкой государства. Координация квазиобщественных объединений и выступление от их имени должна осуществлять так называемая «Общественная палата», созданная и работающая под контролем Администрации Президента РФ на выделенные бюджетные средства³⁰⁴. Таким образом, правящая группа пытается помешать формированию гражданского общества в стране.

3. Ст. 7 Закона РФ «О средствах массовой информации»³⁰⁵ позволяет государственным органам выступать учредителями средств массовой информации. Установление запрета на цензуру в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, в ст.

²⁹⁸ СЗ РФ. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, №12, ст. 1093; 2004, № 52, ст. 5272; 2007, № 18, ст. 2118.

²⁹⁹ Закатнова А. Их осталось 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

³⁰⁰ Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М. – Ростов-на-Дону, 2004. С. 17.

³⁰¹ Нагорных И., Фаризова С., Чернега Ю. Мозговые штурманы // Коммерсантъ-Власть. 2003. № 45. С. 32.

³⁰² 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.

³⁰³ Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

³⁰⁴ ФЗ «Об общественной палате РФ» // СЗ РФ. 2005, № 15, ст. 1277; 2006, № 1, ст. 6; 2007, № 27, ст. 3216.

³⁰⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992, № 7, ст. 300.

З названного выше закона, не спасло не государственные средства массовой информации от опеки над ними со стороны государства и превращения их в органы государственной пропаганды. Закон дает государственным чиновникам большое количество возможностей пресечь работу СМИ, отказывающихся выполнять их политические требования. Они должны быть зарегистрированы (ст. 8-15), получить частоту для распространения информации по радио и телевидению, получить лицензию, если вещание в эфире, посредством проводов или кабельного телевидения (ст. 31), их деятельность может быть просто прекращена (ст. 16, 16.1). Иностранцам, на которых оказывать давление труднее, запрещено выступать учредителями СМИ (ст. 7, 19.1). В результате, нарушая ч. 2 ст. 13 Конституции РФ СМИ вынуждены заниматься распространением в обществе выгодных государственной бюрократии идей вождизма, этатизма, патернализма, великодержавия и ненависти к странам Запада. Оппозицию лишили возможности систематически критиковать работу государства и правящей группы. Она не может представить на суд граждан альтернативные подходы. Обходить запрет цензуры позволяет проводимая государством кадровая политика. Руководителями СМИ назначаются люди, которые осуществляют цензуру в рамках руководимой организации. В России не осталось ни одного независимого от государства общенационального телеканала³⁰⁶. Первые плоды в борьбе с оппозицией приносит ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»³⁰⁷. Органы власти усматривают экстремизм

с. 717

в резкой критике правящей группы и ее деятельности, в осуществлении конституционного права на проведение массовых мероприятий³⁰⁸.

4. После лишения оппозиции доступа к населению через СМИ, она попыталась выйти на улицы. Но и здесь был вовремя принят ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»³⁰⁹, резко ограничивающий возможности оппозиции. Пользуясь ст. 12 Закона органы власти запрещают проведение митингов и демонстраций в центре города. Запрет на проведение массовых мероприятий оформляется как «отказ в принятии уведомления о проведении мероприятия». Вместо обеспечения безопасности проведения массовых мероприятий милиция и войска используются для запугивания оппозиции и устранения возможности воспользоваться конституционным правом на проведение массовых мероприятий. Оппозиция лишена возможности оперативно реагировать на события в стране (например, на террористические акты или произвол органов репрессий). Уведомление о проведении митинга или демонстрации необходимо подать за 10 дней до его проведения (ч. 1 ст. 7 Закона).

5. Для недопущения проникновения оппозиции в представительные органы власти, правящая группа постоянно исправляет избирательное законодательство. За последние годы оно существенно сократило возможность гражданам страны участвовать в выборах. В 2001 г. общественные объединения были лишены права участвовать в выборах государственных органов власти. В 2005 г. было запрещено создавать избирательные блоки на выборах депутатов Государственной Думы. В этих целях членам одной партии запретили входить в список членов другой партии (ч. 6 ст. 36 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»³¹⁰). Для вытеснения с политического поля мелких партий был повышен заградительный барьер прохождения партии на выборах депутатов Государственной Думы с 5 до 7 % (ч. 7 ст. 82 Закона).

Граждане и журналисты лишены возможности участвовать в агитационной кампании. Это право есть только у самих кандидатов на выборные должности и нанятых им за счет избирательного фонда людей (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 граждан и права на участие в референдуме граждан РФ»³¹¹). С введением пропорциональной системы выборов, отдельные граждане лишаются пассивного избирательного права. Федеральные партии находятся под жестким контролем Администрации Президента, что позволяет ей через пропорциональные выборы осуществлять контроль за составом кандидатов в депутаты. Политологи отмечают, что переход к пропорциональным выборам фактически означает возвращение к номенклатурному порядку формирования представительных органов³¹².

Законодательство предусматривает создание препятствий для участия в выборах оппозиции. Введение правила о проведении всех выборов в органы власти в регионах два раза в год (ч. 1 ст. 8 и ч. 3 ст. 10 ФЗ «О гарантиях избирательных прав граждан...») затруднило участие в них оппозиции, испытывающей существенные затруднения с поиском финансовых средств для проведения сразу нескольких выборов в разных регионах в одно и то же время. Законодательство Санкт Петербурга

³⁰⁶ Права человека в регионах Российской Федерации. Сборник докладов. М., 2003. С. 15-17.

³⁰⁷ СЗ РФ. 2002, № 30, ст. 3031; 2006, № 31, ст. 3447.

³⁰⁸ Савина Е. Беспартийный выговор // Коммерсантъ. 2007. 3 марта. С. 2.

³⁰⁹ СЗ РФ. 2004, № 25, ст. 2485.

³¹⁰ СЗ РФ. 2005, № 21, ст. 1919; 2006, № 29, ст. 3124, 3125; № 31, ст. 3427; 2007, № 1, ст. 37; № 18, ст. 2118, № 30, ст. 3802.

³¹¹ СЗ РФ. 2002, № 24, ст. 2253; № 39, ст.3642; 2003, № 26, ст. 2572; № 27, ст. 2711, 2716; 2004, № 24, ст. 2335; № 33, ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 17, ст. 1938.

³¹² Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 57.

предусмотрело внесение избирательного залога партией, который превышает размер залога на федеральных выборах (90 млн руб)³¹³. Хорошую помощь в борьбе с оппозицией оказывает ужесточение требований к качеству подписей избирателей, собранных в поддержку партии (недопустимость превышения количества **недостовверных** и (или) не действительных подписей 5 %. Ранее было 15 %) (п. 4 ч. 3 ст. 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...»).

Эффективно против оппозиции может применяться норма, дающая право отказать в регистрации кандидату на выборную должность или отказать в регистрации списка партии по формальным основаниям (неправильно оформлены документы или нарушение процедуры формирования списка) (ч. 8 ст. 38 и 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...»; п. 17 ст. 35 ФЗ «О выборах Президента РФ»³¹⁴). На региональных выборах она уже широко использовалась.

Большие перспективы у нормы законодательства, расширяющей конституционный перечень оснований для запрета баллотироваться на пост Президента (п. 5-2 ст. 3 ФЗ «О выборах Президента РФ») и депутата Государственной Думы (п. 4-2 ст. 5 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы...») для лиц, ранее привлеченных к административной ответственности за экстремизм или нарушавших правила агитации в течении 4 лет до проведения выборов. Как уже отмечалось, экстремизмом сегодня в России признается критика правящей группы и призывы лишения ее власти. Поэтому послушная прокуратура и суды быстро найдут основания для лишения представителей оппозиции пассивного избирательного права.

Проведение выборов является школой демократии. Правящая группа стремится, чтобы люди пореже ходили в эту школу. С этой целью отменены выборы глав регионов (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»³¹⁵). В муниципальных образованиях пытаются отменить выборы глав муниципалитетов. Выборы в регионах разрешается проводить только два раза в год. Откровенным нарушением ч. 1 ст. 29 Конституции РФ является запрет оппозиции на выборах Президента и депутатов Государственной Думы критиковать представителей правящей группы (п. 5-2 ст. 56 ФЗ «О выборах Президента РФ»; п. 5-2 ст. 56 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). На этом основании был не допущен к показу ролик СПС, где звучат слова: «План Путина – беда России»³¹⁶.

5. Концентрация власти в руках главы государства, обеспеченная Конституцией РФ (ст. 80, 83) и другими законами превратила государство в собственность правителя. Государственные чиновники сделали его личными вассалами. Их деятельность направлена на увековечивание правления одного клана и устранения тех групп, которые пытаются конкурировать с ним. Законоисполнительная власть превратилась в систему органов исполняющих волю Президента. Ликвидация самостоятельности ветвей власти привела к тому, что все они дружно борются с оппозицией и ведут страну к реализации принципа: один народ – один незаменимый вождь.

Подчинение правоохранительных органов главе государства постепенно привело к тому, что они превратились в репрессивные органы, нацеленные на борьбу с оппозицией. Прокуратура, находящаяся в распоряжении Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ), как в сказке М.Е. Салтыкова-Щедрина «Недреманное око», не видит нарушений закона в деятельности государственных органов и должностных лиц, активно борющихся с оппозицией, подавляющих свободу средств массовой информации и незаконно помогающих квазиобщественным объединениям и партиям, действующим в пользу правящей группы, не видит нарушений избирательного законодательства и применения административного ресурса. Сформированные Президентом суды (п. «е» ст. 83 Конституции РФ) послушно выполняют роль органов расправы с теми, кто пытается использовать свои конституционные права и свободы. Как и следовало ожидать, закрепление в Конституции РФ суперпрезидентской модели республики привело к скатыванию России к традиционному для нее монархическому правлению. Действующее сегодня законодательство вернуло Россию к средневековому состоянию, при котором государство и закон приватизированы, служат одной группе людей и нацелены на подавление их политических оппонентов.

³¹³ Пушкарская А., Чернега Ю. Петербургское «Яблоко» не хочет переплачивать за выборы // Коммерсантъ. 2006. 17 ноября. С. 3.

³¹⁴ СЗ РФ 2003, № 2, ст. 171; 2005, № 30, ст. 3104; 2007, № 18, ст. 2118.

³¹⁵ СЗ РФ. 2004, № 50, ст. 4950.

³¹⁶ Русакова И. Свердловский облизбирком изъяс из эфира ролики СПС и спавороссов // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 12.

17. Конституционные требования относительно права частной собственности, свободы предпринимательства и экономическая политика административного государства

Выступление на конференции в С. Петербурге в апреле 2008 г.

В данной статье автор исходит из либерального понимания конституции. В соответствии с ним не любой нормативный акт высшей юридической силы (даже если ему присвоено соответствующее название) можно назвать конституцией. «Артикулы воинские», изданные Петром I, закрепившие самодержавие конституцией назвать нельзя. Конституция появляется на определенной стадии развития общества в результате победы буржуазно-демократической революции в стране.

Конституция должна устранять экономическое, политическое и идеологическое господство государственного аппарата (государственной бюрократии) над обществом. Первые конституционные акты в Европе были нацелены на признание естественного характера права частной собственности, на закрепление ее неприкосновенности. Французская Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 г. была в этом плане наиболее радикальной. Она заявляла, что «собственность есть право неприкосновенное и священное» (ст. 17)³¹⁷. Свобода предпринимательской деятельности являлась частью закрепленной в Декларации свободы делать все, что не приносит вреда другому (ст. 1, 2, 4). Политической гарантией для защиты прав предпринимателей стало усиление парламента и ограничение власти главы государства, обычно представлявшего интересы государственной бюрократии. Введение разделения властей позволило парламенту принимать законы, защищающие экономические права частных собственников, ограничивающие их налоговую эксплуатацию со стороны бюрократии. Суд, выведенный из подчинения бюрократии, опирающийся на законы, также стал инструментом защиты частной собственности и свободы предпринимательства. Правительство в условиях конституционного строя реализует законы, а не волю главы государства и класса бюрократии.

В административных обществах, к числу которых относится Россия, класс предпринимателей ослаблен (третье сословие)³¹⁸. Советское государство вообще поставило его вне закона. Высшее социальное положение в этих обществах занимает государственная бюрократия, которая осуществляет экономическое, политическое и идеологическое господство над обществом. Представителем класса бюрократии является глава государства, который сосредоточивает в своих руках всю власть, может допускать только разделение труда между подчиненными ему представительными органами, аппаратом исполняющим его волю и законы, судебными чиновниками. Бюрократия в административном обществе допускает условную частную собственность. Население может распоряжаться, владеть и пользоваться какими-то благами до тех пор, пока на это есть воля высшей бюрократии, в том числе правителя. Предпринимательство так же может допускаться в качестве средства развития экономики и для увеличения богатства административного государства, являющегося коллективным представителем бюрократии. В административном обществе все права человека и гражданина действуют лишь в той степени, в какой они не препятствуют господству бюрократии, выступающей от имени государства, народа или Бога. Административное государство может имитировать создание конституционного строя в стране. Правитель октроирует конституционный акт, но исполняет его только в части, в какой он не мешает реализации его воли. Принимается так называемая «бумажная конституция», декларирующая ограничения власти правителя и его бюрократии, но реализуемая на деле.

Административное общество и государство типично для стран Востока, но оно имеет общие черты с европейским феодальным обществом.

Конституция РФ 1993 г. является документом, содержащим нормы, закрепляющие некоторые ограничения власти бюрократии, в первую очередь ее коммунистической разновидности. Она написана под давлением либеральной идеологии Запада. Считается, что она носит либеральный характер³¹⁹. Но отцы-основатели Конституции не были частными собственниками и предпринимателями. Наоборот, это были в основном «вчерашние» чиновники-коммунисты, осознавшие невозможность развития страны без элементов капитализма. Поэтому нормы Конституции, ограничивающие власть бюрократии получились не вполне ясными, создающими лазейки для отступления от них.

Конституция РФ не решилась прямо признать частную собственность естественным и неотъемлемым правом человека. Она только допустила ее, хотя и декларировав ее равенство с государственной и муниципальной собственностью (ст. 8, 9, 35, 36). Отечественный законодатель отказался от доминирования частной собственности и закрепления ограничения размеров государственной собственности, что предлагалось в некоторых проектах³²⁰.

Конституция РФ дала право на занятие предпринимательством (ст. 34), но отказалась от закрепления свободы предпринимательства. Вместо этого она закрепила более туманное право на «свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской ... деятельности».

Декларация о разделения властей (ст. 10 Конституции РФ) в результате «аппаратной проработки текста»³²¹ оказалась нейтрализованной нормами о широчайших полномочиях Президента РФ (ст. 11, 80, 83 – 91). Создается только видимость сильного парламента (глава 5). Нормы, позволяющие Президенту РФ осуществлять назначение судей (п «е» ст. 83), обеспечили устранение самостоятельности судебной власти.

Конституционный строй не совместим с редиистрибутивной экономикой, где административное государство является самым крупным хозяйственным субъектом, который, используя свою власть, накапливает в своих руках огромные материальные богатства, а затем посредством чиновников распределяет их между неимущим населением, заслуживая звание кормильца, отца и покровителя. Конституция может быть работающей, а не «бумажной» (декларативной) только там, где есть гражданское общество, возникающее на базе рыночных отношений. Конституция РФ прямо ни где не требует от государства

³¹⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. М.: Зерцало, 1999. С. 52.

³¹⁸ Денисов С.А. Реставрация административной социальной системы в России // Россия и современный мир» 2005. № 4 (49). С. 106-116.

³¹⁹ Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика для вузов. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. С. 29.

³²⁰ Алексеев С.С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М.: Юрист, 1997. С. 89, 96, 105.

³²¹ Там же. С. 92.

поддерживать рыночные отношения. В ч. 1 ст. 8 говорится только о составляющих рынка: конкуренции, свободе экономической деятельности. Сторонники либерализма, конечно, могут вывести из этого заключение, что возврат государства в последние 3 года к распределительной экономике, типичной для административных государств, является не конституционным. Однако, в той же Конституции присутствует ст. 7, которая требует от государства быть социальным. В административном обществе социальное государство отождествляют с патерналистским. Это позволяет государственным органам и бюрократии, ссылаясь на свои социальные обязательства, расширять свое вмешательство в экономику и восстанавливать в стране свое экономическое господство.

В результате компромиссов, – отмечает С.С. Алексеев, – в Конституции появились нормы лишенные строгой определенности, невнятные формулировки, общие формулы, беззубые записи, приемлемые для «наших и ваших»³²². Российская Конституция 1993 г. похожа на конституции стран Европы переходного от феодализма к капитализму периода, дарованные правителями. В ней закреплён компромисс между новым классом предпринимателей и старой бюрократией. Первые заинтересованы в обеспечении неприкосновенности частной собственности и свободе предпринимательства. Вторые в расширении государственной (муниципальной) собственности и усилению государственного вмешательства в экономику.

Нельзя сказать, что конституции развитых стран мира содержат идеальные нормы, защищающие неприкосновенность частной собственности и предпринимательства. В этом нет большой необходимости, поскольку эти права признаются большинством общества естественными. Парламенты этих стран находятся в руках предпринимателей и представляют в первую очередь их интересы. Закрепление в конституциях этих стран социальной ответственности частных собственников (собственность обязывает» - ст. 14 Основного закона ФРГ) и социального государства не опасна для предпринимателей, поскольку они сами, через представительные органы решают, чем они готовы пожертвовать для обеспечения социального мира в обществе.

Другой является ситуация в России. Даже те положения Конституции РФ, которые нацелены на осуществление требований ограничения власти бюрократии в стране, в начале XXI в. потеряли свою опору. Рост цен на полезные ископаемые, экспортируемые Россией за рубеж, позволил стране выйти из экономического кризиса. Правящая бюрократия больше не нуждается в финансовой поддержке со стороны стран Запада, поддержки собственной буржуазии и в основном отказалась от той либеральной идеологии, которая создает духовную базу для любой конституции. Население, после приватизации и роста имущественного расслоения в стране так же разочаровалось в волшебной силе рыночного капитализма и не может быть социальной опорой для конституционного ограничения государственной власти. Наоборот, в сознании большинства восстановлены консервативные идеи патерналистского государства, которое должно заботиться о всех, перераспределять блага, отнимая их у частных собственников и передавая бедным. Надежды на будущее у людей связываются не с развитием предпринимательства, а с вождем, который должен ограничивать права богатых и заботиться о своих бедных подданных. Российскому административному обществу всегда были чужды идеи индивидуализма, частной собственности. Большинство считает, что государство должно быть главным собственником общественных благ. Для населения административного общества характерно послушание и терпеливость. Ему не нужна свобода, декларированная в конституции. Люди добровольно, без давления со стороны авторитарного государства отказываются от использования своих прав на предпринимательство, на участие в управлении государством. В Европе буржуазные революции, которые привели к возникновению конституционализма, были поддержаны массами городского и сельского населения. В России большинство враждебно смотрит на предпринимателей и поддерживает государственную политику бюрократии на ограничение их прав. С.А. Котляревский писал, что реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется только если «вся нация проникнута сознанием важности этих индивидуальных прав, сознанием великой опасности, происходящей от нарушения их государственной властью, и готовностью их защищать»³²³. Этих духовных гарантий конституционности нет в современной России. Можно сказать, что сознание большинства россиян сегодня находится еще на доконституционном уровне.

Сегодня в России началась эпоха Просвещения. Но в 2002 – 2003 гг. общество потеряло важнейший инструмент распространения идей либерализма. Грубо нарушая ст. 35 Конституции РФ, государство отняло у частных собственников основной инструмент обмена информацией – телевидение. Нарушая ст. 13, 29 Конституции РФ правящая группа использует телевизионные каналы для распространения антиконституционной идеологии вождизма, этатизма, патернализма и великодержавия.

Природная рента, за счет которой живет сегодня российское общество и государство, присваивается в основном государством, его бюрократией через компании, находящиеся под их контролем, а так же посредством налогов и таможенных сборов. В стране возникла экономическая основа для восстановления феодально-бюрократических отношений. Правитель и высшая бюрократия распределяют изъятые у общества богатства в виде бенефиций между лично преданными им людьми: клиентистской буржуазией и ниже стоящими чиновниками. Блага, полученные в виде бенефиций, естественно имеют характер условной, а не полной частной собственности. Исключительные (привилегированные) права на занятие предпринимательством в виде бенефиций так же связаны с личными обязательствами предпринимателей перед сюзереном. Получатели бенефиций имеют возможность безнаказанно нарушать существующие законы и извлекать колоссальные прибыли. Но если они попадают в немилость или их сюзерен лишается власти, то они могут лишиться не только имущества, но и свободы. Так случилось с рядом крупных предпринимателей (Б. Березовский, М. Ходорковский), которые получили бенефиции от первого правителя новой России и не смогли продлить свое право на них у пришедшего к власти нового правителя. В Европе буржуазные парламенты были созданы королями в целях получения кредитов. Людовик XVI созвал Генеральные штаты с целью вывода из финансовых затруднений обанкротившееся государство³²⁴. Король Пруссии в 1847 г. оказался в зависимости от банкиров, поскольку казна была почти пуста. Он вынужден был созвать в Берлине Соединенный ландтаг с правом вотивировать займы и налоги³²⁵. Сегодня в России ситуация прямо противоположная. Разбогатевшее на продаже нефти и газа за рубеж государство решает кому из банкиров выделить не нужные ему финансовые средства для размещения их на депозитах банков³²⁶.

³²² Там же. С. 97.

³²³ Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. С. 100.

³²⁴ История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов: В 2 т. Т. II: Современная эпоха. М.: Норма, 2005. С. 160.

³²⁵ Патрушев А. Германская история: через тернии двух тысячелетий. М.: Международный университет в Москве, 2007. С. 227.

³²⁶ Пылаев И. Бюджетные деньги положат на депозиты // РБКdaily. 2008. 2 апреля. С. 9.

За годы реформ в России предприниматели не смогли окрепнуть и объединиться. Они не сумели создать собственных сильных политических партий, выражающих их общие интересы. Союз правых сил потерпел уже два поражения на выборах депутатов Государственной Думы. Партия «Яблоко» все больше из правого спектра смещается в левый. Это приводит к тому, что предприниматели не могут поставить Федеральное Собрание РФ себе на службу. Наоборот, бюрократия, ослабляемая внутренними конфликтами в 90-е гг. XX в., консолидировалась в начале XXI века. Через главу государства она сумела получить большинство в обеих палатах высшего представительного органа, и превратила его в регистратора воли правителя и его окружения. Клиентисткая буржуазия, занимающая большое количество мест в Государственной Думе и в Совете Федерации реализует только свои частные интересы и зависит от своих покровителей среди высшей бюрократии. В связи с этим, Федеральное Собрание России осуществляет правотворчество не в целях обеспечения действия норм Конституции РФ, а для их нейтрализации. Предприниматели не могут самостоятельно, через свой парламент закрепить в законе свои интересы. С такой Думой и с такими законами в России нельзя быть спокойным ни за какую собственность, – отмечают предприниматели³²⁷.

На пути от абсолютной монархии к конституционализму европейские страны прошли этап бонапартизма. В Англии монарха заменил генерал О. Кромвель. Во Франции после первой революции к власти пришел Наполеон Бонапарт, а в 1851 г. императором стал его племянник – Луи Бонапарт. В Германии, после краткого периода республиканского правления на несколько лет воцарилась нацистская диктатура. Только после укрепления демократических сил конституционный строй в Европе окончательно победил. Правитель при бонапартистском режиме, в отличие от советского диктатора, не стремится уничтожить частную собственность и предпринимательство, он понимает их необходимость для развития страны. Но реализация прав предпринимателей здесь полностью зависит от усмотрения главы государства и его чиновников. Правитель как бы жалуется экономические свободы своим подданным при условии их послушания его воле.

По всей видимости, Россия еще не вышла из эпохи бонапартизма. В сложившейся экономической, социальной и политической обстановке предприниматели еще столь слабы, что вынуждены искать защиту своих конституционных прав у главы государства и его бюрократии. Политическая оппозиция, которая сегодня представлена в Государственной Думе (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия»), носит левый характер. В случае ее победы на выборах Конституция РФ 1993 г., без сомнения, вообще будет отменена и стране грозит возврат к классическому административному обществу с еще большими ограничениями прав предпринимателей.

В условиях существующего в России бонапартистского режима, осуществление конституционных прав предпринимателей не обеспечено политическими гарантиями в форме разделения властей. Если предприниматель попал в немилость к правителю или его бюрократии, то ему бесполезно искать защиты в суде. В связи с этим уместно вспомнить положение ст. 16 Французской декларации прав человека и гражданина: «Любое общество, в котором не обеспечено разделение властей, не имеет конституции».

Правовое положение предпринимателей в современной России можно сравнить с положением третьего сословия в Пруссии периода просвещенного абсолютизма. Экономическая политика Президента России в начале XXI в. похожа на политику Фридрих II (1740 – 1789). В стране произошло упрочение государственных финансов, судопроизводства, ослаблены внутригосударственные феодально-бюрократические ограничения³²⁸. Исследователи отмечают, что указанные реформы не подорвали устои феодально-бюрократической системы Пруссии, но способствовали началу буржуазного по своему характеру процесса модернизации страны³²⁹. То же самое можно сказать о современной России. Она сохраняет основы доконституционной власти бюрократии, но встала на путь развития капитализма.

Европа избавилась от власти правителя и его бюрократии через конституционное закрепление парламентской формы правления. Современный этап развития России не позволяет пока отказаться от власти сильного главы государства, который опирается на поддержку массы неимущего населения.

Первейшим итогом буржуазной революции всегда является ограничение правителя и его бюрократии произвольно взыскивать налоги с населения. Только само общество через парламент может решить вопрос о выделении государству средств для решения каких-то общественных проблем. Основной конституционный принцип гласит: «Нет налогов без представительства»³³⁰. Ст. 14 Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г. указывает: «Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, свободно давать согласие на его взимание, следить за его расходованием и определять его долевым размером, основание, порядок и продолжительность взимания». «В результате многовековой борьбы конституции практически всех государств закрепили за парламентом исключительное право устанавливать налоги»³³¹. Конституция РФ декларировала, что налог может быть установлен только законом, принятым парламентом (ст. 57). Правительство РФ сразу начало нарушать данную норму, произвольно вводя новые налоги. Но на защиту Конституции встал Конституционный Суд РФ. Однако сегодня государственная бюрократия нашла способы обхода общемирового конституционного требования. Федеральное Собрание страны, как уже отмечалось, было поставлено под контроль Президента и его администрации. Оно послушно штампует требования правителя по взиманию с населения тех или иных налогов и сборов. Предусмотренная конституцией политико-правовая гарантия неприкосновенности частной собственности потеряла свое значение. В Англии уже в конце XVII в. король вынужден был просить парламент выделить ему деньги на решение тех или иных задач и с этой целью ввести какие-то налоги. В современной России наоборот, сообщество предпринимателей просит правителя и его правительство снизить бремя налогов, поскольку государство мобилизовало в своих руках такие огромные суммы, что не знает, где их наиболее безопасно разместить. В соответствии с традициями монархического государства, предприниматели вынуждены

³²⁷ Вы за какую собственность спокойны? // Коммерсантъ. 2004. № 138. С. 3.

³²⁸ История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов: В 2 т. Т. II: Современная эпоха. М.: Норма, 2005. С. 240.

³²⁹ Там же. С. 241.

³³⁰ Там же. С. 244.

³³¹ Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика для вузов. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. С. 65.

обращаться к главе государства и его правительству с нижайшими просьбами учесть в законах их интересы. Часто их всеподданнейшие обращения игнорируются³³². Долгое время глава государства отказывался даже встречаться с депутатами крупных предпринимателей.

Российская бюрократия творчески подходит к решению задачи изъятия собственности у предпринимателей в обход ст. 57 Конституции РФ. Например, Федеральная таможенная служба в 2007 г. своим приказом, без предупреждения перевозчиков изменила порядок оформления порожних контейнеров, перевозимых через границу. В результате, каждая компания перевозчик вынуждена будет заплатить государству в 2008 г. дополнительно несколько миллионов долларов³³³.

Федеральное Собрание с подачи Правительства принимает не ясные нормы налогового законодательства. Содержание этих норм по своему усмотрению определяет правоприменитель. Это привело к тому, что привлечение к юридической ответственности за налоговые правонарушения стало основным средством отъема имущества у собственников в пользу государства и патронируемых его чиновниками предпринимателей. Компания предпринимателя, попавшего в «черный список», проверяется с пристрастием. Претензии предъявляются за неуплату налогов 2 – 3 года назад, которое выявляется при повторных проверках. То, что считалось оптимизацией налогообложения и признавалось законным вдруг объявляется уголовным преступлением. Исследователи отмечают, что некоторые положения налогового законодательства фактически ликвидируют декларируемую презумпцию невиновности налогоплательщика (ч. 6 ст. 108 НК РФ) и он сам вынужден доказывать в суде свою невиновность³³⁴. Список крупных компаний, которые были разорены с помощью предъявления им претензий за неуплату налогов, растет. Полностью была уничтожена самая крупная в стране нефтяная компания ЮКОС. Ее активы были поделены среди компаний, патронируемых высшими должностными лицами страны³³⁵. Налоговые претензии к компании «Русснефть» ведут к поглощению ее предпринимателем близким к правящей в стране группе³³⁶. Банкротством может закончиться предъявление налоговых претензий к компании «Арбат-Престиж»³³⁷, «Эльдорадо»³³⁸. Все это говорит о том, что в России продолжает действовать не нормы конституции, а феодальное право сильного.

Необходимо отметить, что Конституция РФ не содержит требования, подобного Конституции Испании, которая гласит, что налоговая система должна быть справедливой и ни в коем случае не должна предусматривать конфискацию» (ч. 1 ст. 31)³³⁹.

Конституционной гарантией защиты имущественных прав граждан является требование подотчетности бюрократии, включая главу государства перед обществом. Ст. 15 Французской декларации прав человека и гражданина гласила: «Общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления». Естественно, что инструментом контроля за бюрократией должны быть представительные органы. В России с 2003 г. Федеральное Собрание полностью оказалось подчиненным главе государства и потеряло право называться парламентом³⁴⁰. Оно не способным осуществлять действенный контроль за Президентом, его всевластной администрацией, исполнительными органами государства. Подобная же картина наблюдается в регионах и на местах. Не представительные органы контролируют бюрократию, а главы регионов и муниципалитетов, как правило, формируют удобные им представительные органы. Бюрократия, независимая от общества и его представителей, творит произвол посредством выборочного правоприменения норм закона³⁴¹. Она толкует закон в собственных интересах. Нормы Конституции и закона нейтрализуются с помощью подзаконных актов исполнительных органов. Правоприменение направляется на создание привилегий для получателей бенефиций и преследование тех, кто их не имеет или их лишился. В этом заключается одно из проявлений экономического господства бюрократии в стране и устранения конституционного строя. Хорошо рисует ситуацию в стране фраза одного из аудиторских заключений: «Мы подготовили заключение, основываясь на положениях действующего российского законодательства. Предупреждаем, что это не гарантирует вас от претензий со стороны российских налоговых и правоохранительных органов»³⁴².

Налогообложение становится конституционным институтом, а не средством эксплуатации населения со стороны бюрократии, только в случае, если представители народа в состоянии контролировать расходование бюджетных средств исполнительными органами. Как уже отмечалось, этого нет в России. Правительство РФ, фактически формируется Президентом и ответственно только перед ним. В Конституцию РФ заложен механизм

³³² Минфину мало 10 % // Коммерсантъ. 2008. 21 марта. С. 2.

³³³ Екимовский А. Российские контейнеры обложили на границе // Коммерсантъ. 2008. 15 февраля. С. 11.

³³⁴ Рубченко М. Кудрин Джекил и Кудрин Хайд // Эксперт. 2005. № 57. С. 16.

³³⁵ Владимиру Путину дали честное словацкое. Активы ЮКОСа достанутся «Газпрому» // Коммерсантъ. 2007. 3 мая. С. 2; Ребров Д. и др. «Роснефть» получила кредитную скидку // Коммерсантъ. 2007. 22 февраля. С. 9; Ребров Д., Плешанова О. Прощальный подарок ЮКОСа // Коммерсантъ. 2007. 20 сентября. С. 1, 9.

³³⁶ Ребров Д., Плешанова О. Налоговики берут «Русснефть» под контроль // Коммерсантъ. 2007. 21 июня. С. 9.

³³⁷ Машкин С., Рубникович О. Семену Могилевичу душно за решеткой // Коммерсантъ. 2008. 31 января. С. 1.

³³⁸ Плешанова О., Рябова А., Парфентьева И. Делу ЮКОСа дади ход в ритейл // Коммерсантъ. 2008. 18 марта. С. 1, 9.

³³⁹ Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 2. М.: Изд-во «Норма». С. 57.

³⁴⁰ Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

³⁴¹ Денисов С.А. Избирательное правоприменение в административной правовой системе // Человеческая жизнь: ценности повседневности в социокультурных программах и практиках. Екатеринбург, 2007. С. 90 – 93.

³⁴² Рубченко М. Кудрин Джекил и Кудрин Хайд // Эксперт. 2005. № 57. С. 17.

подавления контрольных функций парламента. Если Государственная Дума осмелится выразить недоверие Правительству «его величества», то глава государства может ее распустить (ст. 109, 111, 117).

Как уже отмечалось, Конституция РФ запрещает прямо отнимать имущество у их владельцев без предварительной компенсации (ч. 3 ст. 35). Она воспроизводит положение Французской декларации прав человека и гражданина (ст. 17). Бюрократия формально не нарушает это положение. Она посягает на права частного собственника и предпринимателя не прямо, а путем обходных маневров. Подобно Остапу Бендеру, государственная бюрократия придумало тысячу приемов законного, но не конституционного отъема имущества у собственника. Например, природоохранные органы вдруг обнаруживают у нефтяных и газовых компаний серьезные нарушения правил пользования природными ресурсами. К делу подключается прокуратура. У собственника грозят отнять лицензию на добычу полезных ископаемых. В результате проведения комплекса таких мероприятий компания Sakhalin Energy согласилась уступить половину пакета своих акций по заниженной цене «Газпрому»³⁴³. ТНК-ВР вынуждена была половину своих акций Ковыктинского газоконденсатного месторождения продать той же фактически государственной структуре. Прокуратура пригрозила отнять у компании лицензию на добычу газа, так как она добывает его меньше, чем предусмотрено. Но добывать больше она не может, поскольку «Газпром» отказывается принимать добытый газ в газопровод, монопольным владельцем которого он является³⁴⁴. После осуществления принудительных сделок все претензии государственных органов к компаниям были сняты. Исследователи констатируют, что в России нет должной защиты частной собственности от посягательств на нее со стороны других лиц и государственной бюрократии. Частные собственники вынуждены были продать государственной компании «Рособоронэкспорт» по цене в полтора раза ниже рыночной вертолетные заводы, поскольку они зависят от государственного заказа. Один из акционеров отказывался продавать свой пакет, пока на его родственника не возбудили уголовное дело. После этого он сдался³⁴⁵.

Отличным способом отнятия имущества у частных собственников и ликвидации мелкого предпринимательства являются штрафы за административные проступки. Например, штраф в 1,2 млн. рублей за то, что мелкий предприниматель не уведомил одно из трех ведомств об использовании им рабочей силы 3 мигрантов, полностью уничтожил его бизнес³⁴⁶.

Отцы-основатели российской Конституции не решились внести в нее принцип, закрепленный в ст. 5 Французской декларации прав человека и гражданина 1789 г., который гласит: «все, что не воспрещено законом, то дозволено». В эпоху абсолютизма и подавления личности в Европе право базировалось на принципе: «Только то дозволено, что разрешено»³⁴⁷. Россия, отчасти, продолжает жить по законам средневековья. Государство устанавливает массу ограничений в пользовании правами на имущество. Заниматься предпринимательской деятельностью можно только с разрешения государства, после выдачи официального разрешения, получения лицензии на осуществлении конкретного вида деятельности. За нарушение этого правила существует уголовная ответственность (ст. 171 УК РФ). Фактически правоприменитель подменяет общедозволительный принцип регулирования предпринимательской деятельности разрешительным³⁴⁸. Лишить конституционного права на предпринимательство в форме изъятия лицензии сегодня могут без суда такие административные органы как Центральный Банк России, Федеральная служба по страховому надзору, Федеральная служба по финансовым рынкам. Нарушение требований лицензии рассматривается прокуратурой как уголовно наказуемое незаконное предпринимательство³⁴⁹.

На пути предпринимателя расставляется большое число «барьеров» и «ловушек». Он не может не нарушить какую-либо ограничительную норму. В результате пожарник может прекратить деятельность организации, ссылаясь на нарушение в помещении норм пожарной безопасности³⁵⁰. Главный врач страны запрещает реализовать все закупленное в Грузии и Молдавии вино только потому, что одна из партий оказалась некачественной. Исследователи отмечают, что процесс утверждения частной собственности не может считаться завершенным, пока сохраняются столь сильные как сегодня рычаги административного регулирования экономики³⁵¹. Очевидно, что российское государство не только не гарантирует конституционной незыблемости частной собственности, но само является самым опасным ее врагом. Оно не выполняет своей главной конституционной задачи – быть «ночным сторожем», обеспечивать неприкосновенность частной собственности от посягательств на нее. Если в 90-е гг. XX в. предприниматели страдали от рэкета, то проблемой последних лет стало рейдерство³⁵². Только после того, как преступники отняли бизнес у нескольких лиц, приближенных к высшей бюрократии, государство стало принимать какие-то меры.

³⁴³ Ребров Д. Shell дали три месяца // Коммерсантъ. 2006. 13 декабря. С. 10.

³⁴⁴ Гриб Н., Ребров Д. Государство берет сдачу // Коммерсантъ. 2007. 23 июня. С. 5; Они же. Лицензионный отбор // Коммерсантъ. 2007. 1 июня. С. 10.

³⁴⁵ Тюменев В., Хазбиев А. Гринмейл национального масштаба // Эксперт. 2008. № 13. С. 32 – 33.

³⁴⁶ Бутрин Д. Правила игры // Коммерсантъ. 2008. 25 марта. С. 9.

³⁴⁷ История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов: В 2 т. Т. II: Современная эпоха. М.: Норма, 2005. С. 164.

³⁴⁸ Крусс В.И. Право на предпринимательскую деятельность. М.: Юристъ, 2003. С. 347.

³⁴⁹ Соковнин А. Экс-директор «Нафты-Ульяновск» ответит за ударную добычу // Коммерсантъ. 2008. 3 апреля. С. 4.

³⁵⁰ Пушкарская А. Пожарной команде дали отбой // Коммерсантъ. 2008. 18 февраля. С. 3.

³⁵¹ Восток-Запад-Россия. М.: Прогресс-Традиция, 2002. С. 211-212.

³⁵² Кукол Е. Двадцать проблем инвестора // Российская газета. 2008. 27 февраля. С. 5.

Сегодня в стране в основном покончено с тем феодально-бюрократическим партикуляризмом, что возник в 90-е гг. XX в.. Однако, до сих пор региональные правители, которые похожи на удельных князей, ставят барьеры на пути свободного перемещения товаров и услуг по территории страны, прямо нарушая ч. 1 ст. 8 Конституции РФ. По некоторым данным в Рязанской, Пензенской, Ульяновской области, в Башкирии, Татарстане, Мордовии региональные правители требуют от владельцев торговых точек ограничивать не местных производителей алкогольной продукции³⁵³.

Российское законодательство и правоприменительная практика устроены так, что предприниматель сам готов отказаться от своих конституционных прав собственности и наладить с чиновниками тесные коррупционные связи³⁵⁴. Коррупция является типичным способом перераспределения общественного богатства в пользу бюрократии в административном обществе.

Конституция РФ запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34). Она обязывает государство поддерживать конкуренцию в стране (ч. 1 ст. 8). Это не мешает высшей государственной бюрократии создавать компании-монополисты с помощью которых природная рента перекачивается в руки административного государства и его высшей бюрократии («Газпром», «Роснефть»). Например, государственные компании («Газпром», «Транснефть») монополизировали трубопроводный транспорт. Руководство «Газпрома» отказывает конкурирующим компаниям в приеме добытого ими газа в единую трубопроводную сеть³⁵⁵. Одновременно государство запрещает частным компаниям строить собственные магистральные трубопроводы, прямо ограничивая их право на предпринимательскую деятельность.

Председатель Счетной палаты РФ С. Степашин признает, что немало государственных организаций, наделенных управленческими функциями, сами участвуют в коммерческой деятельности и «создают дополнительные барьеры для бизнеса»³⁵⁶.

Если в развитых странах государство, подчиненное предпринимателям участвует в регулировании экономических отношений с целью поддержки конкуренции в интересах мелкого и среднего бизнеса, то в России безответственная бюрократия вмешивается в экономику с целью устранения рыночных отношений и свободы предпринимательства, для поддержки патронируемых ими крупных, часто монополистических компаний.

Поддерживаемые государством монополии не могут не осуществлять недобросовестную конкуренцию, нарушая ч. 2 ст. 34 Конституции РФ. Они посягают на чужую собственность, препятствуют свободе предпринимательства. Государство, например, запрещает компаниям экспортировать добываемый ими газ за рубеж. Они вынуждены продавать его государственному монополисту по 60 долларов за одну тысячу кубометров. «Газпром» продает эту тысячу кубометр на экспорт уже за 390 долларов. Государство фактически осуществляет узаконенный грабеж частных компаний³⁵⁷.

Политика поддержки монополизации экономики неизбежно ведет к необоснованному росту цен на предоставляемые монополиями товары и услуги. Государство многие годы безуспешно пытается сдерживать инфляцию³⁵⁸. В ход идут не рыночные и не конституционные механизмы государственного ограничения цен, ограничения права на предпринимательство³⁵⁹. В стране восстанавливается власть всемогущей бюрократии³⁶⁰. В конечном итоге, не эффективное государство не может стать социальным.

Инфляция, которая раскручивается монополиями, постоянно повышающими цены на свой продукт, создает общий не благоприятный для предпринимательства климат не только в России, но и во всем мире. Искусственно поддерживаемая руководством России и других административных государств цена на нефть и газ сдерживает предпринимательство и экономическое развитие всего мира.

Через свои монополии государство фактически налагает на общество новые косвенные налоги, обходя требования ст. 57 Конституции РФ об установлении их только законом. Для получения дополнительных средств на строительство объектов транспортной инфраструктуры для олимпийских объектов в Сочи, государственная компания «Российские железные дороги» просто увеличила тарифы на перевозку грузов³⁶¹. Чтобы окупить строительство нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан, государство решило повысить тариф на прокачку нефти через существующие нефтепроводы, переложив на частные компании затраты на строительство государственного объекта³⁶².

В последние 4-5 лет государство, нарушая ч. 2 ст. 8 Конституции РФ оказывает явную поддержку росту государственной собственности. Не принимая ни какого специального закона, оно фактически начало кампанию по национализации (огосударствлению) общественных благ. Компании, формально считающиеся частными (акционерные общества), но фактически находящиеся под контролем государства скупают компании частных

³⁵³ Региональный алкогольный сепаратизм // Коммерсантъ. 2008. 21 марта. С. 11.

³⁵⁴ Шарипова А. Правила игры // Коммерсантъ. 2008. 15 февраля. С. 9.

³⁵⁵ Мордюшенко О., Ребров Д. Мировое приглашение // Коммерсантъ. 2008. 29 января. С. 1, 9; Мордюшенко О., Яблонский Н. «Арктикгаз» не дотянул до трубы // Коммерсантъ. 2007. 8 ноября. С. 11.

³⁵⁶ Васильченко Е. Не надо мелочится // Российская газета. 2003. № 100. С. 2.

³⁵⁷ Гудков А., Гриб Н. ФАС вспомнила об экономической вырубке «Газпрома» // Коммерсантъ. 2008. 18 марта. С. 10.

³⁵⁸ Шаповалов А. Экономика России попала в группу рисков // Коммерсантъ. 2007. 19 октября. С. 1, 2.

³⁵⁹ Шарипова Л., Лазарев А. Регионам предписаны уговорные отношения // Коммерсантъ. 2007. 15 ноября. С. 2.

³⁶⁰ Чтоб сыр не выпал // Российская газета. 2007. 16 октября. С. 11.

³⁶¹ Мироненко П., Смирнов Д., Ментюкова С. РЖД соберет олимпийский процент // Коммерсантъ. 2008. 19 марта. С. 10.

³⁶² Ребров Д. Нефтянников уравниют в тарифах // Коммерсантъ. 2007. 11 декабря. С. 10.

лиц,³⁶³ естественно, по заниженным ценам³⁶⁴. Как уже отмечалось, государство открыто осуществляет рейдерские атаки на частные предприятия³⁶⁵. Открыто рассматриваются планы расширения доли государственных компаний на различных рынках. Так, по согласованному с Президентом плану, в 2005 г. намечалось увеличить значение компании «Роснефть» на нефтяном рынке³⁶⁶. И этот план был выполнен. За три года эта компания переместилась с четвертого места в России по добыче нефти на первое место в стране, а по запасам нефти и газа на первое место в мире³⁶⁷. В последние годы государство создало ряд государственных корпораций³⁶⁸, в том числе путем скрытой национализации предприятий. Созданным государственным компаниям, в нарушении Конституции создаются явные преимущества. Частные компании пытаются заставить себе в убыток работать на поставку продукции для государственных компаний. Так, Минприроды поставило условие для компании, которая получит право на разработку Верхнекамского калийного месторождения. Она должна попутно добывать карналит и поставлять его государственной компании «ВСМПО-Ависма»³⁶⁹. Минюст всякие конкурсы, государственные монополии получают право на разработку месторождений полезных ископаемых. Так в феврале 2008 г. Д. Медведев приказал руководству Минприроды и Минпромэнерго подготовить постановление Правительства о передаче «Газпрому» Чаяндинского газового месторождения³⁷⁰. В то время как Федеральная налоговая служба разоряет частные компании, фактически государственная компания «Роснефть» получает налоговые льготы в виде реструктуризации задолженностей по выплате налогов³⁷¹.

О современной России и ее Конституции можно сказать то же, что о Франции конца XVIII в. Исследователи пишут, что принятая тогда Декларация прав человека и гражданина не имела нормативно-правовой силы. «Она была лишь исходным документом революционной власти, стремящейся установить конституционный строй. Поэтому многие ее положения носили программный характер и не могли быть немедленно реализованы на практике в условиях Франции конца XVIII в., только вступившей на путь создания гражданского общества и утверждения политической демократии»³⁷². Ничего удивительного в этом нет. Россия давно отстает от Европы в своем развитии на 200 лет.

Из сказанного следует, что экономическая политика российского государства является грубым нарушением конституционных требований защиты прав частных собственников и права на предпринимательство. В России есть декларативная Конституция, но по-прежнему отсутствует конституционный строй, ограничивающий власть государственной бюрократии.

³⁶³ Киселева Е., Черкасова М. Сергей Чемезов просит оплаты за титанический труд // Коммерсантъ. 2008. 2 февраля. С.1, 9; Самые существенные события 3 квартала 2005 г. // Коммерсантъ-Деньги. 2005. № 40. С. 15.

³⁶⁴ Черкасова М. Правила игры // Коммерсантъ. 2007. 27 февраля. С. 9.

³⁶⁵ «Партию для нас олицетворяет силовой блок, который возглавляет Игорь Иванович Сечин» // Коммерсантъ. 2007. 30 ноября. С. 13.

³⁶⁶ Давидов Ф. Встречный план // Компания. 2005. № 31. С. 11.

³⁶⁷ Ребров Д., Скорлыгина Н. Самая нефтяная // Коммерсантъ. 2007. 27 апреля. С. 9.

³⁶⁸ Серов С. Хай-тек в одних руках // Российская газета. 2007. 27 сентября. С. 1.

³⁶⁹ Равинский В., Черкасова М. Минприроды нагрузило химиков карналитом // Коммерсантъ. 2008. 7 февраля. С. 11.

³⁷⁰ Мордюшенко О., Ребров Д., Скорлыгина Н. «Газпром» получил месторождение в подарок // Коммерсантъ. 2008. 7 февраля. С. 1.

³⁷¹ Ребров Д. «Роснефть» // Коммерсантъ. 2008. 16 января. С. 7.

³⁷² История государства и права зарубежных стран. Учебник для вузов: В 2 т. Т. II: Современная эпоха. М.: Норма, 2005. С. 165.

18. Механизм подавления свободы средств массовой информации в регионах

Выступление в Нижнем Новгороде в марте 2008 г.

Бюрократия всегда нетерпимо относится к свободе средств массовой информации (СМИ), поскольку один из секретов ее власти в ее тайнстве, закрытости. Журналисты срывают с бюрократии покров тайственности и показывают весь ее неприглядный вид, подрывают ее сакральный авторитет.

В советском тоталитарном государстве не было средств массовой информации. Вместо них государственная бюрократия создавала средства пропаганды, которые находились полностью в ее руках.

Конфликты внутри класса бюрократии в 90-е гг. XX в. в России, появление групп предпринимателей привело к тому, что каждая из групп создавала свои органы пропаганды, конкурирующие между собой. Появились относительно независимые от них средства массовой информации.

В последние пять лет, вместе с ростом авторитарности режима в стране в целом, региональная бюрократия усилила свою активность по подавлению свободы СМИ. Если ранее она действовала на свой страх и риск, то после разгрома правителем центрального независимого телевидения (2002 г.) ей был дан пример для подражания. Фактически был создан прецедент права сильного. После этого Россия твердо встала на путь возвращения к средневековому феодализму, к господству бюрократической иерархии над обществом.

До 2004 г. представители крупного бизнеса могли создавать в регионах независимые от ее элиты СМИ для реализации собственных интересов. Эти СМИ действовали против главы региона, всего лишь представляющего отдельную клику (властно-предпринимательскую группу). Центральная бюрократия могла даже поддержать деятельность таких СМИ в борьбе с этой кликой. После перехода к назначению глав регионов независимые региональные СМИ оказались в ситуации, когда они вступали в конфликт уже с «государевым наместником», за которым стоит вся центральная бюрократия, объединенная в партеобразное объединение «Единая Россия».

Необходимо отметить, что не во всех регионах восстановлена твердая иерархичность отношений между региональной и местной бюрократией. Кое-где еще сохраняется борьба между главами регионов и мэрами крупных городов, между администрацией и представительными органами³⁷³. Это подчас приводит к тому, что руководители СМИ умело балансируют между борющимися группировками и сохраняют некоторые элементы своей независимости.

Есть надежда, что в ближайшие годы произойдет усиление групп предпринимателей, стремящихся выйти из под опеки бюрократии регионов. Естественно это будет сопровождаться созданием независимых от региональных правителей СМИ, обострением борьбы за права журналистов.

Борьба со свободой СМИ в регионах не отличается новизной. В ней используют давно опробованный во многих странах механизм подавления. Такого рода механизм мы находим во Франции середины XIX в. при Луи Бонапарте, в Германии при Бисмарке.

В отличие от тоталитарной системы, отношения между региональной бюрократией и СМИ в авторитарном государстве более сложны. Здесь присутствуют нормы позитивного права, которые декларируют свободу СМИ (ст. 29 Конституции РФ и Закон РФ «О средствах массовой информации»). Большое количество СМИ уже не принадлежат государству. Поддерживается видимость независимости правосудия и беспристрастности государственного аппарата, в том числе правоохранительных органов. Некоторые более смелые правители регионов допускают в подконтрольных им СМИ дозированную критику бюрократии и ее деятельности.

В механизме подавления свободы СМИ присутствуют институциональные (организационные) элементы, а так же приемы, способы, методы, применяемые региональной бюрократией.

Значительное количество СМИ в регионах, особенно бедных, по-прежнему, как в советские времена, учреждены государственными органами и находится под контролем региональной бюрократии. Они финансируются из регионального или местного бюджета, арендуют помещение, принадлежащее государству или муниципалитету. Руководство региона или муниципалитета назначает руководителей СМИ и с их помощью осуществляет запрещенную законом цензуру. Иногда, на местах руководители муниципальных образований не гнушаются самостоятельно нарушать конституционный запрет на цензуру и требуют от редактора перед выходом номера предоставлять им на утверждение сверстанные газетные полосы (например, в Саратовской области)³⁷⁴. «Выдрессированные» главные редакторы сами ходят в администрацию для согласования с ней тех или иных публикаций (например, в Ханты-Мансийске)³⁷⁵.

Поскольку региональная бюрократия не доверяет муниципальной, то в некоторых регионах СМИ, учрежденные муниципальными органами, находятся под контролем региональной бюрократии. Например, в Чувашии муниципальные СМИ включены в государственный холдинг³⁷⁶. Может быть это и позволяет избежать в Чувашии типичного для регионов конфликт между правителем региона и мэром столицы. В 2004 г. в России 90 % производственных мощностей типографий принадлежали государству³⁷⁷.

Легче всего руководству регионов удается контролировать телевидение и радио. Руководители радио и телепрограмм вынуждены пользоваться ретрансляторами сигналов, которые находятся под контролем государства (государственной бюрократии). В 2004 г. 85 % действующих передатчиков принадлежало государству³⁷⁸. Если какая-то региональная

³⁷³ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 29.

³⁷⁴ Дайджест ФЗГ № 364 от 21 января 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁷⁵ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 95.

³⁷⁶ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 78 - 79.

³⁷⁷ Симонов А. Конец праздника непослушания. М.: Медея, 2004. С. 146.

³⁷⁸ Там же. С. 146.

телекомпания не устраивает правителя, с ней разрывают договор. Так было, например, в Нижнем Тагиле в феврале 2004 г.³⁷⁹. В зависимости от лояльности руководства СМИ региональным властям телепрограмме устанавливают цену использования эфира, время вещания³⁸⁰. Место у «рубильника» позволяет государственной бюрократии вводить цензуру. Она не пропускает в эфир отдельные программы или сама их редактирует³⁸¹.

В данном случае мы имеем дело с сохранением тоталитарного механизма подавления свободы СМИ. Здесь действует марксовская формула: тот, кто имеет экономическое господство, тот обеспечивает себе господство в духовной сфере и способен навязывать свою идеологию в качестве общей.

В регионах, где в основном восстановлен тоталитарный политический режим и диктатура одного правителя, независимые от него СМИ уничтожены. Здесь создается система органов государственной пропаганды, управляемая из единого центра. Руководители органов пропаганды систематически собираются на совещания и им даются установки по тому, как нужно подавать населению те или иные события, о чем следует говорить, а о чем умалчивать. Наиболее эффективно этот механизм видимо работает в Кемеровской области³⁸².

Тоталитарные и авторитарные режимы на местах формируют тип журналиста способного профессионально лгать. Изуродованные системой люди хорошо знают, что от них требуют начальники, что можно говорить, а что нельзя, в каком свете нужно подать ту или иную информацию. Они являются профессиональными манипуляторами, работающими с населением. Журналисты, проявляющие самостоятельность или недостаточно лояльные правящей в регионе группе, руководителю СМИ – увольняются с работы. Например, глава администрации Горнозаводского муниципального образования Пермской области нарушая законодательство уволил главного редактора газеты «Новости», прямо заявив что ему не нравятся статьи, которые публикуются в газете³⁸³. Руководители органов пропаганды стараются подбирать молодые кадры, которые готовы ради карьеры выслуживаться перед начальством и беспрекословно выполнять все их требования, в том числе безнравственные и незаконные. Журналистов превращают в лакеев³⁸⁴. Руководители некоторых ведомств в регионах проводят конкурсы на лучшую журналистскую работу³⁸⁵, которые можно озаглавить: «Кто похвалит меня лучше всех».

В регионах, где все еще не восстановлено тоталитарное единоначалие главы регионов или муниципальных образований используют набор инструментов подавления оппозиционных им СМИ и осмеливающихся критиковать их журналистов.

Руководители регионов осуществляют борьбу со свободой СМИ: (а) используя собственный административный ресурс; (б) превращая правоохранительные органы в органы репрессий; (в) используя преступные группы общества.

Руководители правоохранительных органов, приватизировавшие их и превратившие их в органы репрессий, могут выступать самостоятельными субъектами подавления свободы СМИ, если последние критикуют их деятельность. Так прокурор Очерского района Пермской области откровенно выступил в роли цензора и потребовал от редактора газеты, ее учредителя убрать из готовящегося к выходу номера критическую статью о его работе³⁸⁶. Руководители репрессивных органов так же либо используют свои должностные полномочия для расправы с журналистами и отдельными СМИ, либо подключают к этому криминальные группы общества.

В борьбе со свободой СМИ бюрократия эффективно использует нормы права. Критика чиновников и органов власти или ироническое отношение к ним рассматривается репрессивными органами как оскорбление (ст. 130 УК РФ). Прокуратура Владимирской области возбудила уголовное дело по ст. 319 (Оскорбление представителя власти) против сотрудников владимирской телекомпании по факту оскорбления Президента РФ. Оскорбление заключалось в том, что в телесюжете собрания сторонников Путина назвали «путингами»³⁸⁷. В 2004 г. прокуратура Калининградской области возбудила уголовное дело по этой же статье против журналиста за использование слов «путинщина». Судья вернул дело в прокуратуру и оно было прекращено. Но после этого он уволился «по собственному желанию»³⁸⁸.

Обычно репрессивные органы обвиняют журналистов в клевете на чиновников (ст. 129 УК РФ), которая причиняет их ранимым душам тяжкий морального вреда. Имеются случаи возбуждения дел по ст. 298 УК РФ – клевета в отношении судьи³⁸⁹. Под клеветой понимается оценка журналиста деятельности того или иного чиновника. Бюрократия в регионах создает препятствия журналистам для проверки получаемой ими информации, а когда журналист публикует факты, которые он не мог до конца проверить, его обвиняют в клевете. Репрессивные органы вместо того, чтобы организовать проверку сведений, опубликованных журналистом, способствуют сокрытию преступлений, совершенных должностными лицами и обвиняют журналиста в клевете на них. В Челябинске прокуратура возбудила уголовное дело по ч. 2 ст. 306 УК РФ (Заведомо ложный донос с обвинением лица в тяжком преступлении) против журналиста, потребовавшего проверить данные о получении взяток заместителем прокурора области³⁹⁰. Если в странах Запада деятельность журналистов, направленная на критику органов власти, выявление фактов коррупции всячески поддерживается, то в России она считается преступной.

Журналисты, как и граждане не всегда могут разобраться в том, какой из органов государства или государственных (муниципальных) предприятий отвечает за те или иные последствия их общей деятельности. Ошибка в определении ответственного подразделения рассматривается их чиновниками как клевета на них. В результате они требуют в суде наказать

³⁷⁹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 13.

³⁸⁰ Там же. С. 20.

³⁸¹ Там же. С. 20.

³⁸² Там же. С. 27.

³⁸³ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

³⁸⁴ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 27.

³⁸⁵ Дайджест ФЗГ № 364 от 21 января 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁸⁶ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

³⁸⁷ Дайджест ФЗГ № 364 от 21 января 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁸⁸ Там же.

³⁸⁹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 28.

³⁹⁰ Дайджест ФЗГ № 361 от 17 декабря 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

тех, кто не разобран в их бюрократических сетях (Примером является дело в отношении журналистов газеты «Новая Ладога» в Карелии)³⁹¹.

Давление на СМИ может осуществляться через налоговые органы, которые по просьбе региональных руководителей начинают часто проверять деятельность оппозиционных СМИ, мешая их работе, возбуждают уголовные дела за уклонение от уплаты налогов. Уголовное дело затем можно прекратить. Проводимые мероприятия осуществляются в качестве акта устрашения. Такие действия предпринимались, например, в отношении газеты «Молва» во Владимире³⁹².

В последнее время репрессивные органы восстановили практику привлечения журналистов к уголовной ответственности за вымогательство (ст. 163 УК РФ). В 2007 г. было зафиксировано 4 случая возбуждения уголовных дел против журналистов по этой статье. Одно из них затем было прекращено³⁹³. В Екатеринбурге против редактора газеты и ее сотрудников было возбуждено дело по статье 204 УК РФ (Коммерческий подкуп)³⁹⁴.

Региональная бюрократия пытается обвинять неугодные ей СМИ в разжигании межнациональной розни или в экстремизме. Сообщения журналистов о фактах преступлений на национальной почве рассматривается репрессивными органами как возбуждение национальной ненависти либо вражды (УК РФ ч.2, ст.282). Пример: возбуждение уголовного дела против журналистов снявших репортаж об убийстве на дискотеке местного парня в селе Куйтежа Олонецкого района выходцем с Кавказа (дело прекращено за отсутствием состава преступления)³⁹⁵.

Творческий подход к просьбе губернатора Кемеровской области принять меры против редактора оппозиционной газеты проявила прокуратура области. Она нашла ошибку в оформлении протокола учредительного собрания «Газеты «Русский репортер» и обвинила ее главного редактора в уголовном преступлении, предусмотренном ст. 171 УК РФ (Незаконное предпринимательство). К делу подключили ФСБ, которое стало собирать на журналиста компрометирующие материалы, изъяло у него вместе с компьютером всю имеющуюся информацию³⁹⁶.

Бюрократия рассматривает журналистов такими же опасными для себя и для общества как убийцы, грабители, воры и принимает к ним такие же меры изоляции от общества. Возбуждая против них уголовные дела, их подвергают задержанию и аресту до суда, а затем направляют в колонию для отбывания наказания. Как опасного преступника, подвергли аресту известного журналиста О. Лурье³⁹⁷. Мировой судья участка № 5 Ленинского района Смоленской области назначил наказание журналисту за клевету с учетом имеющейся у него судимости 5 лет и 1 один месяц колонии общего режима³⁹⁸. Такой срок получает не каждый убийца. Это лишний раз доказывает бюрократический, полицейский характер российского государства, выражающего в первую очередь интересы государственных чиновников. На Украине уголовная ответственность журналистов за клевету и оскорбление отменена с 2001 г.³⁹⁹

Правители регионов подключают репрессивные органы к сбору компрометирующих материалов на журналистов оппозиционных СМИ. Проверяется вся их биография. Приговор в виде 5 лет лишения свободы нашел главного редактора газеты «Мордовия сегодня» через три года после увольнения его с должности, которой он якобы злоупотребил⁴⁰⁰.

Роль **органов репрессий** в борьбе со свободой СМИ в регионах различна. Чаще всего руководители регионов используют в своих интересах милицию, налоговые органы. Иногда они способны подключить к подавлению свободы СМИ прокуратуру. Не всегда они контролируют судебные инстанции. Много случаев, когда репрессии против СМИ и журналистов ограничиваются возбуждением уголовного дела, изъятием имущества редакции. До суда дело не доходит или суд оправдывает журналиста. Но при этом, журналистам мешают работать, изматывают их угрозами. Осуществляемые процессуальные действия осуществляются так, чтобы парализовать работу редакций на какое-то время (изъятие редакционных компьютеров и тиражей издания, задержание журналистов, вызовы журналистов на длительные допросы)⁴⁰¹. Расследование по уголовным делам затягивается на длительное время, чтобы держать журналистов в постоянном напряжении (например, дело против журналиста С. Курт-Аджиева в Самаре)⁴⁰². В 2007 г. было 46 фактов возбуждения против журналистов уголовных дел⁴⁰³.

Работники органов репрессий ни чего не теряют от попытки привлечь журналиста к уголовной ответственности. Привлечь их самих к ответственности за незаконное возбуждение уголовного дела фактически невозможно. Трудно доказать умысел незаконного привлечения к ответственности. Кроме того, борьба по подавлению свободы СМИ часто поддерживается всей системой репрессивных и административных органов региона и центра. Защиты журналисту в условиях формирования полицейского государства подчас искать негде.

То, что репрессивные органы действуют по указке региональных правителей доказывает случай с журналистом Хакасии М. Афанасьевым. Его подвергли задержанию, но по указанию президента республики А. Лебеда, выпустили под подписку⁴⁰⁴.

Действующие нормы **гражданского процесса** способствуют борьбе бюрократии со свободой СМИ. Они позволяют чиновнику без всякого риска и особых усилий, используя государственные средства, обращаться в суд с

³⁹¹ Дайджест ФЗГ № 334 // <http://www.gdf.ru>

³⁹² Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 35.

³⁹³ Дайджест ФЗГ № 366 от 4 февраля 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁹⁴ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

³⁹⁵ Дайджест ФЗГ № 338 от 9 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁹⁶ Дайджест ФЗГ № 292 и 367 // <http://www.gdf.ru>

³⁹⁷ Дайджест ФЗГ № 366 от 4 февраля 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

³⁹⁸ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 35 – 36.

³⁹⁹ Шевченко Т. Почему чиновники перестали за свою честь судиться? // Медиа эксперт. 2004. № 2 (6). С. 28.

⁴⁰⁰ Дайджест ФЗГ № 337 // www.gdf.ru/digest/digest/digest337.shtml#rus1

⁴⁰¹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 22, 39 – 40.

⁴⁰² Дайджест ФЗГ № 361 от 17 декабря 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴⁰³ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

⁴⁰⁴ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 9.

требованием взыскать с журналиста или СМИ денежные суммы, якобы возмещающие причиненный им моральный вред. Как известно, на Украине ввели высокую государственную пошлину на обращение в суд по такого рода делам. Затраты на их ведение возложили на самого чиновника. Количество необоснованных обращений чиновников в суд резко сократилось⁴⁰⁵.

Зависимость судей от региональных правителей позволяет устранить правосудие в регионе и сделать суды частью репрессивного механизма. Небольшие печатные издания не трудно разорить взысканием с них значительных сумм под предлогом возмещения морального вреда чиновникам, попавшим под критику. Например, ленинский районный суд г. Ростова-на-Дону постановил взыскать в газеты «Аргументы недели» один миллион рублей в пользу районного прокурора. Областной суд признал сумму завышенной⁴⁰⁶. Подчас, администрация региона может повлиять только на судей районного звена, которые выносят решения в ее пользу. Областная судебная инстанция их отменяет⁴⁰⁷. Но иногда отменить неправосудное решение удается только через Европейский суд по правам человека.

Имеются случаи, когда суды на местах и в регионах проявляют большую нетерпимость к свободе СМИ, чем на федеральном уровне. Например, суды Хакасии решили исправить российское законодательство и потребовали регистрировать интернет сайты как средство массовой информации. 1 декабря 2006 года в Абакане мировой судья участка N 4 Марина Хохлова вынесла решение о конфискации сайта "Новый фокус" за отсутствие регистрации в качестве СМИ и оштрафовала владельца на 20 тысяч рублей. Абаканский городской суд признал сайт "Новый фокус" средством массовой информации и запретил продолжать работу без официальной регистрации в Росохранкультуре, вопреки принципу добровольной регистрации интернет-ресурсов в России. Верховный суд Хакасии признал законным это решение⁴⁰⁸.

Свою лепту в борьбу со свободой СМИ органы репрессий вносят тем, что **отказываются защищать права журналистов**. Преступления, связанные с посягательством на их жизнь, здоровье, имущество не раскрываются. Бюрократии выгодна атмосфера страха, которая распространяется среди журналистов и граждан в результате совершения убийств журналистов, избияния их на улице. Число убитых в России журналистов действительно заставляет задуматься пишущую братию, стоит ли добросовестно выполнять свой профессиональный долг. По итогам 2007 г. Россия попала в число наиболее опасных для журналистов регионов наряду с Ираком и Филипинами. Фонд защиты гласности зафиксировал за этот год 75 нападений на журналистов, связанных с их профессиональной деятельностью. Всего за последние 8 лет в России было совершено 14 убийств журналистов, связанных с их профессиональной деятельностью⁴⁰⁹.

Статья 144 УК РФ, требующая привлекать к уголовной ответственности лиц, препятствующих профессиональной деятельности журналистов не применяется на деле даже в очевидных случаях. Это привело к тому, что сторож любого объекта запрещает снимать его или делать на нем звукозапись. Например, охрана Архангельской областной прокуратуры запретила журналистам снимать фасад здания прокуратуры⁴¹⁰.

Представители **репрессивных органов сами представляют значительную опасность для здоровья журналистов**. Нередки случаи нападения работников милиции на журналистов, которых избивают, препятствуют им получению информации, уничтожают их имущество. Например, 21 сентября 2004 г. сотрудники милиции избили корреспондента РТР и разили его телекамеру в г. Элисте. В тот же день, при попытке снять разгон митинга в г. Элисте, работники милиции избили журналиста газеты «Советская Калмыкия» и отняли у него цифровую видеокамеру. 8 февраля 2005 г. в Большеулейском районе Красноярского края шестеро сотрудников милиции во главе с начальником районного отдела милиции ворвались в дом к корреспонденту студии регионального телевидения, несколько раз ударили ее, задержали ее мужа и избили его в отделе милиции. У женщины произошел выкидыш⁴¹¹. Органы прокуратуры отказываются возбуждать дела по этим фактам, а возбужденные дела прекращает⁴¹². Есть предположение, что для контроля за деятельностью отдельных журналистов начал применяться весь арсенал оперативно-розыскных действий, имеющийся в распоряжении органов репрессий: прослушивание телефонов, организация наружного наблюдения. В 2007 г. почти в два раза увеличилось количество задержаний журналистов репрессивными органами (140 случаев), направленных на пресечение их профессиональной деятельности. Задержанию подвергаются российские и зарубежные журналисты⁴¹³.

Есть факты когда милицию подключают к запугиванию журналистов путем демонстрации силы. 19 марта 2005 г. аппаратную студии телевидения в г. Пыть-Ях Хантымансийского округа посетил заместитель прокурора города в сопровождении двадцати сотрудников милиции всего лишь с целью вручить предостережение о недопустимости выпуска программ экстремистского характера. Прокурору не понравилась критика одного из

⁴⁰⁵ Шевченко Т. Почему чиновники перестали за свою честь судиться? // Медиа эксперт. 2004. № 2 (6). С. 28.

⁴⁰⁶ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

⁴⁰⁷ Пример с преследованием журналиста «Орского вестника» (Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медя, 2005. С. 41 – 42.

⁴⁰⁸ Дайджест ФЗГ № 338 от 9 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴⁰⁹ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

⁴¹⁰ Дайджест ФЗГ № 339 от 16 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴¹¹ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медя, 2006. С. 25 – 26.

⁴¹² Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медя, 2005. С. 28.

⁴¹³ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

кандидатов в мэры города⁴¹⁴. Яркие и длительные обыски редакций с участием спецназа проводила прокуратура Ивановской области, после критических статей в ее адрес газеты «Иваново-Пресс»⁴¹⁵.

Судя по всему, репрессивные органы России начинают перенимать опыт своих азербайджанских коллег по осуществлению актов **провокаций против журналистов**. В Омской области при участии органов милиции была спровоцирована драка между журналистом «Новой газеты» и неизвестным гражданином, в результате которой журналист был задержан⁴¹⁶.

Органы репрессий привлекаются к разгону массовых мероприятий, проводящихся в поддержку независимых СМИ. 11 февраля 2008 г. милиция разогнала пикет читателей газеты «Тагилка» в Нижнем Тагиле Свердловской области⁴¹⁷.

Региональная бюрократия не теряет надежды на изменение закона о средствах массовой информации, направленных на ограничение прав журналистов. Так, законодательное собрание Нижегородской области выступило с предложением к федеральному законодателю расширить перечень оснований для прекращения деятельности СМИ⁴¹⁸.

Поведение **некоторых глав регионов** очень напоминает поведение **средневековых феодалов**. Не прибегая к органам репрессий, главы регионов могут отдать устное распоряжение не предоставлять оппозиционным СМИ зданий в аренду, договориться с руководством организации, распространяющей печатную продукцию об отказе от распространения отдельных газет. Так действовали руководители Владимирской области в отношении газеты «Молва»⁴¹⁹, руководство Мордовии в отношении газеты «Мордовия сегодня»⁴²⁰, руководство Сахалинской области⁴²¹. Руководителям полиграфических издательств может быть предписано отказывать СМИ в печатании их продукции. Такие запреты в отношении отдельных изданий действуют в Мари Эл⁴²², в Калмыкии, в Башкортостане и Татарстане. В Москве были случаи захвата тиража газеты «Моя слобода» районной управой с помощью охранников частного охранного предприятия⁴²³. Региональная бюрократия через инспекции Министерства по телевидению и радиовещанию («министерство правды») пытается лишить неугодные им СМИ регистрации. Так поступила администрация Владимирской области, ведя борьбу с газетой «Молва»⁴²⁴.

Введение в России авторитарного режима и восстановление элементов тоталитарного режима дает свои плоды. Общество и журналисты запуганы, ими руководит чувство страха⁴²⁵. В некоторых регионах бюрократия полностью удерживает под своим контролем каналы распространения информации. В Татарстане в период волнений, связанных с монетизацией льгот всем редакторам государственных и частных СМИ было приказано сохранять молчание. Ни одно из республиканских СМИ не посмело нарушить запрет и передать информацию о митингах протеста в Альметьевске. Так же нагло и открыто действует «министерство правды» Московской области, которое направило во все областные газеты письменное приказание, запрещавшее публиковать какие-либо материалы об акциях гражданского неповиновения в связи с заменой льгот денежными компенсациями⁴²⁶. В последние годы количество убитых журналистов в России уменьшается. Страна становится все более похожей на Северную Корею, где нет ни одного факта убийства журналистов, поскольку там нет средств массовой информации, а есть только пропагандистские организации, послушно исполняющие волю господствующей бюрократии.

Особой зоной бесправия журналистов является Северный Кавказ. Администрации регионов подчас запрещают въезжать журналистам на их территорию (Чечня), отнимают отснятый у них материал (Северная Осетия)⁴²⁷. Здесь не редки нападения на журналистов и есть факты их убийства.

Для борьбы со свободными СМИ администрация регионов превращает в репрессивные органы **пожарные инспекции**. Последние запрещают эксплуатировать здания, в которых размещаются издательства газет под предлогом нарушения в них правил противопожарной безопасности. Этот способ борьбы с неугодными СМИ использовала бюрократия Мордовии против газеты «Мордовия сегодня»⁴²⁸.

⁴¹⁴ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 24.

⁴¹⁵ Там же. С. 81.

⁴¹⁶ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

⁴¹⁷ Там же.

⁴¹⁸ Там же

⁴¹⁹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 36.

⁴²⁰ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 92, 97.

⁴²¹ Там же с. 98.

⁴²² Острова гласности-2. Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 17.

⁴²³ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 26.

⁴²⁴ Там же С. 36.

⁴²⁵ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 10 – 11.

⁴²⁶ Там же. С. 13.

⁴²⁷ Дайджест ФЗГ № 361 от 17 декабря 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴²⁸ Дайджест ФЗГ № 344 // <http://www.gdf.ru>

Подчас региональные правители пытаются **вытеснить независимые от них СМИ с информационного рынка** путем недобросовестной конкуренции. Они создают привилегии для подконтрольных им пропагандистских изданий (часто учрежденных государственными или муниципальными органами). Им оказывается финансовая помощь, налоговые льготы, предоставляется помещение, снижается арендная плата за его пользование. Им создают привилегии в доступе к необходимой для ведения пропаганды информации. Это позволяет им занижать цену печатного номера газеты или журнала⁴²⁹. Пропагандистские издания буквально навязываются населению.

Бюрократия регионов осуществляет контроль над предпринимателями и не рекомендует им помещать свою рекламу в оппозиционной прессе. Таким образом осуществляется финансовое удушение свободных СМИ⁴³⁰. Например, в Арзамасе, после критических материалов о работе городской администрации в газете в «Арзамасских вестях», ее рекламодателей стали вызывать в мэрию и требовать отказаться от размещения рекламы в этой газете⁴³¹.

Региональная бюрократия, естественно, вовлекается в борьбу с журналистами, выступающими против центральной бюрократии. В ход идут приемы, опробованные в советские времена. В июле 2007 г. Л. Арап, написавшая статью в газете «Марш несогласных», была принудительно помещена в психиатрическую лечебницу г. Апатиты Мурманской области. Ее дочь была уволена с работы⁴³².

Союзником государственной бюрократии в борьбе со свободой СМИ во все времена выступала церковь. Церковные иерархи поддерживают введение цензуры в стране.

Региональная бюрократия, как любая другая, стремится **ограничить доступ СМИ к имеющейся у них информации**. Для этого используются различные приемы. Журналистам, не входящим в пропагандистскую группу местной бюрократии не позволяют посещать органы власти, присутствовать на заседаниях коллегиальных органов⁴³³. Ограничения прав журналистов на получении информации о деятельности региональной и местной администрации устанавливаются с помощью правил аккредитации журналистов, противоречащие закону (Примеры издания таких правил имеются в Саратовской области)⁴³⁴. Администрация Псковской области выдавала журналистам только временные аккредитации на конкретные мероприятия, что позволяло ей каждый раз произвольно решать, кого приглашать на свои заседания, а кого не⁴³⁵. Аккредитации лишаются те, кто не желает пропагандировать успехи в работе региональной или местной бюрократии. Журналистам отказывают в получении запрашиваемой ими информации. Чиновникам запрещают встречаться с журналистами и давать им интервью или иную информацию. Часто, пример подают федеральные органы власти⁴³⁶. Информацию, интересную для граждан стараются засекретить. Например, вопросы распределения жилья для военных объявляются военной тайной. Съёмочная группа, готовившая материал об этом была задержана в подмосковном поселке Белоомут на территории военном городке и отправлена в отделение милиции⁴³⁷. Даже вопросы градостроительства рассматриваются в Санкт-Петербурге на закрытых для журналистов заседаниях правительства⁴³⁸. Запрет для журналистов присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти часто объясняется отсутствием мест в помещении, где они проводятся. Секретными объектами являются дачи правителей регионов, которые надежно охраняются. Журналистам запрещают их фотографировать⁴³⁹. Так же особенно старательно местные репрессивные органы скрывают информацию о нарушении экологических норм. Пренебрегая нормами Конституции и законов, запрещающими утаивать от населения эту информацию, работники милиции и охранных предприятий объектов задерживают журналистов, пытающихся собирать информацию, уничтожают полученные ими сведения⁴⁴⁰. Глава администрации Новоузенского района Саратовской области запретил редактору местной газеты публиковать полный текст проекта бюджета района⁴⁴¹.

Важную роль в обмане населения играют пресс-службы, которые созданы сегодня в большинстве органов власти. «Пресс-службы у нас существуют для того, чтобы блокировать информацию о работе организаций и ведомств, прежде всего силовых. У всех сотрудников пресс-службы четкая задача – не допустить, чтобы общественность узнала «ведомственные тайны» – пишет журналист А. Лебедева⁴⁴². Пресс-секретари откровенно лгут журналистам, вводят их в заблуждение.

⁴²⁹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 37.

⁴³⁰ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 11.

⁴³¹ Там же. С. 78.

⁴³² Дайджест ФЗГ № 344 // <http://www.gdf.ru>

⁴³³ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 14.

⁴³⁴ Дайджест ФЗГ № 338 от 9 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴³⁵ Острова гласности-4: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2006. С. 82.

⁴³⁶ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 13.

⁴³⁷ Дайджест ФЗГ № 339 от 16 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴³⁸ Дайджест ФЗГ № 338 от 9 июля 2007 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴³⁹ Дайджест ФЗГ № 367 // <http://www.gdf.ru>

⁴⁴⁰ Дайджест ФЗГ № 366 от 4 февраля 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴⁴¹ Дайджест ФЗГ № 364 от 21 января 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴⁴² Взгляд: ежеквартальный аналитический бюллетень Фонда защиты гласности. М., 2005. № 2(7). С. 13.

К борьбе со свободой СМИ в период выборов подключают **избирательные комиссии**. Действующее федеральное избирательное законодательство грубо нарушает требования Конституцию РФ, закрепляющей свободу СМИ. Оно разрешает участвовать в агитационной кампании только самим кандидатам. Журналисты и иные граждане не имеют права высказывать свое мнение о кандидатах и избирательной кампании в целом (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 граждан...»)⁴⁴³. Это используется избирательными комиссиями, которые запрещают СМИ самостоятельно участвовать в избирательном процессе, тем более на стороне оппозиции. Избирательные комиссии подключают органы репрессий (милицию, прокуратуру) для того, чтобы заставить журналистов замолчать во время выборов⁴⁴⁴. Председатель Центризбиркома А. Вешняков в свое время признавал «перегибы» региональных избирательных комиссий в отношении СМИ, которые начинали гонения на журналистов⁴⁴⁵.

Для руководителя региона очень важно не допустить самообъединения журналистов. Поэтому, они берут под свой контроль союзы журналистов: назначают руководителями союзов верных им людей и оказывают организациям материальную и финансовую помощь. Журналистская организация превращается в инструмент администрации по управлению журналистским сообществом (Пример г. Владимира)⁴⁴⁶. Отсутствие объединений журналистов, выражающих их интересы, позволяет расправляться с ними по одному⁴⁴⁷. Журналисты, не объединенные в сообщество, не способны на коллективные действия по защите своих права, по осуждению тех, кто нарушает нормы морали, корпоративной журналистской этики.

В ряде регионов запугивание журналистов осуществляется с помощью **криминальных группировок**. Правоохранительные органы в регионах, конечно, не находят связи между преступниками, нападающими на журналистов и региональной или местной администрацией. Лишь в случае с убийством Л. Юдиной в Калмыкии было установлено, что убийство совершили бывшие сотрудники аппарата президента Калмыкии и региональные правоохранительные органы вместе с местным правителем мешали проведению следствия⁴⁴⁸. В других случаях об использовании криминальных групп региональной бюрократией, в том числе, репрессивными органами для убийства журналистов, их избияния, посягательства на их имущество можно только догадываться. Так в Химках Московской области после того, как «Химкинская правда» обвинила администрацию района в небрежном отношении к памятнику героям войны, главному редактору газеты сожгли его автомобиль, администрация района создала трудности для распространения газеты в районе, а прокуратура возбудила уголовное дело, обвинив главного редактора газеты в клевете⁴⁴⁹. Налицо слаженные действия администрации, репрессивных органов и уголовников.

В каких условиях работают российские журналисты иллюстрирует сводка с «театра боевых действий» против журналистов за январь 2008 г.: Нападения на журналистов – 8; нападения на редакции – 1; подвергнуты цензуре – 1; возбуждено уголовных дел – 8; незаконно уволены – 1 человек; подвергнуты задержанию или аресту – 14 человек; предъявлено судебных исков – 26 на сумму 33 млн. рублей; рассмотрено исков – 14 (из них удовлетворено 6); отказано в доступе к информации (в том числе запрещено снимать) – 11; отказ от печати и распространения СМИ – 4; отключение от эфира – 4; прекращение выхода СМИ – 1⁴⁵⁰.

Описанный механизм обеспечивает отсутствие свободы слова в России, о чем говорят все честные журналисты и политики⁴⁵¹. Борьба со свободой СМИ во многих регионах ведется более эффективно, чем на федеральном уровне. Нарушения Конституции РФ здесь более грубые и наглые.

⁴⁴³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

⁴⁴⁴ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 21 – 22.

⁴⁴⁵ Там же. С. 24.

⁴⁴⁶ Там же. С. 35.

⁴⁴⁷ Там же. С. 29.

⁴⁴⁸ Общественная экспертиза: Анатомия свободы слова. М., 2000. С. 179.

⁴⁴⁹ Дайджест № 367 ФЗГ // <http://www.gdf.ru>

⁴⁵⁰ Дайджест ФЗГ № 366 от 4 февраля 2008 г. // <http://www.gdf.ru>

⁴⁵¹ Острова гласности-3: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. Переписка с Генеральной Прокуратурой РФ. М.: Медея, 2005. С. 8.

19. Нарушения прав граждан в информационной сфере органами государства

// Информационное право в условиях глобализации мирохозяйственных связей: новые тенденции и перспективы развития. Сборник статей преподавателей, аспирантов, соискателей и студентов. Екатеринбург: Изд-во Гуманитрного ун-та, 2004. С. 10-13

с. 10

В демократических странах мира сформировались общепризнанные нормы, закрепляющие права граждан и журналистов на получение информации о жизни общества и деятельности государства. Эти нормы должны быть распространены и на те страны, которые намерены развивать у себя демократические отношения. Россия признала недопустимость установления какой-либо одной идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) и закрепила в своей Конституции свободу слова и свободу печати (ч. 1, 4 и 5 ст. 29 Конституции РФ).

Естественно, демократические нормы противоречат интересам управленческих групп, обособленных от общества и неизбежно будут нарушаться ими. «Я думаю, - говорит М. Полторанин, - что в любом государстве, любая власть хочет, что бы средства массовой информации ходили по струнке перед властью» (1). Особенности этих групп общества заключаются в том, что они могут определять деятельность государственных органов, реализовать свои интересы через нарушения информационных прав граждан органами государства.

Наибольшую опасность для конституционного строя имеют правонарушения высших органов государственной власти.

1. **Президент** страны. Нарушение прав граждан на информацию могут совершать даже президенты самых демократических стран мира. Составной частью уотергейтского дела являлось сокрытие президентом США Никсоном сведений об организации прослушивания в штаб-квартире демократической партии.

Представители международных организаций по защите прав журналистов обвиняют президента Беларуси Лукашенко в организации устранения свободы слова и печати в стране (2). В своих

с. 11

выступлениях он прямо говорит о том, что государство должно навязывать обществу определенную идеологию (3), т.е. открыто поддерживает тоталитаризм.

В последние годы в России государство проводит политику по вытеснению с информационного поля независимых от государства средств массовой информации, особенно электронных. Имеют место многочисленные факты преследования журналистов за критику органов власти и отдельных должностных лиц. Гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина является Президент РФ. Кроме того, именно он должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Именно он обязан определять основные направления внутренней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Исходя из этого, на Президента России возлагается вина за то, что государство проводит выше названную политику по ограничению прав граждан на информацию и бездействует там, где должно действовать во имя обеспечения этих прав. Введение цензуры на информацию, поступающую из Чечни возложено на помощника Президента РФ.

2. **Представительные** органы могут принимать законы, нарушающие права граждан на информацию. Так, Федеральное Собрание РФ в 2002 году приняло Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» (4) в котором фактически запретило средствам массовой информации высказывать собственные суждения о кандидатах в органы власти в период избирательной кампании (5). Конституционный Суд РФ признал данные положения названного закон не конституционными (6). Представительные органы могут нарушать права граждан на информацию путем бездействия, т.е. не принятия необходимых в демократическом государстве законов. Например, в России не принят закон о доступе граждан к информации, находящейся в органах власти. Проект этого закона не раз предлагался депутатам Государственной Думой, но был ими отвергнут. Подобного рода законы приняты в большинстве демократических стран (7).

с. 12

3. **Исполнительные** органы власти в нарушение демократических норм могут создавать затруднения в работе независимых от государства средств массовой информации, вводить цензуру, через управление государственными средствами массовой информации превращать их в органы государственной пропаганды (8). Решающую роль в этих процессах играют специальные министерства по делам в информационной сфере, которые Оруэл назвал «министерствами правды».

Исполнительные органы власти являются основными носителями общественно-значимой информации необходимой гражданам страны для оценки деятельности государства. Поэтому именно они, чаще всего, нарушают принцип открытости работы и создают ограничения в доступе граждан и журналистов к необходимой им информации (9).

В преследовании журналистов, независимых от государства средств массовой информации могут участвовать **правоохранительные** органы. Например, органы государственной безопасности России в

последние годы несколько раз пытались привлечь к уголовной ответственности журналистов, придающих гласности факты загрязнения окружающей среды военными (10). Правоохранительные органы так же могут быть виновны в не принятии должных мер по защите жизни, здоровья, имущества журналистов, в халатном отношении к раскрытию преступлений против журналистов.

4. Суды из органов правосудия могут превращаться в органы репрессий против журналистов. Например, в России суды иногда обвиняются правозащитниками в вынесении неоправданно суровых приговоров журналистам за клевету и оскорбления. Редакции газет обязываются выплачивать потерпевшим от клеветы такие денежные суммы, которые разоряют эти печатные издания. (11).

5. Правозащитные организации отмечают, что в нарушении прав граждан на информацию активно принимают участие государственные органы **субъектов Российской Федерации** (12). Главы

с. 13

регионов и их администрации превращают региональные средства массовой информации в свои пропагандистские инструменты, используют их для манипуляции сознанием населения. Средства массовой информации ставятся в финансовую зависимость от государственных органов. Руководство этих органов осуществляет подбор кадров редакций средств массовой информации из числа лояльных им журналистов. Главы регионов лично берутся направлять деятельность редакций средств массовой информации (13).

Исследование правонарушений, совершаемых органами власти, позволяет раскрыть реальную, а не декларируемую политику государства в информационной сфере, дать характеристику политического режима этого государства.

Сноски:

1. Судьбы гласности: Материалы международной научно-практической конференции «Судьбы гласности 1986-2001. Опыт ее защиты 1991-2001. М.: Мельгир, 2001. С. 74.

2. Лупис А. Административное удушение // Медиа экспресс. 2003. № 3 (3). С. 5-6.

3. Пастухов М. Без изменений к лучшему // Медиа экспресс. 2003. № 2 (2). С. 4.

4. Собрание законодательства. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

5. Обреченные на немotu? СМИ в период выборов: законы, комментарии, рекомендации. М.: Галерея, 2003. С. 21-22.

6. Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6. С. 3-18.

7. Смотрите, например, Марвик К.М. Ваше право на правительственную информацию. СПб.: Издательство Манускрипт, 1996.

8. Средства массовой информации и выборы. Аналитический обзор. М., 1999. С. 12.

9. Ежегодник Фонда защиты гласности: Итоги 1999 года. М.: Галерея, 2000. С. 20.

10. Дело № 11. Ответный ход. М.: Галерея, 2003.

11. Острова гласности-2: Хроника. Миссии ФЗГ в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

12. Горевой Р., Полоницкий П. Положение СМИ в Краснодарском крае // Взгляд. 2003. № 1. С. 40-48.

13. Информационные споры: как в них победить? М.: Издательство Галерея, 2002. С. 50-51.

20. Нарушение государством прав граждан на информацию

// Информационная эпоха: Мир – Россия – Урал: VII международная научно-практическая конференция, проведенная Гуманитарным университетом и Генеральным консульством США в Екатеринбурге 12-13 мая 2004 года: Материалы. В 2-х томах. Т. 2. Екатеринбург, 2004. С. 30-33.

С. 30

В мире появилась большая группа демократических стран, в которых сформировались общепризнанные нормы, закрепляющие права граждан в информационной сфере и соответствующие им обязанности государства, как целого организованного субъекта, отдельных его органов и должностных лиц. Эти нормы приобрели наднациональный характер.

Право граждан на получение информации о жизни общества и деятельности государства лежит в основе демократической организации управления. Без реализации этого права отношения, возникающие в обществе, нельзя назвать демократическими. Современный механизм реализации прав граждан на получение информации включает наличие средств массовой информации, не являющихся инструментами пропаганды государства или отдельных групп общества. Р. Даль говорит о том, что при демократическом правлении необходимо существование альтернативных и относительно независимых источников информации для граждан (1). Естественно, журналисты независимых от государства средств массовой информации должны иметь право на получение от государственных органов и должностных лиц информации об их деятельности. Государство, его органы не должны навязывать обществу какую-либо одну идеологию, которая могла бы выражать интересы бюрократии, составляющей государственный аппарат или интересы политических групп, пришедших к власти. Разные группы общества имеют право выражать свои взгляды на существующий строй и политику государства.

Российское государство формально признало перечисленный набор прав граждан и закрепило их в Конституции РФ 1993 года.

С. 31

Очевидно, что перечисленные нормы направлены на ограничение интересов обособленных от общества управленческих групп, составляющих государственный аппарат. Поэтому, даже в самых демократических странах мы можем найти нарушения перечисленных выше норм, которые совершаются должностными лицами и государственными органами. Например, с большим трудом общественность отстаивала право на установление телевизионных камер в зале Палаты Общин в Великобритании (2). В странах только строящихся демократические отношения эти нарушения имеют массовый и системный характер. Они могут исходить от государства, как целого властного механизма.

Мы привыкли к тому, что государство в целом может являться стороной в гражданских правоотношениях и нести ответственность за свои действия или бездействия (ст. 124 ГК РФ 1994 года). Вопрос о нарушениях государством конституционных прав граждан глубоко не разработан.

Обычно, от имени государства действуют его органы (например, ч. 1 ст. 123 ГК РФ). Нарушения норм права государством одновременно означает нарушение их органами государства. Но, видимо, не каждое нарушение органом государства прав граждан следует относить на счет всего государства. Если такое нарушение является единичным и противоречит общей политике государства, то в рамках конституционного права, оно может считаться только нарушением органа государства, но не государством в целом. Правонарушениями государства следовало бы считать только те, которые систематически совершаются группой органов, представляющих государство, носят характер политики государства. Эти нарушения должны совершаться высшими органами государства. При этом, надо иметь в виду, что эти органы могут осуществлять только организующую роль. Исполнение объективной стороны правонарушений могут осуществлять иные органы.

Высшие органы государства могут скрывать свою организующую деятельность, направленную на нарушение прав граждан, выносить тайные решения о совершении того или иного акта, перекладывая вину за его совершение на подчиненных. Например, в России независимость от государства ряда

С. 32

электронных средств массовой информации была устранена в ходе ряда споров хозяйствующих субъектов.

Объективная сторона информационных правонарушений государства может заключаться в бездействии. Государство, осуществляя свою политику, может не исполнять возложенные на него

указанными выше общепризнанными нормами и конституцией обязанности по обеспечению реализации прав граждан на информацию. Например, Российская Федерация до сих пор не приняла закон о доступе граждан к информации, находящейся в государственных (муниципальных) органах. Такие законы приняты во всех демократических странах. Данный закон должен предусматривать создание механизма реализации прав граждан на получение информации из государственных (муниципальных) органов, установить ответственность должностных лиц за отказ от предоставления такой информации. Виновными в не принятии такого закона являются Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ. Государство не создало материально-технических и организационных условий для получения гражданами необходимой им информации о жизни общества и деятельности государственного аппарата. Например, в США, при государственных органах созданы специальные подразделения, ответственные за предоставление гражданам запрашиваемой информации, важная информация концентрируется в электронном банке данных, который доступен для пользования гражданами. Система накопления, систематизации и распространения информации, имеющейся в государственных (муниципальных) органах должна походить на библиотечную. В России такая система отсутствует.

Нарушения права граждан в сфере информации может носить характер действия (государственной политики). За последние годы в России совместными действиями разных органов государства была поставлена под контроль государственного аппарата и аппарата муниципальных органов большая часть средств массовой информации (электронные средства информации и многотиражные газеты). Можно говорить об устранении в целом, но еще не окончательно, свободы массовой информации. Действуя через назначенных руководителей средств массовой информации, государство восстановило цензуру. Она введена вполне открыто в отношении информации, поступающей из Чечни. Это является нарушением не только общепризнанных в демократических странах норм, но и ч. 5 ст. 29 Конституции РФ. Российское государство превращает

С. 33

средства массовой информации в свой пропагандистский инструмент, через них навязывает обществу позитивные оценки деятельности управленческих групп, составляющих государственный аппарат, а так же выгодную им идеологию. Таким образом, государство грубо нарушает ч. 1 и 2 ст. 13 Конституции РФ.

Широкий набор средств по подавлению свободы слова применяет Беларусь. Действуя под руководством президента страны, представительные органы издают законы, ограничивающие свободу средств массовой информации. «Текущий контроль за СМИ, их запугивание, создание для них препятствий и их судебное преследование, - сообщают представители международных организаций – организует Министерство информации совместно с областными, городскими и районными администрациями» (3). К преследованию независимых СМИ и отдельных журналистов могут подключаться суды. Они выносят приговоры журналистам за клевету и оскорбления не соответствующие тяжести совершенных проступков. За те же действия на СМИ налагаются штрафы, которые приводят к их разорению (4). При этом суды из органов правосудия превращаются в органы осуществления репрессий.

Посягательства на информационные права граждан часто прикрываются необходимостью защиты иных ценностей: национальной безопасности, интересами государственной службы.

Субъективная сторона нарушения информационных прав граждан может заключаться в негативном отношении высших должностных лиц (президента, председателя правительства, членов высших представительных органов) к демократии, свободе слова, свободе печати. Управленческие элиты государств восточной модели цивилизации стремятся монополизировать власть в стране в своих руках и превратить средства массовой информации в инструменты государственной пропаганды.

Тема нарушения информационных прав граждан государством и его органами нуждается в глубоком исследовании. Необходимо подробное описание составов правонарушений, выявления причин их совершения. Только на этой основе общество может выработать эффективные меры ответственности виновных за данные правонарушения.

Сноски:

1. Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 96.
2. Mitchell A. Beyond televising parliament: taking politics to the people // Parliamentary affairs. L. 1990. Vol. 43. № 1. p. 1-14.
3. Лупис А. Административное удушение // Медиа экспресс. 2003. № 3 (3). С. 5-6.
4. Острова гласности-2: Хроника. Миссии ФЭГ в регионы России. Публикации. М.: Галерея, 2003. С. 20, 26, 31, 56, 137.

21. Судьба конституций во время контрреформ

Статья написана в Ленинградский юридический журнал. Июнь 2008 г.

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 действия⁴⁵². Более демократическая конституция может заменяться декларативной конституцией, создающей видимость ограничения власти государственного аппарата⁴⁵³. 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 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.

Ревякин 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»⁴⁵⁴. 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 «добраго 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.)⁴⁵⁵.

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 президентом. Так, Муссолини занимал пост главы правительства. По конституции он назначался и отзывался королем и был ответственен перед ним. Поскольку король являлся лишь номинальной фигурой, «луче 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»⁴⁵⁶. Гитлер так же не устранил пост президента до смерти маршала Гинденбурга (1934 г.). 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 правящей элиты.

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 Африки⁴⁵⁷ и современной России. За пожизненное занятие должности консула Наполеоном высказалось 3,5 млн. французов⁴⁵⁸. Против голосовало только 15 тыс.

⁴⁵² Денисов С.А. Механизм нейтрализации конституционных норм // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 2-8.

⁴⁵³ Денисов С.А. Имитация конституционализма // Новая правовая мысль. Волгоград. 2005. № 3. С. 9-15.

⁴⁵⁴ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

⁴⁵⁵ Кривушин И.В. Император Бокасса I и власть в постколониальной Африке // Новая и новейшая история. 2006. № 1. С. 154.

⁴⁵⁶ История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 331.

⁴⁵⁷ Lewis P. M. Nigeria: Elections in a fragile regime // Journal of Democracy. 2003. V. 14, n. 3. P. 131 – 144.

⁴⁵⁸ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 37.

человек. За присвоение ему титула императора в 1804 г. проголосовало 3521675 человек. Против высказалось 2579 человек⁴⁵⁹. А.В. Ревякин говорит о создании Наполеоном режима «плебисцитарной монархии»⁴⁶⁰.

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 Францией⁴⁶¹. В 1804 г. по инициативе Сената, в целях упрочения и увековечивания 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. Из конституций просто устранили норму о запрете замещения должности президента двумя сроками подряд. 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 правителя⁴⁶². 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 императора⁴⁶³. В России особое рвение по изменению Конституции и обеспечению В.В. Путина возможности пожизненно оставаться Президентом РФ проявил С. Миронов⁴⁶⁴. Член трибунала Франции Кюрст, который внес в него предложение о присвоении Бонапарту титула императора, получил богатые сенатории⁴⁶⁵. В России, главы регионов, добившиеся нужных результатов на выборах в Государственную Думу и выборах Президента РФ в 2007 – 2008 гг. получили награды. Те, кто не смог обеспечить нужный высшему начальству результат, были сняты с должности⁴⁶⁶.

Очень часто власть правителя в период контрреформ опирается не на конституцию, а на армию, полицию, бюрократию.

Конституция в период контрреформ превращается в «фигурный 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 I Органического сенатус-консульта). Конституция РФ 1993 г. декларирует разделение властей (ст. 10), но Президента 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»⁴⁶⁷.

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.»⁴⁶⁸. Бюрократия во время контрреформ может сохранять революционную риторику. Наполеон

⁴⁵⁹ Там же. С. 41.

⁴⁶⁰ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 85.

⁴⁶¹ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 36.

⁴⁶² Там же. С. 37.

⁴⁶³ Там же. С. 40.

⁴⁶⁴ Нагорных И., Хамраев В. Сергей Миронов начал с главного // Коммерсантъ. 2007. 31 марта. С. 1, 2.

⁴⁶⁵ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 40.

⁴⁶⁶ Лупекин Д., Городецкая Н. Ярославский губернатор откликнулся на созыв // Коммерсантъ. 2007. 14 декабря. С. 1, 3; Принудрабобы над ошибками // Коммерсантъ. 2007. 5 декабря. С. 1, 2.

⁴⁶⁷ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 32.

⁴⁶⁸ Там же. С. 32 – 33.

при каждом случае говорил о свободе, но не придавал этому слову ни малейшего значения⁴⁶⁹. 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»⁴⁷⁰.

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 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»⁴⁷¹. 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 Франции⁴⁷². 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»⁴⁷³. Газета ультрамонтанов писала: «Народ сказал одному человеку: мои ораторы надоедают мне: избавь меня от них и управляй мной»⁴⁷⁴. 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 полное 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 исследователи⁴⁷⁵. 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»⁴⁷⁶. Значительная часть российской буржуазии сегодня так же поддерживает власть В.В. Путина, так 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 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 самовластия, или использовались только в той мере, в какой было выгодно режиму»⁴⁷⁷. 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»⁴⁷⁸. 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

⁴⁶⁹ Там же. С. 34.

⁴⁷⁰ Не будет ни революций, ни контрреволюций // Российская газета. 2001. 4 апреля. С. 4.

⁴⁷¹ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 98.

⁴⁷² Там же. С. 100.

⁴⁷³ Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 51.

⁴⁷⁴ Там же. С. 51.

⁴⁷⁵ Там же. С. 5, 51.

⁴⁷⁶ Антюхина-Московченко В.И. Третья республика во Франции. 1870 – 1918. М.: Мысль, 1986. С. 5.

⁴⁷⁷ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С.

⁴⁷⁸ Там же. С. 97.

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»⁴⁷⁹.

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 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 устраивали⁴⁸⁰. 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 мощных партиобразных объединений бюрократии, которые обычно называются партиями власти, делает выгодным для правителя и бюрократии вводить в стране пропорциональную систему выборов в органы власти. Бюрократическая квазипартия, пользуясь неограниченным административным ресурсом, легко занимает большинство мест в представительных органах власти и превращает их 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 парламенте⁴⁸¹.

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 и произвел в конституции VIII г. те изменения, которые превратили плебисцитарную республику 1800 – 1804 гг. в абсолютную монархию 1804 – 1814 гг.»⁴⁸². 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 поддержать, демонстрируя, что он является защитником демократии и либерализма в стране, а не представительные органы⁴⁸³.

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. После закрепления своей диктатуры Сталин организовал в 1936 г. принятие Конституции СССР, которая была наполнена новыми демократическими декларациями⁴⁸⁴. В современной России лояльному правителю парламенту было позволено осуществлять парламентские расследования⁴⁸⁵.

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 Англии⁴⁸⁶. 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.

Одним из направлений действия контрреформ является подчинение правителю судебной системы. Он старается сделать из нее послушный инструмент расправы над оппозицией и всеми негодными. Суды, осуществляющие конституционный контроль, должны легализовать деятельность правителя по выхолащиванию норм конституции. Наполеон использовал для нужного ему толкования конституции послушный ему Сенат⁴⁸⁷.

⁴⁷⁹ Там же. С. 106.

⁴⁸⁰ 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.

⁴⁸¹ История государства и права зарубежных стран. Т. 2. Современная эпоха. М.: Издательство Норма, 2005. С. 331.

⁴⁸² Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 35.

⁴⁸³ Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

⁴⁸⁴ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. С. 152 – 176.

⁴⁸⁵ ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2005. 29 декабря. С. 41.

⁴⁸⁶ Всемирная история: Эпоха английской революции. М.: АСТ, Минск: Харвест, 2001. С. 158.

⁴⁸⁷ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 38.

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.

Децентрализация управления страной может поддерживаться местной бюрократией, но она подрывает основы административной системы в целом. Между группами управленцев возникают постоянные конфликты, и они теряют власть над обществом. Поэтому контрреформы сопровождаются ростом централизации управления страной, подавлением местного самоуправления. 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 послушный им представительный орган. Таким образом, формальной становилась сама федерация. Россия постепенно стала возвращать себе привычное для нее состояние унитарной империи, управляемой приказами из Москвы. Автономии 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 подавление только возникающих элит формирующегося, но еще слабого 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 пути⁴⁸⁸. 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.)⁴⁸⁹.

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 прекратиться⁴⁹⁰. 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 достояние⁴⁹¹.

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...»⁴⁹². Только непримиримые роялисты, немногие либералы и республиканцы, верные идеям свободы и равенства не хотели признать власть Наполеона во Франции, пишет Н.И. Кареев⁴⁹³.

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 стране⁴⁹⁴. 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 человека⁴⁹⁵. Передачу власти Президента РФ в 2007 г. по завещанию правителя его доверенному лицу поддержало более 70 % россиян⁴⁹⁶. 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 покровителе⁴⁹⁷. Главной опорой императора были

⁴⁸⁸ Там же. С. 33.

⁴⁸⁹ 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.

⁴⁹⁰ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 33.

⁴⁹¹ «Ничего у них не выйдет» // Российская газета. 2007. № 262. С. 2-3.

⁴⁹² Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 34.

⁴⁹³ Там же. С. 39

⁴⁹⁴ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

⁴⁹⁵ Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 5.

⁴⁹⁶ Два капитана // Российская газета. 2008. № 49. С. 2.

⁴⁹⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 8. С. 208.

«темные деревенские массы» – пишет другой исследователь⁴⁹⁸. Этим объясняют то, что Луи Бонапарт не отказался от всеобщих выборов. Охлократия «рядится в одежду» демократии и под демократическими лозунгами обеспечивает ее устранение⁴⁹⁹.

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.)⁵⁰⁰. 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. Конечно, 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»⁵⁰¹. 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 электората⁵⁰².

Бюрократия может имитировать заботу о развитии СМИ, о защите их интересов. Так, в наполеоновском Сенате, состоящем из лиц, которых он туда назначил, была создана комиссия по свободе прессы⁵⁰³. В России создана общественная палата, создаваемая под контролем Администрации Президента РФ⁵⁰⁴, которая должна защищать прессу от давления со стороны бюрократии, в том числе от Администрации Президента.

Правителя, захватившего реальную власть в стране, не пугают статьи конституции, декларирующие права и свободы граждан. Конституция XII г. Франции требовала от него «уважать и заставлять уважать равенство прав, политическую и гражданскую свободу» граждан. Так же Президенту России в начале XXI в. не мешала наступать на политические права и свободы граждан ст. 80 Конституции РФ, объявлявшего его гарантом прав и свобод в стране (к тому же она ни чего от него не требовала, а заранее признавала за ним эту роль).

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»⁵⁰⁵. 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»⁵⁰⁶. Это спровоцировало восстание парижан. Король вынужден был отречься от престола. Наступление на демократические свободы в России в начале XXI в. ведется продуманно и неторопливо⁵⁰⁷. 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 избиванием его милиционерами и задержанием на какое-то время. 2006 – 2008 гг. стали периодом осуществления мероприятий по удушению конфликтующих с бюрократией

⁴⁹⁸ Инсаров Современная Франция. История Третьей республики. СПб., 1900. С. 53.

⁴⁹⁹ 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.

⁵⁰⁰ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 82.

⁵⁰¹ Там же. С. 101.

⁵⁰² 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.

⁵⁰³ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 41 - 42.

⁵⁰⁴ 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.

⁵⁰⁵ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 93.

⁵⁰⁶ Там же. С. 9.

⁵⁰⁷ 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.

неправительственных, правозащитных объединений⁵⁰⁸. Видимо следующим шагом будет восстановление полного идеологического контроля над системой образования.

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»⁵⁰⁹. 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 годы⁵¹⁰. 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»⁵¹¹. 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. Ревякин⁵¹². 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 искусства⁵¹³. 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 дорог⁵¹⁴. Стабильность в стране, постоянный рост жизненного уровня, возврат России роли великой державы объясняет поддержку населением страны власти В.В. Путина и откровенное пренебрежение к конституционным нормам демократии, республики, федерализма и правового государства.

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.

⁵⁰⁸ Денисов С.А. Возвращение к тотальному контролю за населением // Право, общество, образование в современной России: грани и механизмы взаимоотношений. Материалы научно-практической конференции. Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2007. С. 116 – 122.

⁵⁰⁹ Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 84.

⁵¹⁰ Волков А.К. Конституционные акты Второй империи во Франции (1852 – 1870 гг.) // Правоведение. 2007. № 2. С. 166.

⁵¹¹ Кареев Н.И. Политическая история Франции. СПб., 1902. С. 39.

⁵¹² Ревякин А.В. Французские династии: Бурбоны, Орлеаны, Бонапарты // Новая и новейшая история. 1992. № 4. С. 100.

⁵¹³ Там же. С. 93.

⁵¹⁴ Там же. С. 97.

22. Использование норм государственного (конституционного) права против оппозиции

// Конституционное и муниципальное право. 2008. № 18. С. 15 – 21.

С. 15

Российская наука государственного (конституционного) права в последние годы полностью перешла на позитивистские позиции, которые в западной юриспруденции утратили свое господствующее положение еще в начале XX в.⁵¹⁵ Наша наука отказалась от своих достижений, от использования диалектического и материалистического метода познания. Ученых больше не интересует, в чьих интересах создаются те или иные нормы государственного (конституционного) права. Автор данной статьи пытается выйти за пределы этого ограниченного мышления, вернуться к некоторым традициям советской науки, которая постоянно ставила вопрос о социальной сущности права, о том насколько оно полезно и для кого.

Политическая жизнь, которую регулируют нормы государственного права, представляет собой непрерывную борьбу за власть между элитами, партиями. Естественно, группа, пришедшая к власти, пытается использовать свои преимущества для удержания этой власти, в том числе, принимая нормы права, направленные против оппозиции. Данная статья не касается прямых запретов осуществлять оппозиционную деятельность. В ней рассматриваются более тонкие законодательные механизмы, создающие препятствия для оппозиционной деятельности или мешающие оппозиции прийти к власти. Автор не рассматривает вопроса о полезности или вредности тех или иных оппозиционных партий и соответственно о необходимости ограничения их деятельности. Предметом исследования является сам нормативный механизм ограничения деятельности оппозиции в его сочетании с практикой правоприменения.

1. Ограничение права на объединение

За последние годы количество партий в России уменьшилось в разы. На рубеже XXI в. в России насчитывалось 95 партий федерального значения и более 1,5 тыс. партий, имеющих региональный статус. В 1995 г. правом участия в парламентских выборах располагали 250, а в 1999 г. – 139 партий и объединений. На середину сентября 2003 г. Минюстом было зарегистрировано 48 политических партий. Право на участие в выборах в Государственную Думу в декабре 2003 г. получили 44 политические партии и 20 общественных объединений, отвечающих требованиям закона⁵¹⁶. В 2007 г. в выборах могли участвовать только 16 политических партий⁵¹⁷. Описанный процесс вытеснения с политического поля оппозиционных партий имел искусственный характер. С этим согласны ученые, которые оправдывают процесс устранения оппозиции с политической арены необходимостью создания эффективно действующей политической системы⁵¹⁸. Средством борьбы со слабой оппозицией стал Федеральный закон «О политических партиях»⁵¹⁹. Данный акт значительно ограничил возможности граждан объединяться в политические партии, покончил со свободой их деятельности, декларированной в ч. 1 ст. 30 Конституции РФ. Закон был дополнен подзаконными актами, закрепляющими возможность Федеральной регистрационной службы (ФРС) вмешиваться во внутреннюю жизнь партий. Например, проверка подлинности членства в партии осуществляется с помощью работников милиции, которые лично посещают членов оппозиционных партий. В 2006 г. ФРС под разными предлогами отказывалась регистрировать итоги XIV съезд Республиканской партии России, парализовав работу партии⁵²⁰.

Отмечается, что в странах Запада свобода объединения граждан в политические партии реализуется через отсутствие всестороннего правового регулирования организации партий и их деятельности⁵²¹. В России сегодня общедозволительный тип регулирования поведения граждан при осуществлении права на объединение заменен разрешительным. Закон «О политических партиях» разрешил создание партий только определенного типа, так называемых массовых партий, которые должны иметь формализованное членство (ст. 3). Для сравнения, в Соединенных Штатах вообще нет таких партий. Партии республиканцев и демократов относятся к категории кадровых партий. В них нет формализованного членства. В период между выборами работает только небольшая группа профессиональных партийных аппаратчиков⁵²². По нормам российского

С. 16

закона такие объединения не могут быть зарегистрированы как политические партии. Массовые партии вынуждены содержать большой бюрократический аппарат, и отчуждаются от населения. В них наиболее полно действует «железный закон олигархии», открытый Паретто. Именно такой тип партии более присущ тоталитарным государствам.

Российский закон «О политических партиях» признает только индивидуальное членство в партии (ст. 23). Согласно его нормам Лейбористская партия Великобритании не могла бы возникнуть, поскольку в нее входят коллективные члены: профсоюзные объединения страны⁵²³. Это удобно для рабочих, объединенных в профсоюзы, но индивидуально не участвующих в политической жизни общества. В условиях, когда оппозиционная деятельность не поощряется и члены оппозиции могут подвергаться дискриминации по месту работы, требования индивидуального членства мешает оппозиции пополнять свои ряды.

ФЗ «О политических партиях» создает препятствия для постепенного вызревания новых политических партий в стране, которые, очевидно, должны начинать свою деятельность с регионального уровня, переходить на межрегиональный и

⁵¹⁵ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Буржуазная наука государственного права. М.: Наука, 1987. С. 22.

⁵¹⁶ Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2004. С. 17.

⁵¹⁷ Закатнова А. Их осталось 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

⁵¹⁸ Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2004. С. 20.

⁵¹⁹ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁵²⁰ Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «удушении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3.

⁵²¹ Даниленко В.Н. Политические партии и буржуазное государство. М.: Юридическая литература, 1984. С. 86.

⁵²² Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 114.

⁵²³ Там же. С. 47.

лишь потом превращаться в федеральные объединения. Закон запрещает создание региональных политических партий (ст. 9). Принятые в 2004 г. поправки к закону⁵²⁴ устанавливают, что в федеральной партии должно быть не менее 50 тыс. членов (ранее было 10 тыс.). При этом в половине регионов должны быть созданы отделения партии, в которых должно состоять не менее 500 человек (ранее было 100). В остальных субъектах партия должна иметь по 250 членов (ранее было 50) (ст. 3). Таким образом, закон устанавливает высочайший входной барьер на политическое поле. Создать на пустом месте, без предварительной региональной политической деятельности такое огромное политическое объединение без согласия на то высшего руководства страны невозможно. С 2002 г. в России не зарегистрировано ни одной новой партии⁵²⁵. Процесс партестроительства законсервирован. И. Хакамада, М. Касьянов с 2006 г. пытались зарегистрировать созданные ими партии, но преодолеть поставленные перед ними барьеры им не удалось⁵²⁶. В условиях государственного контроля за финансовыми потоками, за крупными собственниками, ни один из находящихся на свободе предпринимателей не решается выделить деньги на создание такого мощного оппозиционного объединения. Одновременно перечисленные высокие требования к численности членов партии позволили устранить с политического поля десятки мелких политических объединений. В 2006 г. по инициативе Федеральной Регистрационной службы удалось ликвидировать 16 партий из 35⁵²⁷. К выборам депутатов Государственной Думы 2007 г. их осталось 16 из которых только 14 имели право участвовать в них⁵²⁸. Представители Администрации Президента РФ открыто выражают удовлетворение таким развитием событий⁵²⁹. Фактически запрещенная «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» обратилась в Конституционный Суд. Последний признал запрещение партий соответствующим Конституции РФ⁵³⁰. Федеральная регистрационная служба при проверке деятельности партий руководствуется своими подзаконными актами. Например, работники ФРС обзванивали членов партии и если они отказывались с ними говорить, то их вычеркивали из списка членов партии⁵³¹. В результате, согласно такой методике проверок, в Республиканской партии России в 2006 г. насчитали около 40 тыс. членов, а не 60 тыс., как заявляло руководство партии⁵³². На этом основании партия была ликвидирована.

Партия может быть ликвидирована на основании того, что она не принимает активного участия в избирательных кампаниях (ч. 1 ст. 37, ст. 41). Ниже будет описана возникшая в России практика воспрепятствования партиям участвовать в выборах.

ФЗ «О политических партиях» (ст. 30, ч. 3 ст. 34) требует от них предоставлять в государственные органы отчеты о том, кто выделяет им финансовую помощь. Для облегчения финансового контроля за поступлениями денег в казну партии она обязывается иметь только один расчетный счет (ч. 2 ст. 29). В условиях, когда успех предпринимательской деятельности в России зависит от хороших отношений с властными структурами, находится мало предпринимателей, готовых открыто финансировать оппозицию. Представитель Союза правых сил заявляет, что должностные лица государства осуществляют давление на бизнесменов, требуют от них не оказывать финансовой поддержки этой оппозиционной партии⁵³³.

Исследователи отмечают, что существенно препятствует созданию сильной организованной оппозиции форма правления, при которой правительство формируется не парламентом, а главой государства. Ослабляется стимул для создания оппозиционных партий. Именно это указывается в качестве одной из важных причин слабости политических партий в Латинской Америке⁵³⁴. В России так же решающую роль в формировании Правительства имеет Президент, а не Государственная Дума (ст. 111 Конституции РФ).

Подавлению оппозиции в Латинской Америке способствует сверх высокая власть президента⁵³⁵. Российская Конституция так же закрепляет широчайшие полномочия Президента РФ (ст. 80, 83 – 91), что позволяет ему поддерживать одно сверх сильное политическое

С. 17

объединение и мешать развитию других. В частности с переходом к фактическому назначению глав регионов Президентом РФ⁵³⁶, почти все они вступили в партию «Единая Россия».

Оппозиция, которой запретили создавать политические партии вынуждена создавать иные общественные объединения. Поправки, принятые в федеральный закон «Об общественных объединениях»⁵³⁷ в 2006 г. позволяют правящей группе через государственный аппарат контролировать каждый шаг участников оппозиционных объединений, затруднять их деятельность, внося сложности в регистрацию объединений, принуждая тратить огромное количество времени на составление отчетов о своей деятельности. Каждое объединение вынуждено иметь значительный бюрократический аппарат. К общественным объединениям применяется разрешительный тип правового регулирования. Они могут делать только то, что прямо разрешено государственными чиновниками. Последние могут указывать объединению, что оно должно делать в рамках своего устава, а что не может делать (ст. 14, 27, 42, 43 Закона). Неформальные общественные объединения лишаются возможности активной деятельности, в силу того, что они не зарегистрированы в качестве юридического лица и не получают статуса, предусмотренного ст. 27 Закона. Деятельность общественного объединения может быть запрещена по формальным

⁵²⁴ ФЗ РФ «О принятии поправок в закон «О партиях» № 168-ФЗ от 20 декабря 2004 года // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5272.

⁵²⁵ Беспалова Н. Партиям сказали «не надо» // Коммерсантъ. 2007. 14 декабря. С. 2.

⁵²⁶ Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партбилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

⁵²⁷ Там же.

⁵²⁸ Закатнова А. Их осталось 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

⁵²⁹ Сытник А. Время уходить, время возвращаться // Российская газета. 2006. 27 октября. С. 3.

⁵³⁰ Постановление КС РФ № 11-П от 16 июля 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

⁵³¹ Чернега Ю. Республиканцы обвинили ФРС в «удушении партии» // Коммерсантъ. 2006. 9 июня. С. 3.

⁵³² Тирмастэ М-Л., Хамраев В. Партбилет на стол // Коммерсантъ. 2006. 27 октября. С. 2.

⁵³³ Тирмастэ М-Л., Шевчук М. Союз проверяемых сил // Коммерсантъ. 2008. 26 марта. С. 3.

⁵³⁴ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: Изд-я группа Норма-Инфра, 1999. С. 718.

⁵³⁵ Там же.

⁵³⁶ 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» от 11.12.2004 г. № 159-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁵³⁷ 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.

основаниям: не выполнение требований чиновников, не соблюдение правил отчетности (ст. 26, 44 Закона). Такое регулирование уже дало свои плоды. Сегодня идет массовая ликвидация общественных объединений. В Свердловской области из 7 тысяч объединений нарушителями закона оказались 6 тысяч. В ближайшее время они будут ликвидированы⁵³⁸.

Закон (ч. 2 ст. 15) требует от общественного объединения работать на основе принципа гласности. Это позволяет бюрократии выявлять предпринимателей, помогающих общественным объединениям оппозиционной направленности и принимать к ним репрессивные меры.

Ч. 2 ст. 17 Закона позволяет государству оказывать поддержку деятельности общественных объединений (налоговые льготы, целевое финансирование, предоставление государственных заказов). В результате в стране возрождается система государственных общественных объединений, которые умело вытесняют из общественной жизни объединения оппозиции. Координация квазиобщественных объединений и выступление от их имени должна осуществлять так называемая «Общественная палата», созданная и работающая под контролем Администрации Президента РФ на выделенные бюджетные средства⁵³⁹.

2. Ограничение права избирать и быть избранным

В зависимости от ситуации в стране, правящая группа выбирает тот или иной выгодный ей на данный момент для сохранения власти тип избирательной системы. Так, в 90-е гг. XX в. в России правящая группа не могла создать сильную подконтрольную ей партию. Одновременно, оппозиционная Российская коммунистическая партия имела достаточно много своих сторонников. Исходя из этого, правящая группа настояла на введении смешанной системы выборов депутатов Государственной Думы, а после победы коммунистов на выборах в 1993 г., отстаивала идею перехода к мажоритарной системе выборов⁵⁴⁰. Смешанная система обеспечивала положение, при котором представители коммунистов в Думе, получившие мандаты по пропорциональной системе, нейтрализовались представителями региональных элит, прошедших в Думу по одномандатным округам. С последними, правящая группа центра могла найти общий язык. В результате, Дума не смогла создать сильной оппозиции президентской власти.

В начале XXI в. правящая группа сумела создать подконтрольное ей мощное политическое объединение «Единую Россию». Для нее стал выгоден переход на пропорциональную систему выборов. Коммунисты ослабли и перестали быть опасны. При пропорциональной системе выборов из Думы исключались случайные люди (отдельные харизматические личности), которые могли попасть в нее по одномандатным мажоритарным округам. Это позволило правящей группе сформировать по сути «карманную» Думу. Поскольку «Единая Россия» представляет собой централизованную организацию, то через введение смешанных выборов в регионах и в муниципалитетах, правящая группа центра может формировать удобные ей составы региональных и муниципальных представительных органов, в какой-то степени нейтрализуя не только оппозицию, но и местные элиты. Пропорциональная система позволяет согласовать заранее списки будущих депутатов представительных органов и централизованно заниматься «раскруткой» одной большой организации, а не распылять средства на отдельных людей. Нейтрализовать деятельность оппозиционной организации так же легче, чем массы отдельных оппозиционеров. Как будет показано ниже, список оппозиционной партии можно снять с выборов или договориться с лидером этой партии о его лояльности.

Пропорциональная система выборов обеспечивает единство партии власти, не позволяет возникнуть в ней внутренней оппозиции. Политологи отмечают, что она способствует отрыву руководства партии от рядовых партийцев и ослаблению связи депутатов со своими избирателями⁵⁴¹. Депутат списочник дисциплинирован, так как он знает, что попал в список благодаря руководству организации. По закону такой депутат не может отколоться от своей организации, образовать новую оппозицию или перейти в другую фракцию (П. 1 ст. 2 ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ»⁵⁴²; ст. 1 ФЗ «О внесении изменений в отдельные

С. 18

законодательные акты РФ в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти»⁵⁴³). Он превращается из публичного политика в номенклатурную фигуру, которой манипулирует партийное начальство. Политологи отмечают, что переход к пропорциональным выборам в современной России фактически означает возвращение к номенклатурному порядку формирования представительных органов⁵⁴⁴. Сама Дума превратилась в машину для голосования, в которой больше нет места для дискуссий.

Пропорциональная система выборов перекрыла канал выдвижения новых элит через построение карьеры депутата Думы. Особенно она ударила по мелким политическим объединениям, которые не могут победить в общефедеральном округе и выдвигали своих представителей в Государственную Думу по одномандатным округам⁵⁴⁵. На выборах в Государственную Думу 1999 г. 4,1 % мест из избранных по одномандатным округам получили партии не набравшие 5 % голосов по пропорциональной системе⁵⁴⁶. На выборах в Государственную Думу 2003 г. благодаря смешанной системе 8 партий не прошедших в Думу по пропорциональной системе, получили мандаты депутатов⁵⁴⁷.

Исследователи отмечают: «Введение пропорциональной системы на федеральном уровне и смешанной – на региональном, по сути, означает монополизацию (олигополизацию) политического и электорального поля»⁵⁴⁸.

⁵³⁸ Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

⁵³⁹ ФЗ «Об общественной палате РФ» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2006. № 1. Ст. 6; 2007. № 27. Ст. 3216.

⁵⁴⁰ Конституция РФ: Проблемный комментарий. М., 1997. С. 414.

⁵⁴¹ Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президентализма: российский случай // Полис, 2007. № 5. С. 11.

⁵⁴² СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3104; Партиям придется выражаться непарламентски // Коммерсантъ. 2005. 30 июня. С. 2.

⁵⁴³ СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.

⁵⁴⁴ Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 57.

⁵⁴⁵ Анохин Н.В., Мелешкина Е.Ю. Пропорциональная избирательная система и опасности президентализма: российский случай // Полис. 2007. № 5. С. 18.

⁵⁴⁶ Там же. С. 20.

⁵⁴⁷ Там же. С. 21.

⁵⁴⁸ Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // Полис. 2007. № 5. С. 61.

Существенным препятствием для вхождения в избирательную кампанию оппозиции, не представленной в Государственной Думе, является сбор подписей ее сторонников. Поправки, внесенные в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (п. 4 ч. 3 ст. 44) в 2005 г. сделали это препятствие еще более трудно преодолимым. Число подписей, собранных в поддержку партии, признанных недостоверными и (или) не действительными не должно превышать 5 %. Ранее эта цифра равнялась 15 %. Специфика современной России такова, что оппозиционные партии находят своих сторонников преимущественно в крупных городах, которых не много. Законодатель требует от оппозиции, не представленной в Государственной Думе, собирать подписи в свою поддержку не только в крупных городских центрах, чем затрудняет возможность участия в выборах. На выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. в поддержку списка кандидатов от избирательного объединения или блока надо было собрать 100 тыс. подписей в 7 городах страны. На выборах 1995 г. эта цифра увеличилась до 200 тыс. По федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 1999 г. в одном регионе можно было собрать 14 тысяч подписей (ч. 2 ст. 43)⁵⁴⁹, т.е. заручиться поддержкой населения 15 крупных городов. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» 2005 г. требует, чтобы в одном регионе было собрано не больше 10 тысяч подписей (ч. 3 ст. 39)⁵⁵⁰, т.е. оппозиции надо найти своих сторонников не менее, чем в 20 городах страны.

Другим подводным камнем для оппозиции стала норма, которая позволяет снять партийный список с выборов, если 25 % кандидатов выходят из списка (п. «з» ч. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»; п. 9 ч. 3 ст. 44 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). Эта норма опасна для маленьких партий, которые выдвигают на региональных выборах небольшой список кандидатов. Региональная бюрократия на прошедших выборах оказывала давление на отдельных не стойких представителей партии⁵⁵¹. Достаточно было убедить снять свою кандидатуру из списка 1 из 4, 2 из 8, 3 из 12 человек и партия оказывалась устраненной из предвыборной борьбы.

Мерой, направленной против оппозиции оказалась норма, требующая проведения выборов в органы власти два раза в год: второе воскресенье марта и второе воскресенье октября (ч. 1 ст. 8 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»). Слабая оппозиция с трудом собирала деньги на проведение выборов, проходящих в разных регионах в течение всего года. Найти деньги сразу на проведение одновременно нескольких выборов в один день в ряде регионов она не в состоянии. 2 декабря 2007 г. наряду с выборами Депутатов Государственной Думы проводились выборы в 7 регионах страны. Собрать деньги на внесение залога и на проведение агитации в 8 избирательных кампаниях слабые демократические партии не смогли. В частности, на нехватку денег ссылались представители СПС⁵⁵². В начале 2007 г. представители малых партий отмечали, что они не могут собрать деньги на выборы проводящиеся 2 марта сразу в 11 регионах. В лучшем случае они находят средства на участие в выборах в 4 регионах⁵⁵³.

Законодательство ряда регионов предусмотрело огромные суммы залога, которые должны были внести партии, не представленные в Государственной Думе. Залог на выборах в 2007 г. в законодательное собрание Санкт-Петербурга составляет 90 млн. рублей. Найти такую сумму для партии «Яблоко» оказалось проблематичным⁵⁵⁴.

Развитие отечественного избирательного законодательства в последние годы представляет собой постепенное сужение количества субъектов, имеющих права участвовать в выборах. Согласно Федеральному

С. 19

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 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.)⁵⁵⁵. Представители Российской экологической партии и партии «Зеленых» в 2007 г. признавали, что они не имеют возможности самостоятельно участвовать в выборах депутатов Государственной Думы⁵⁵⁶, 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

⁵⁴⁹ Российская газета. 1999. 1 июля.

⁵⁵⁰ Российская газета. 2005. 24 мая.

⁵⁵¹ Кравченко М., Чернега Ю. Демократов отправили вслед за пенсионерами // Коммерсантъ. 2005. № 79. С. 3.

⁵⁵² Громов А. Кремлевский гамбит // Эксперт. 2007. № 11. С. 22.

⁵⁵³ Малые партии не находят себе места на выборах // Коммерсантъ. 2008. 1 февраля. С. 2.

⁵⁵⁴ Пушкарская А., Чернега Ю. Петербургское «Яблоко» не хочет переплачивать за выборы // Коммерсантъ. 2006. 17 ноября. С. 3.

⁵⁵⁵ 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.

⁵⁵⁶ Закатнова А. Их осталось только 14 // Российская газета. 2007. 5 сентября. С. 3.

собирает подписи избирателей в свою поддержку, имеет финансовую помощь со стороны государства и т.д.), в ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»⁵⁵⁷ была внесена поправка, увеличивающая проходной барьер с 5 до 7 % (ч. 7 ст. 82).

Испытанным на протяжении столетий средством недопущения оппозиции в органы власти является отказ от прямых выборов в органы власти. Его использовал Наполеон Бонапарт для формирования представительных органов Франции (Конституция Франции 1799 года)⁵⁵⁸. К нему прибегали большевики до установления ими тотального контроля над населением (ст. 25 Конституция РСФСР 1918 г.). Двухступенчатые выборы фактически введены при формировании Совета Федерации (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Главы регионов назначаются на должность региональными представительными органами по предложению Президента РФ⁵⁵⁹. Медленно и постепенно страна отказывается от прямых выборов глав муниципальных образований. Они заменяются главами администрации, wybranными представительным органом муниципалитета⁵⁶⁰. Не секрет, что «Единая Россия» контролирует большую часть представительных органов муниципалитетов. Отказ от прямых выборов глав муниципальных образований не позволит каким-либо харизматическим лидерам, не входящим в правящую группу опираясь на поддержку населения стать главами муниципальных образований.

Избирательное законодательство в последние годы в России направлено на то, чтобы сделать выборы скучными, не интересными для населения. Рядовые граждане, журналисты лишены возможности проявлять инициативу, самостоятельно участвовать в агитационных кампаниях. Всякая агитационная деятельность должна исходить только от кандидатов на избираемые должности и осуществляться за счет их избирательного фонда (п. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»)⁵⁶¹. Это является нарушением ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей свободу слова и свободу массовой информации. Однако, Конституционный Суд РФ встал на сторону законодателя и признал не противоречащим Конституции запрет вести пропаганду гражданам за счет собственных финансовых средств⁵⁶².

Законодательство запрещает использовать средства массовой информации для контрпропаганды: выступлений против своих конкурентов⁵⁶³. Иными словами, оппозиции запретили критиковать правящую группу. На этом основании был не допущен к показу ролик Союза правых сил, где звучат слова: «План Путина – беда России»⁵⁶⁴.

Устранение активной оппозиции на местах приводит к замиранию политической жизни. Возникает проблема выдвижения альтернативных кандидатов. Чтобы снять ее, федеральное законодательство России вернулось к признанию безальтернативных выборов на местном уровне на основании закона Субъекта Федерации. Этим уже воспользовались в Курганской и Свердловской области (п. 11 ст. 54 Избирательного кодекса Свердловской области)⁵⁶⁵.

Избирателям не всегда нравится тот список политических партий и кандидатов на должности в органы власти, что им предлагает правящая группа. Выражением протеста ранее являлось голосование «против всех». Чтобы как-то сократить возможности такого голосования и заставить граждан избирать кого-то из предложенного властной группой списка, избирательное законодательство отменила графу «против всех»⁵⁶⁶.

Как известно, выборы в органы власти являются сами по себе школой демократии. Сокращение их числа (устранение выборов глав регионов, глав муниципальных образований, проведение выборов только два раза в году) способствует деполитизации населения, оттеснению его от участия в управлении делами государства, предусмотренного ч. 1 ст. 32 Конституции РФ.

3. Ограничения права на проведение референдума

Известно, что оппозиция может привлечь к себе внимание населения, продемонстрировать свои позиции посредством инициирования проведения

С. 20

⁵⁵⁷ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31. Ст. 3427; 2007. № 1. Ст. 37; № 18. Ст. 2118. № 30. Ст. 3802.

⁵⁵⁸ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. Учебное пособие. М.: Высшая школа, 1973. С. 290.

⁵⁵⁹ 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.

⁵⁶⁰ Лакедемонский А. В городских поселениях Югры узаконили сити-менеджеров // Коммерсантъ. 2008. 31 мая. С. 12.

⁵⁶¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642.

⁵⁶² Постановление КС РФ № 7-П от 16 июня 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

⁵⁶³ 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.

⁵⁶⁴ Русакова И. Свердловский облизбирком изъясил из эфира ролики СПС и справороссов // Коммерсантъ. 2007. 17 ноября. С. 12.

⁵⁶⁵ Моторина А., Охлопков А., Лакедемонский А. Право выбора похоронят под Курганом // Коммерсантъ. 2008. 28 мая. С. 16.

⁵⁶⁶ ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» № 107-ФЗ от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 29. С. 3125.

референдума. На референдум можно поставить острый вопрос, который не удобен для правящей группы. В России были попытки с помощью референдума сместить с должности главу региона. В последние годы в России инициативы о проведении референдумов часто исходят от КПРФ. Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ»⁵⁶⁷ служит надежным барьером на пути реализации этих инициатив. Он запрещает ставить на голосование граждан целый ряд вопросов (ч. 5 ст. 6). Если в США некоторые налоги не могут быть введены без принятия соответствующего решения на референдуме⁵⁶⁸, то в соответствии с нашим законодательством вообще нельзя выносить на референдум вопросы о налогах (п. 7 ч. 4 ст. 6). Ссылаясь на ст. 6 ФКЗ «О референдуме РФ» Центральная избирательная комиссия воспрепятствовала проведению референдума, который пыталась инициировать КПРФ в 2005 г.⁵⁶⁹ Для воспрепятствования проведения референдума, инициированного оппозицией используется норма закона, запрещающая выносить на референдум вопрос, дающий возможность его множественного толкования (ч. 7 ст. 6). Известно, что в русском языке мало слов, имеющих только одно значение. Редкий закон имеет однозначное понимание. Поэтому всегда имеется возможность отказать в проведении референдума, ссылаясь на неопределенность вопроса. Коммунисты Ростовской области в 1998 г. предложили поставить на референдум вопрос «Доверяете ли вы главе администрации (губернатору) Ростовской области В.Ф. Чубу?». Избирательная комиссия области признала этот вопрос юридически неопределенным⁵⁷⁰.

ФКЗ «О референдуме РФ» запрещает проводить референдум в последний год полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а так же в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории страны (ч. 3 ст. 7). Данные положения закона нацелены на то, чтобы пресечь публичную деятельность оппозиции до момента разрешения ей проводить свою агитационную кампанию.

Нормы ФКЗ «О референдуме РФ» 2004 г. направлены на то, чтобы максимально затруднить процесс инициирования проведения референдума в России. Если ранее, по закону 1995 г. для выдвижения инициативы проведения референдума достаточно было заручиться поддержкой граждан в 10 регионах страны, то сегодня надо добиться поддержки граждан не менее 40 регионов (ч. 1 ст. 14 ФКЗ). Вместо одной инициативной группы в 100 человек сегодня требуется создавать не менее 45 таких групп в разных регионах страны. Сроки сбора подписей под инициированием референдума сокращены с 3 до 2 месяцев (ст. 15 ФКЗ). Таким образом, без команды со стороны руководства страны реализовать инициативу на проведение референдума стало невозможно. Опыт последних лет показывает, что закон перекрыл возможность оппозиции вынести на референдум какой-либо вопрос⁵⁷¹.

В октябре 2007 г. депутаты от «Единой России» предложили поправки в ФКЗ «О референдуме РФ», в которых запрещается выносить на референдум вопросы, относящиеся к исключительной компетенции государственных органов. Поскольку при желании любой вопрос общественной жизни можно отнести к компетенции того или иного государственного органа, то создается положение, при котором референдум можно будет провести только по вопросам изменения Конституции РФ. Поправка была принята в первом чтении⁵⁷².

4. Препятствия на пути проведения массовых мероприятий

Оппозиция, особенно если она лишена возможности работать в парламенте, часто заявляет о себе путем проведения мероприятий на улицах. Правящие группы пытаются ограничить возможности оппозиции в этой области. Федеральный закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»⁵⁷³ декларирует самый демократический уведомительный порядок проведения массовых мероприятий (ст. 7). При этом в законе созданы «лазейки» позволяющие правоприменителю устанавливать на деле разрешительный порядок проведения мероприятий (ст. 12)⁵⁷⁴. Запрет на проведение массового мероприятия оформляется как «отказ в принятии уведомления о проведении мероприятия». Запреты на проведение демонстраций в Москве, Санкт Петербурге, Нижнем Новгороде и разгоны участников запрещенных мероприятий в 2007 г. были обычным делом⁵⁷⁵.

Для того, чтобы избежать проведения долговременных акций оппозиции, привлекающих внимание общественности страны и за рубежом, указанный закон запрещает проводить их круглосуточно (разбивать палаточные городки) и бессрочно (ст. 9).

Массовое мероприятие может собрать большое количество участников, если оно проводится сразу после какого-то события, вызвавшего отклик у населения. Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (ст. 7) направлен на то, чтобы не допустить проведения оперативных мероприятий. Он требует подачи уведомления о митинге или демонстрации как минимум за 10 дней до ее проведения. После

⁵⁶⁷ Российская газета. 2004. 30 апреля.

⁵⁶⁸ Васильев В.И. Прямая демократия: опыт Калифорнии // Государство и право. 1994. № 1. С. 119.

⁵⁶⁹ Заключение Центральной избирательной комиссии РФ по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум РФ Красноярской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума РФ // Российская газета. 2005. 13 апреля.

⁵⁷⁰ Элин А., Камышев Д. Ростовская оппозиция воюет с губернатором словом и делом // Коммерсантъ. 1998. 14 января. С. 4.

⁵⁷¹ Бидилеева Э., Яблонский Н. В референдуме отказать // Коммерсантъ. 2004. № 99. С. 12.

⁵⁷² Михайлова Т. О чем спросить на референдуме // Российская газета. 2007. 19 октября. С. 1, 4.

⁵⁷³ ФЗ РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁵⁷⁴ Права человека в регионах Российской Федерации. М., 2004. С. 74.

⁵⁷⁵ Козенко А. Столичные власти пригрозили «Маршу несогласных» прокуратурой // Коммерсантъ. 2006. 9 декабря. С. 2.

террористических актов в городах Европы на улицы на следующий день вышли тысячи людей. В России это не возможно.

5. Формирование государственного аппарата

Смена правящей группы во многих странах начиналась с проникновения оппозиции в представительный орган. Выше уже перечислялись меры, которые принимает правящая группа, чтобы этого не произошло в процессе выборов. Опыт Европы и других стран показывает, что на определенных этапах развития эти меры становятся не действенными. В этом случае глава государства направляет свои усилия на ограничение компетенции парламента. В первую очередь это касается ограничений принимать законы. Часто правитель добивается для себя правового закрепления возможности принимать акты, носящие характер закона помимо парламента. Так, в России, согласно Основным законам Российской Империи 1906 г. (ст. 87) император мог издавать указы, имеющие силу закона во время прекращения сессии Государственной Думы, которые он сам инициировал. Право издавать указы законодательного характера оставил за собой Президент

С. 21

Казахстана, Белоруссии. В России это право Президента было обосновано Конституционным Судом РФ⁵⁷⁶.

Нормы права могут создавать возможности распустить представительный орган, в который проникло слишком много представителей оппозиции. Так, по Конституции Пруссии 1850 г. (ст. 51) король мог распустить ландтаг в любое время, когда сочтет это нужным⁵⁷⁷. Он не раз пользовался этим правом для устранения влияния на парламент либеральной или социал-демократической оппозиции⁵⁷⁸. Согласно ст. 107 и 113 Конституции РФ Президент РФ может распустить Государственную Думу, которая осмелилась не утвердить кандидата на должность Председателя Правительства, предложенного Президентом РФ или трижды выразить недоверие Правительству, сформированному Президентом РФ. Президент РФ может распустить представительный орган региона, который отказался утвердить на должность главы региона кандидатуру, выдвинутую Президентом РФ⁵⁷⁹. Угроза роспуска Государственной Думы была существенным сдерживающим фактором для левой оппозиции, которая доминировала в ней в 90-е гг. XX в.

Лишение парламента права формировать правительство способствует превращению его в «говорильню». Так, в 90-е гг. XX в. КПРФ имела относительное большинство в Государственной Думе, но не могла изменить курс развития государства, который был выбран Президентом РФ.

Во многих странах оппозиция получает шанс прийти к власти только если лидер правящей группы покидает пост главы государства. Чтобы лишить оппозицию этого шанса, правящая группа законодательно закрепляет возможность для своего лидера занимать пост главы государства пожизненно. Для этого достаточно не ограничивать в законе (конституции) время занятия одним лицом должности главы государства. Очевидно, что отказ от ограничения занятия должности президента страны двумя сроками приведет к пожизненному правлению одних и тех же лиц в странах СНГ.

Для превращения государственного аппарата в инструмент борьбы с оппозицией большое значение имеет отказ от его департизации. Чиновники, работающие в интересах одной партии, безусловно, пойдут на все, чтобы не допустить прихода к власти представителей другой партии.

Приведенная информация показывает, что нормы законодательства могут быть эффективным инструментом для борьбы с оппозицией. Конечно, наличие таких норм свидетельствует о том, что страна еще не перешла к демократическим нормам жизни.

⁵⁷⁶ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

⁵⁷⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и новейшее время. М.: Зерцало, 1999. С. 189.

⁵⁷⁸ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юристъ, 1998. С. 320.

⁵⁷⁹ 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.

9. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России

Тезисы выступления в г. Москве в феврале 2009 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Роль Конституционного Суда РФ в развитии политической системы России

Выступление в Москве 6 февраля 2009 г.

В странах, где построено правовое государство, и общество уважительно относится к своей конституции, суды, осуществляющие контроль за конституционностью нормативных актов страны, могут играть значительную роль в развитии политической системы. Примером является Верховный Суд США. Верховный Суд Таиланда сыграл неожиданно решающую роль в разрешении политического конфликта в стране. Он запретил в декабре 2008 г. деятельность трех правящих партий страны и сместил со своего поста премьер-министра страны⁵⁸⁰.

Законы о судах, обычно декларируют их независимость. Фактически они часто находятся под влиянием главы государства, который формирует состав судебных органов, оказывает политическое давление на судей. Поэтому не удивительно, что конституционный суд может вынести решение, оправдывающее государственный переворот и отказ правителя подчиняться требованиям конституции. Например, Верховный суд Пакистана после длительных споров вынужден был признать конституционность военного переворота, произведенного генералом Зия-уль-Хаком, прибегнув к помощи «теории необходимости»⁵⁸¹. Не раз в разных странах мира главы государств распускали высшие судебные органы или приостанавливали их работу. Необходимо обратить внимание на то, что судебный контроль за законами возник в Англии, как контроль королевского суда за актами, издаваемыми парламентом, т.е. как средство ограничения власти парламента и населения, которое он представляет⁵⁸². В странах имитирующих западные политические и правовые системы конституционная юстиция неизбежно становится подсобным инструментом правителя для легитимации его власти, придания его действиям видимости конституционности.

Конституционный Суд России играет второстепенную роль в политической жизни страны. Это обусловлено традиционным для нашей страны правовым нигилизмом. Конституция, от имени которой выступает Конституционный Суд, у нас всегда играла в основном идеологическую роль. Если ее нормы не удовлетворяют интересы правящей элиты, то они игнорируются или изменяются. В 1993 г. Конституционный Суд твердо встал на защиту Конституции РФ 1977 г. и Верховного Совета. Он нашел основания для отрешения Президента Б.Н. Ельцина от должности⁵⁸³. В итоге, деятельность самого Суда была приостановлена Президентом РФ⁵⁸⁴. Только готовность большинства судей пойти на уступки Президенту спасла Суд от роспуска. После этого был принят новый Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ»⁵⁸⁵, который ограничивал полномочия суда, увеличивал количество его судей. Последнее было нужно для того, чтобы наполнить состав суда людьми, более лояльными действующему главе государства. Своего поста лишился председатель Конституционного Суда. Видимо этот случай стал хорошим уроком для судей, и в последующие годы они знали свое место в политической системе, где главную роль играет Президент, а с 2008 г. правитель страны. Исследователи отмечают, что новый состав Суда не признал не конституционным ни одного акта Президента РФ⁵⁸⁶. Кроме того, государственные органы легко обходят решения Конституционного Суда. Вместо нормативных актов, признанных Конституционным Судом не конституционными, они принимают новые с таким же содержанием. Суд вынужден снова и снова признавать какие-то положения не конституционными, принимая уже не постановления, а определения Суда. Решения Конституционного Суда подчас игнорируются другими инстанциями⁵⁸⁷.

В начале 1990-х гг. в России витал дух свободы. Были большие надежды на то, что страна, сбросив с себя тоталитарный порядок, встанет на путь демократического развития, станет правовым государством. Все это привело к тому, что первый состав судей Конституционного Суда отличался принципиальностью и готовностью твердо стоять на защите норм Конституции. До 1993 г. Конституционный Суд России в спорах между Верховным Советом и Президентом мог легко выступить против главы государства. Так, в 1992 г. он принял решение, направленное против объединения в один орган министерства внутренних дел и служб государственной безопасности, которое было направлено на сосредоточение власти в руках Президента РФ⁵⁸⁸. Как уже отмечалось, смелым, но роковым для Конституционного Суда было решение, принятое в сентябре 1993 г. о признании Указа Президента РФ № 1400 о роспуске Верховного Совета и выходе из конституционного поля не конституционным (Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»).

После 1993 г. Конституционный Суд России в спорах главы государства с парламентом по политическим вопросам неизменно вставал на сторону Президента РФ. Он принимал решения, фактически направленные на затруднение законотворческой деятельности Федерального Собрания. Например, Конституционный Суд в Постановлении от 12 апреля 1995

⁵⁸⁰ Меринов С. Туристов отправят домой // Российская газета. 2008. 4 декабря. С. 8.

⁵⁸¹ Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Издательство дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 327.

⁵⁸² Евдокимов Е.Б. Возникновение конституционного судопроизводства в США // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 50.

⁵⁸³ Заключение Конституционного Суда РФ «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400 и обращением к гражданам России от 21 сентября 1993 г. // Кутафин О.Е., Лебедев В.М., Семигин Г.Ю. Судебная власть в России: история, документы. В 6 т. Т. 6. Российская Федерация. М.: Мысль, 2003. С. 235 – 238.

⁵⁸⁴ Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3921.

⁵⁸⁵ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁵⁸⁶ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2004. М., 2005. С. 770 – 774.

⁵⁸⁷ Научно-практическая конференция «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» // Государство и право. 1997. № 5. С. 8, 12.

⁵⁸⁸ Постановление КС РФ от 14 января 1992 г. № 1-П // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 6. Ст. 247.

г. № 12-П указал, что Государственная Дума должна рассчитывать число проголосовавших за него не от числа фактически избранных депутатов или реально присутствующих на заседании, а от общего числа депутатов, которые должны быть избраны в Государственную Думу⁵⁸⁹.

В своих решениях Конституционный Суд РФ легализовал выход Президента РФ из под действия разрешительного типа правового регулирования, свойственного для правового государства. Этот тип правового регулирования предполагает, что орган власти или должностное лицо может делать только то, что ему прямо предписано в конституции или законе. Конституционный Суд РФ усмотрел в Конституции РФ скрытые полномочия Президента РФ, которые прямо не прописаны в тексте Конституции. Конституционный Суд признал, что Президент в целях обеспечения суверенитета России и государственной целостности ее может действовать достаточно свободно, если установленный порядок его деятельности не детализирован в Конституции и законах. Он может принимать меры, не предусмотренные конкретными статьями Конституции, описывающими его полномочия и компетенцию⁵⁹⁰. Данная доктрина открыла путь для безмерного расширения полномочий главы государства, которые он присваивал себе сам или они закреплялись в новых законодательных актах. Е.И. Колюшин пишет, что такого рода трактовка Конституции позволяет до бесконечности расширять полномочия Президента, открывая все новые и новые «скрытые», «предполагаемые», «дремлющие», «остаточные», «резервные», «подразумеваемые» полномочия и оправдывая их как некие прерогативы гаранта Конституции⁵⁹¹. Уже к 2000 г., по подсчетам некоторых исследователей, Президент РФ сосредоточил в своих руках до 80 % властных полномочий на федеральном уровне⁵⁹².

Судья Конституционного Суда В.О. Лучин отмечает, что объем полномочий Президента стал настолько велик, что превратился, по сути, в тяжкий груз, лежащий на главе государства. Президент физически не в состоянии надлежащим образом осуществлять эти полномочия, что неизбежно приводит к «раздуванию штата его помощников, смещению реальной власти от Президента к его Администрации»⁵⁹³. Таким образом, Конституционный Суд РФ своим решением дал дорогу для непомерного расширения власти Администрации Президента РФ, этакого «императорского двора», «канцелярии его императорского величества». Господство подобного рода субъектов политической системы было типично для императорской и Советской России. В.О. Лучин пишет: «Этот «монстр», по своим функциям и властным устремлениям очень напоминающий ЦК КПСС, может преломляя через себя и для себя власть Президента всем фактически управлять и все контролировать, но ни за что не нести ответственность, так как его деятельность находится вне парламентского и судебного контроля»⁵⁹⁴.

Развивая доктрину наличия у Президента РФ скрытых полномочий, Конституционный Суд РФ признал за Президентом РФ право осуществлять законотворческие функции, а именно издавать указы, которые носят характер законов, если законодатель не урегулировал какую-то сферу общественных отношений⁵⁹⁵. Судья Конституционного Суда В.О. Лучин в своем особом мнении обратил внимание суда, что это решение противоречит принципу верховенства законов, который должен действовать в правовом государстве⁵⁹⁶. Очевидно, что законотворчество Президента РФ подрывает действие принципа разделения властей. Обычно при делегированном правотворчестве парламент сохраняет за собой право парламентского контроля за издаваемыми подзаконными актами. Но в данном случае, Конституционный Суд не счел нужным его введение.

С превращением парламента в послушный инструмент реализации воли Президента РФ после 2003 г., глава государства почти не пользуется своими дискретными полномочиями, легализованными Конституционным Судом. Все необходимые решения он легко проводит через свой «карманный» парламент. Это позволяет ему возлагать всю полноту ответственности на законодателей, если принятое решение не популярно. Вместе с тем, продолжают действовать указы Президента РФ, которые дали жизнь таким не конституционным институтам, как федеральные округа, система органов государственной власти в федеральных округах, Государственный Совет. С помощью своих указов он сам регулирует свою деятельность (выступает судьей в собственном деле). Примерами являются: Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», утвержденное Указом Президента РФ Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ от 14 ноября 2002 г., Положение о порядке предоставления политического убежища в РФ от 21 июля 1997 г.⁵⁹⁷. Своим Указом Президент РФ определяет порядок выдвижения кандидатов на должность глав регионов⁵⁹⁸. Эти отношения имеют для общества столь важное значение, что очевидно, должны регулироваться законами, а не указами главы государства.

В ходе расширения своих полномочий явочным путем Президент РФ в 1990-е гг. присвоил себе некоторые судебные функции. Он отказывался подписывать законы, которые его не устраивали, на том основании, что они были приняты Федеральным Собранием с нарушением процедур. Факты нарушения процедур собирали представители Президента РФ в палатах парламента. Конституционный Суд РФ признал право Президента РФ на возвращение федерального закона в соответствующую палату Федерального Собрания «в случае нарушения палатой установленных Конституцией РФ требований к порядку принятия федеральных законов и предусмотренных ей условий и процедур»⁵⁹⁹. Суд не смутило то, что Президент своими действиями нарушает принцип разделения властей, присваивая себе не предусмотренные Конституцией РФ и законами судебные функции.

В начале XX в. в России царь, пытаясь сохранить основы самодержавия, отказался пойти на формирование правительства, ответственного перед Государственной Думой. Это стало одной из причин его низложения в марте 1917 г. Сегодня в России, так же как до 1917 г. Ответственно перед главой государства. Оно может просто безнаказанно не исполнять законы, принятые парламентом. Это значительно ослабляет Федеральное Собрание, ставит под вопрос республиканский

⁵⁸⁹ СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

⁵⁹⁰ Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. // Вестник КС РФ, 1995. № 5.

⁵⁹¹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 230.

⁵⁹² Зыкова Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 31.

⁵⁹³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 466.

⁵⁹⁴ Там же. С. 468.

⁵⁹⁵ Постановление Конституционного Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁵⁹⁶ Вестник КС РФ. 1996. № 3.

⁵⁹⁷ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

⁵⁹⁸ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427.

⁵⁹⁹ Постановление КС РФ от 22 апреля 1996 г. № 10-П // Вестник КС РФ. 1996. № 3.

характер формы правления страны. Своими решениями Конституционный Суд России помог ослабить и без того не играющую большой роли в механизме государственной власти Государственную Думу. Ст. 111 Конституции РФ предполагает, что Правительство РФ должно формироваться в ходе компромисса между Государственной Думой и Президентом РФ. Однако Конституционный Суд РФ истолковал ее так, что она превратилась в способ выдвижения Президентом ультиматума Государственной Думе. Президент, по мнению судей Конституционного Суда, может предлагать Думе одного и того же кандидата на пост главы Правительства⁶⁰⁰. В случае отказа Думы утвердить выдвинутую кандидатуру, ей угрожает роспуск. Это дает дорогу не поиску компромиссов и договоренностей между политическими силами, а установлению диктата главы государства. Процедура назначения Председателя Правительства РФ превратилась в принятие депутатами Государственной Думы присяги на верность Президенту РФ в демонстрацию готовности подчиняться воле правителя.

Как отмечал бывший судья Конституционного Суда А. Гаджиев, при вынесении решений Суд постоянно должен балансировать между противоположными принципами, заложенными в Конституции РФ 1993 г.⁶⁰¹. Решая конфликт между принципом республики и принципом единоличного правления, Конституционный Суд после 1993 г. неизменно поддерживал меры по усилению главы государства. Поэтому можно сказать, что он внес свой посильный вклад в восстановление в России традиционной для нее монархической формы правления, в устранение разделения властей и превращение парламента в законорегистрационный орган при главе государства⁶⁰². Такое поведение Конституционного Суда можно оправдать тем, что в случае конфликта с главой государства, большинство решений Суда будут игнорироваться органами власти, и он полностью потеряет возможность влиять на ситуацию в стране. В случае достижения компромисса с Президентом Суд получает надежду, что его решения будут исполняться, опираясь на авторитет главы государства. Наверно какую-то роль играет и то, что Конституционный Суд и его судьи материально зависят от Администрации Президента РФ. В хозяйственном аспекте Конституционный Суд прикреплен к президентскому управлению делами, которое обеспечивает транспорт, питание, эксплуатацию помещений, где размещается Конституционный Суд РФ⁶⁰³.

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

Сегодня всем понятно, что в России усиливается тенденция централизации управления страной. Это признают и судьи Конституционного Суда РФ⁶⁰⁴. Региональные элиты пытались сопротивляться этим тенденциям и часто обращались в Конституционный Суд за поддержкой сохранения своих полномочий. Однако чаще всего они ее не находили.

Важнейшим решением Президента РФ, которое фактически устраняет федеративный характер государства, конечно, является переход к назначению им глав регионов. Как известно, это назначение прикрито актом утверждения назначаемого человека региональным парламентом под угрозой его роспуска⁶⁰⁵. «В России – пишет И.А. Стародубцева – сложилась невиданная для зарубежных федеративных государств практика, когда Федерация устанавливает не только порядок формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, но Президент РФ фактически «назначает» высшее должностное лицо субъекта РФ (под угрозой роспуска парламента субъекта Федерации)»⁶⁰⁶. «Порядок назначения глав регионов «трудно совместим с духом сотрудничества между разными уровнями власти, необходимым в федеративном государстве» – пишут конституционалисты⁶⁰⁷. Многие считали, что новый порядок назначения глав регионов будет признан Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ. Однако Суд и здесь встал на сторону главы государства, признав конституционным лишение населения региона конституционного права выбирать своего главу государства⁶⁰⁸. В нарушении ч. 2 ст. 55 Конституции РФ был принят закон ограничивающий права граждан на участие в управлении государственными делами (ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ). Суд откровенно проигнорировал ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, которая гласит, что система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно. С решением своих коллег не согласился судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов. Н.М. Добрынин отмечает, что названным решением Конституционный Суд РФ дальше всего отошел от идей конституционализма⁶⁰⁹. Переход к назначению глав регионов из центра имеет большое значение для изменения политической системы страны. Он направлен на консолидацию управленческих групп страны, выстраивания строгой иерархической системы. Региональные политики

⁶⁰⁰ Постановление КС РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Вестник КС РФ. 1999. № 2.

⁶⁰¹ Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда РФ. Ч. 1 // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 10 - 13.

⁶⁰² Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 – 118.

⁶⁰³ Баренбойм П.Д. Путешествие из Москвы в Петербург и судьба российского конституционализма. О переезде Конституционного Суда Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2006. С. 14.

⁶⁰⁴ Гаджиев Г.А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1. С. 12.

⁶⁰⁵ 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.

⁶⁰⁶ Стародубцева И.А. Коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 28.

⁶⁰⁷ Станских С. Фогельклу А. Проблемы реформирования федеративных отношений в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 3 – 5.

⁶⁰⁸ Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

⁶⁰⁹ Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73 – 82.

постепенно должны заменяться чиновниками, назначенными из центра. В случае удачи, это должно привести к уничтожению политической системы в стране. Ее место должна занять бюрократическая система, где все властные субъекты назначаются, а не выбираются населением. Сегодня, согласно установленным нормам, глава региона перестает быть публичным политиком. Подбор кандидата на эту должность становится предметом «внутридворцовых интриг». Согласно Указа Президента РФ кандидатов на должность главы региона подбирает полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, предлагает их главе Администрации Президента РФ, который рассматривает и представляет их главе государства⁶¹⁰. Уже возникла практика отстранения главы региона от должности на основании потери им доверия Президента РФ⁶¹¹. Это показывает, что государство постепенно приватизируется его главой, переходит в его личное управление. Происходит феодализация государства.

Конституционный Суд РФ и в 1990-е гг. принимал решения, направленные на ограничение полномочий органов власти в регионах. В Постановлении от 18 января 1996 г.⁶¹² Конституционный Суд РФ пресек всякие попытки региональных элит самостоятельно выбирать для своего региона тот или иной вид республики. Он потребовал, чтобы они исходили из федеральной схемы взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью. Более того, Суд сам стал указывать регионам, как они должны устраивать систему своих органов власти. В частности запретил представительным органам регионов участвовать в избрании (назначении) глав регионов, ссылаясь на принцип разделения властей и необходимость обеспечения самостоятельности исполнительной ветви власти. Правда, в Постановлении от 21 декабря 2005 г. Конституционный Суд РФ фактически отказался от своей позиции, высказанной в Постановлении от 18 января 1998 г., сославшись на изменение обстановки. Действительно, в 1998 г. представительные органы ряда регионов выступали в качестве открытой оппозиции Президенту РФ. Тогда в интересах главы государства было нейтрализовать эти органы. Сегодня представительные органы достаточно послушны и не опасны для центральной власти. К тому же, центру надо было как-то создать видимость участия региональных органов в назначении главы региона. Поэтому как первое, так и второе решение Конституционного Суда, противоречащие друг другу, являются пропрезидентскими. Другое дело, что это не поднимает авторитет самого Конституционного Суда, выставляет его в роли «девушки по вызову».

На подрыв автономии региональных элит направлены решения Конституционного Суда РФ, которые отказывают населению регионов в праве иметь какую-либо степень суверенитета⁶¹³, не смотря на то, что Конституция РФ прямо называет республики государствами (ч. 2 ст. 5) и предоставляет органам власти регионов всю полноту государственной власти по предметам их исключительного ведения (ст. 73). Конституционный Суд постарался значительно ограничить законодательные права регионов, предусмотренные в ст. 73 Конституции РФ. Вопросы, явно относящиеся к исключительному ведению органов власти субъектов Федерации, он в своих решениях относил к предмету совместного ведения центра и регионов. Например, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»⁶¹⁴ под прикрытием выработки принципов, детально регулирует порядок формирования органов власти регионов, что является явным выходом за пределы п. «н» ст. 72 Конституции РФ и вторжением в предмет ведения субъекта Федерации. Но Конституционный Суд РФ проигнорировал нарушение Конституции РФ и признал данный закон конституционным⁶¹⁵. Подобные вторжения в дела регионов имели место и ранее, например, в Указе Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и Положении о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом. Тогда Конституционный Суд РФ признал этот указ конституционным. Только судья Конституционного Суда В.О. Лучин в своем особом мнении признал, что вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций относятся к ведению субъекта РФ⁶¹⁶.

Конституционный Суд РФ помог органам власти центра ограничить права регионов в решении вопросов, отнесенных Конституцией РФ к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72). Сейчас они сводятся к праву руководства регионов высказывать свое мнение по вопросам, которые должны решаться совместно, например, с помощью переговоров. При этом центр может не обращать внимание на мнение регионов. Например, п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит вопросы кадров судебных органов к вопросам совместного ведения регионов и центра. В своем Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О Конституционный Суд РФ указал, что несогласие законодательного (представительного) органа с назначением конкретного лица на должность не исключает как возможность предоставления Председателем Верховного Суда РФ данной кандидатуры Президенту РФ, так и право Президента РФ назначить на должность то лицо, чья кандидатура не была согласована с законодательным (представительным) органом⁶¹⁷.

⁶¹⁰ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5427.

⁶¹¹ Указ Президента РФ от 9 марта 2005 г. «О Логинове В.А.» // СЗ РФ. 2005. № 11. Ст. 934.

⁶¹² СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

⁶¹³ Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

⁶¹⁴ СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005; 2003, № 27, ст. 2709; 2005, № 1, ст. 17, 25; 2006, № 1, ст. 10; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3287; № 31, ст. 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 207, № 1, ст. 21; № 13, ст. 1464; № 21, ст. 2425; 2007, № 30, ст. 3747.

⁶¹⁵ Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

⁶¹⁶ Постановление КС РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

⁶¹⁷ Российская газета. 2003. 29 апреля.

В период, когда главы регионов выбирались населением, региональные элиты республик пытались поставить под свой контроль эти выборы, создать препятствия для участия в них «московских варягов». С этой целью они устанавливали цензы оседлости или языка для кандидатов на должность главы региона. Конституционный Суд РФ под предлогом обеспечения равных избирательных прав для всех граждан России признал эту практику не конституционной⁶¹⁸. Своими решениями Суд так же запретил вводить не предусмотренные федеральным законодательством ограничения пассивного избирательного права на выборах в представительные органы власти регионов⁶¹⁹.

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

Некоторые решения Суда являются чрезвычайно вредными для развития российской политической системы, т.к. ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» не позволяет их пересматривать. Нормы, которые принял Конституционный Суд чрезвычайно трудно исправить. Например, после решений Суда о запрете субъектам Федерации самостоятельно определять систему своих органов власти⁶²⁰ России будет трудно вернуться к федеративной форме государственного устройства, даже тогда, когда для этого возникнут объективные обстоятельства. Придется изменять некоторые нормы Конституции РФ. Впрочем, Конституционный Суд РФ сам показывает примеры пренебрежения своими решениями. Так, в своем Постановлении от 9 июля 2002 г.⁶²¹ он не стал требовать от всех субъектов Федерации придерживаться нормы о запрете главам регионов занимать эту должность два срока подряд, как это закреплено в Конституции РФ в отношении Президента РФ (ч. 3 ст. 81). Видимо, между Президентом РФ и главами ряда регионов было заключено соглашение о том, что он не будет требовать смещения их с должности после того, как они занимают ее 10 лет подряд и более. Конституционный Суд РФ, видимо, придал этому соглашению законный вид.

Россия делает только первые шаги к становлению многопартийной системы. Группа, пришедшая к власти, решила остановить этот процесс, законсервировать выгодное ей существующее положение. В последние пять лет на политическом поле доминирует партеобразное объединение бюрократии. «Сверху» создано несколько партий подсадок, призванных обозначать оппозицию и многопартийности. Коммунистическая партия ослаблена, а демократическая оппозиция совсем устранена из политической жизни страны. Оживить эту систему может только появление новых партий с новыми молодыми лидерами. Чтобы не допустить этого Федеральное Собрание приняло ФЗ «О политических партиях»⁶²². Он запрещает создавать кадровые партии, не имеющие формального членства, небольшие партии с числом членов менее 50 тысяч членов, региональные партии. Одновременно устанавливается, что ни какие иные политические объединения страны не могут участвовать в избирательном процессе. Как в период маккартизма в США, все члены партий должны быть зарегистрированы, и списки их передаваться в органы государственной власти. Сегодня это не безопасно для членов оппозиционных партий. Естественно этот закон грубо нарушает конституционные нормы демократической жизни (ст. 1), ограничивает многопартийность (ст. 13), право на объединение и на свободу деятельности объединений граждан (ст. 30), право на свободные выборы (ст. 3 и 32), на свободу выражения своих политических убеждений (ст. 29). Однако Конституционный Суд не нашел в данном законе этих нарушений и счел его конституционным⁶²³. В своем Постановлении он пришел к удивительному выводу, что ликвидация партии по формальным основаниям (отсутствие в ее списках 50000 членов) не является ее запретом и не нарушает ни ч. 3 ст. 13, ни ч. 1 ст. 30 Конституции РФ.

Для того чтобы закрыть дорогу в политику новым лидерам, не подконтрольным правящей группе в России была введена пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы и смешанная система выборов в представительные органы власти регионов. Списки кандидатов в органы власти централизованных партий и квазипартий легко проверять из центра. Созданная система обеспечивает управляемость выборов органов власти Администрацией Президента и нарушает ст. 1, 3 и 32 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не нашел в данной системе выборов указанных нарушений⁶²⁴. Он отказался учесть специфику этапа развития России,

⁶¹⁸ Постановление КС РФ от 10 декабря 1997 г. // Вестник КС РФ. 1997. № 1; Постановление КС РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П // Вестник КС РФ. 1998. № 3.

⁶¹⁹ Постановление КС РФ от 21 июня 1996 года № 15-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 27. Ст. 334; Определение КС РФ от 22 октября 1999 г. // Вестник КС РФ. 2000. № 2.

⁶²⁰ Постановление КС РФ от 18 января 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

⁶²¹ Российская газета. 2002. 16 июня.

⁶²² 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.

⁶²³ Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // СЗ РФ. 2007. № 30. С. 3989.

⁶²⁴ Определение КС РФ от 20 ноября 1995 г.; от 15 ноября 2007 г.; от 18 декабря 2007 г.; от 19 апреля 2007 г. Тексты определений не опубликованы. Ссылка на них см. Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 2 (63) С. 142 – 143.

сложившуюся в стране ситуацию и сослался на то, что пропорциональная система выборов имеет место во многих демократических странах мира. Введенная пропорциональная система выборов депутатов Государственной Думы уже позволила сформировать послушный правителью состав палаты Федерального Собрания, заблокировав действие ст. 10 Конституции РФ, которая говорит о самостоятельности ветвей власти.

Для борьбы с ослабленным демократическим движением, которое еще сохраняется только в нескольких больших городах страны законодатель ввел требование в соответствие с которым партия должна выдвинуть списки кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы в большом количестве регионов страны, а при выборах депутатов в представительный орган региона в нескольких административных районах региона. Используя административное давление, бюрократия в регионах (особенно отсталых, полностью зависимых от дотаций из центра) мешает оппозиционным партиям выдвигать указанные списки и партии снимаются с выборов. Естественно, эти меры являются прямым нарушением свободы выборов, декларируемой в ст. 3 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ пришел к обратному заключению, что положения закона, закрепляющие указанные ограничения направлены на упрочение гарантий свободных выборов и участия в них политических партий и их кандидатов⁶²⁵. Суд не поддержал лишь самые откровенные способы борьбы с оппозицией. Он признал не конституционным положения закона, которые позволяли исключить список партии с выборов, если бюрократии удавалось снять с выборов кандидата входящего в первую тройку списка⁶²⁶.

Двойственное политическое значение имеют решения Конституционного Суда России⁶²⁷ о признании конституционными положений ФКЗ «О референдуме в РФ» в его редакции от 1995 г.⁶²⁸ и 2004 г.⁶²⁹, которые фактически создают условия невозможности проведения референдума в стране, если это не выгодно правящей группе. В условиях, когда единственной оппозиционной силой в стране, способной организовать общероссийский референдум, являются коммунисты, запрет проведения референдумов является гарантией от возврата к советскому прошлому, гарантией от проведения в жизнь популистских решений. С другой стороны, очевидно, что закон откровенно ограничивает право граждан на проведение референдума (ст. 3 Конституции РФ), который справедливо определяется в Конституции РФ как форма выражения суверенитета народа. Суд не только не признал указанные положения закона не конституционными, но в одном из своих решении заявил, что они защищают права граждан на участие в референдуме⁶³⁰. В своем Постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П⁶³¹ Суд наглядно показал, что суверенитет в России принадлежит не народу, а правящей группе, которая намерена пожизненно удерживать власть в стране. В нем записано, что референдум «не может подменять органы народного представительства» и другие органы власти, которые имеют свои исключительные прерогативы, т.е. народ не может посягать на суверенные права правителя и других органов государственной власти. Это положение вполне согласуется с формами правления, принятыми в Средневековье.

В 1990-е гг. в России произошло значительное укрепление власти региональных элит. Президент РФ пытался ограничить их всевластие в регионах, поддерживая сильных лидеров, занимающих должности в органах местного самоуправления. Во многих регионах главе региона центр противопоставлял главу столичного города. Поддерживая политику Президента РФ, Конституционный Суд часто защищал органы местного самоуправления, не позволяя главам регионов превратить их в свои подчиненные структуры. Чтобы не допустить возникновения сильных муниципальных образований главы регионов запрещали создавать муниципальные органы в больших городах. Город разбивался на не самостоятельные районы, в которых и вводилось местное самоуправление. Конституционный Суд признал не конституционной такую практику⁶³². В некоторых регионах прямо вводилось назначение глав муниципальных образований главой региона. Конституционный Суд РФ справедливо нашел в этом нарушение ч. 1 ст. 131 Конституции РФ. Однако, это решение легко обходится во многих регионах, где муниципальные образования финансово зависят от региональных властей. Конституционный Суд наложил запрет на издание законов субъектов Федерации, в которых региональные власти определяли удобную для них структуру органов власти муниципальных образований⁶³³. Конституционный Суд пытался защищать органы местного самоуправления от постановки их в финансовую зависимость от региональных властей⁶³⁴. На деле это почти не имело успеха.

⁶²⁵ Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 2. Ст. 1073; Постановление КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П // Вестник КС РФ. 2005. № 1. Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491. Постановление КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П // Вестник КС РФ. 2007. № 5.

⁶²⁶ Постановление КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П // СЗ РФ. 2008. № 11. Ч. 2. Ст. 1073.

⁶²⁷ Постановление КС РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П; 6 апреля 2006 г. № 3-П; 21 марта 2007 г. № 3-П // СЗ РФ, 2007. № 14. Ст. 1741. Определение КС РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О // ?

⁶²⁸ СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921.

⁶²⁹ Российская газета. 2004. 30 апреля.

⁶³⁰ Ч. 2 п. 5 Постановления КС РФ № 3-П от 21 марта 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁶³¹ СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁶³² Постановление КС РФ от 24 января 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 54. Ст. 708.

⁶³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1994 г. // ?; Постановление от 1 февраля 1996 г. // Вестник КС РФ. 1996. № 1. С. 34 – 47; Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; Определение КС РФ от 4 ноября 1999 года // Вестник КС РФ. 2000. № 2. С. 13 – 18; Определение КС РФ от 24 мая 2005 г. // Вестник КС РФ. 2005. № 6.

⁶³⁴ Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. № 3 // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

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

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

Защитить политические права граждан мог бы независимый от иных ветвей власти суд. Однако, в последние годы руководство страны успешно выстроило вертикаль власти и в судебной сфере. Судьи оказались подчиненными не Конституции и закону, как декларируется в ст. 120 Конституции РФ, а председателям судов. Те, в свою очередь, подбираются Администрацией Президента РФ. При участии председателей судов формируются квалификационные коллегии судей, которые применяют к судьям дисциплинарные взыскания, вплоть до прекращения их полномочий. Конституционный Суд РФ не стал защищать независимость судей. Он признал существующую систему управления судьями конституционной, лишь предложив законодателю ввести тайное голосование в квалификационной коллегии при принятии решения о применении к судье дисциплинарного взыскания, а так же специальные дисциплинарные суды или институт импичмента⁶³⁵. Результатом зависимого положения судей от иных ветвей власти является то, что суд превращается из органа правосудия в орган репрессий. Такое положение неизбежно приведет к тому, что общество будет вынуждено реализовать свои интересы не с помощью закона и суда, а с помощью не законных и насильственных форм политической борьбы.

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

Политическая система в России станет демократической только с появлением сильного класса предпринимателей. В этом деле заслуги Конституционного Суда РФ так же очевидны. Несколько его решений имели важное значение для ограждения предпринимателей от стремления бюрократии посредством налогов, сборов, иных форм вмешательства государства в экономическую сферу восстановить редиистрибутивную экономику в стране⁶³⁶. Конечно, они не могли обеспечить торжество принципа либерального государства, в котором налоги не могут быть без представительства. Но этот вопрос решится вместе с усилением класса предпринимателей.

Из сказанного можно сделать следующий вывод: не смотря на то, что ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (ч. 3 ст. 29) запрещает ему выносить решения на основе политических пристрастий⁶³⁷, его решения не могут не играть ту или иную роль в развитии политической системы страны. Часто, не важно, что хотели сказать судьи в своем решении, а важно то, чьи интересы оно фактически выразило.

⁶³⁵ Постановление КС РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П // СЗ РФ. 2008. № 10 Ч. 2. Ст. 976.

⁶³⁶ Гаджиев Г. Принцип права и право из принципа // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2(63). С. 28.

⁶³⁷ Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 1334; 2005. № 12. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829.

11. Конституционный Суд РФ в конфликте двух правовых культур

Выступление на конференции в апреле 2009 г. в Гуманитарном университете г. Екатеринбурга

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

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

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

1. Обеспечение политического господства класса управленцев

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

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

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

Конституционный Суд, как мог, оказывал помощь Президенту РФ в восстановлении традиционного для России имперского государственного устройства с централизованным управлением страной. В Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П он признал вполне конституционным лишение населения регионов права избирать главу региона и передачу права назначения его Президенту РФ при формальном участии представительных органов региона. В этом же постановлении Суд признал конституционным детальное регулирование в федеральном законе правил формирования органов власти регионов, и установление системы этих органов. Он полностью проигнорировал положения ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, где сказано, что эти вопросы относятся к предмету ведения субъекта Федерации. Суд отказался признать даже ограниченный суверенитет субъектов Федерации (Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П), не смотря на то, что Конституция РФ говорит о них, как о

государствах (ч. 2 ст. 5 и ст. 73). Постановление от 21 декабря 2005 г. значительно подорвало авторитет самого Конституционного Суда в глазах демократической общественности, так как Суду, для того чтобы не вступить в конфликт с Президентом, пришлось отказаться от своего собственного решения, зафиксированного в Постановлении от 18 января 1998 г. В последнем он ясно выразил мысль, что участие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации в назначении (выборах) на должность главы региона не конституционно.

2. Поддержание патерналистских отношений между обществом и государством.

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

3. Защита личных прав человека.

Как известно, человек часто оказывается беззащитным перед произволом государственных чиновников, попадая в сферу уголовного преследования. Федеральное Собрание долгое время отказывалось вводить в уголовный процесс нормы, закрепленные в Конституции РФ. Конституционный Суд в Постановлении от 14 марта 2002 года № 6-П принудил законодателя ввести в Уголовно-процессуальный кодекс нормы, обеспечивающие задержание и арест граждан только по решению суда. Для российского законодателя, представляющего в первую очередь класс управленцев, характерно стремление облегчить работу дознавателя, следователя, суда. Это может делаться в ущерб интересам сторон уголовного процесса. Конституционный Суд своими решениями восстанавливает права граждан. Например, в своем Определении от 6 июля 2000 г. Суд признал право лиц, чьи права и свободы затрагиваются решением об отказе в возбуждении уголовного дела на доступ к материалам, на основании которых было вынесено это решение. Конституционный Суд признал не конституционной норму УПК РФ, позволяющую суду надзорной инстанции рассмотреть дело без ознакомления потерпевшего с протестом, без извещения потерпевшего о времени и месте судебного заседания и без обеспечения потерпевшему права довести до суда свою позицию по имеющим к нему отношения доводам протеста (Постановление КС РФ от 14 февраля 2000 г.).

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

4. Защита экономических прав предпринимателей

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

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

Конституционный Суд вынужден был напоминать российской бюрократии, что новые налоги могут быть введены только федеральными законами. Он пытался пресечь введение дополнительных налогов на предпринимателей косвенным путем, через введения различных марок учетной информации, сертификации продукции и т.д. В Постановлении от 23 декабря 1999 г. Конституционный Суд РФ сформулировал требование к государству не провоцировать частных лиц на нарушение закона путем установления чрезмерно высоких налогов и сборов.

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